



**HAL**  
open science

## Les déterminants de la qualité de la gestion des communes béninoises

Souradjou Karimou Adamou

► **To cite this version:**

Souradjou Karimou Adamou. Les déterminants de la qualité de la gestion des communes béninoises. Gestion et management. Université de Lorraine, 2021. Français. NNT: 2021LORR0320 . tel-03720996

**HAL Id: tel-03720996**

**<https://hal.univ-lorraine.fr/tel-03720996v1>**

Submitted on 12 Jul 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**UNIVERSITÉ  
DE LORRAINE**

**BIBLIOTHÈQUES  
UNIVERSITAIRES**

## AVERTISSEMENT

Ce document est le fruit d'un long travail approuvé par le jury de soutenance et mis à disposition de l'ensemble de la communauté universitaire élargie.

Il est soumis à la propriété intellectuelle de l'auteur. Ceci implique une obligation de citation et de référencement lors de l'utilisation de ce document.

D'autre part, toute contrefaçon, plagiat, reproduction illicite encourt une poursuite pénale.

Contact bibliothèque : [ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr](mailto:ddoc-theses-contact@univ-lorraine.fr)  
*(Cette adresse ne permet pas de contacter les auteurs)*

## LIENS

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 122. 4

Code de la Propriété Intellectuelle. articles L 335.2- L 335.10

[http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg\\_droi.php](http://www.cfcopies.com/V2/leg/leg_droi.php)

<http://www.culture.gouv.fr/culture/infos-pratiques/droits/protection.htm>



**UNIVERSITÉ  
DE LORRAINE**



**CEREFIGE**

Centre Européen de Recherche en Économie Financière  
et Gestion des Entreprises

**Ecole Doctorale**

Sciences Juridiques, Politiques, Economiques et de Gestion

**LES DETERMINANTS DE LA QUALITE DE LA GESTION  
DES COMMUNES BENINOISES**

Thèse

pour l'obtention du Doctorat en Sciences de Gestion de l'Université de Lorraine

Présentée et soutenue publiquement le 15 décembre 2021 par :

Souradjou KARIMOU ADAMOU

**Membres du Jury**

Madame Evelyne LANDE, Professeure des Universités, Université de Poitiers, présidente

Monsieur Régis DUMOULIN, Professeur des Universités, Université d'Angers, rapporteur

Madame Célia LEMAIRE, Maitre de Conférences-HDR, Université de Strasbourg, rapporteur

Madame Fana RASOLOFO-DISTLER, Maitre de Conférences-HDR, Université de Lorraine, examinatrice

Monsieur Sébastien ROCHER, Professeur des Universités, Université de Lorraine, directeur de thèse

Monsieur Hodonou DANNON, Maitre de Conférences, Université de Lorraine, co-directeur de thèse

Décembre 2021

## **Avertissement**

*L'Université de Lorraine n'entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*

## Dédicace

**Cette thèse est dédiée à :**

*Mon épouse Adama*

*Mes enfants : Abdel Aziz, Nadiath, Réhanath et Abdoul Halim.*

## Remerciements

J'exprime ma vive gratitude aux personnes physiques et morales qui ont contribué à l'aboutissement de mon projet de thèse. Je voudrais particulièrement remercier :

Le Professeur Sébastien ROCHER, mon directeur de thèse, pour l'aide et les facilités qu'il m'a apportées dans la réalisation de cette thèse. Son soutien, son encadrement de qualité, ses précieux conseils et sa parfaite disponibilité ont été un grand atout pour moi ;

Monsieur Hodonou DANNON, mon co-directeur de thèse, pour l'encadrement, le suivi permanent et les conseils grâce auxquels ce projet de recherche a connu son achèvement ;

Professeur Régis DUMOULIN, membre du comité de suivi de thèse, et rapporteur du jury pour ses observations pertinentes durant tout le processus de rédaction de la thèse ;

Madame Evelyne LANDE, Professeure des Universités, Université de Poitiers, madame Célia LEMAIRE, Maître de Conférences-HDR, Université de Strasbourg et madame Fana RASOLOFO-DISTLER, Maître de Conférences-HDR, Université de Lorraine, et respectivement présidente de jury, rapporteur du Jury et examinatrice qui ont accepté de consacrer leur précieux temps à l'évaluation de cette thèse et d'apporter leurs observations pour son amélioration ;

Monsieur Denis CHOFFEL, membre du comité de suivi de thèse, pour ses observations pertinentes durant tout le processus de rédaction de la thèse ;

Les directeurs de l'école doctorale SJPEG et du laboratoire CEREFIGE, et tous leurs collaborateurs pour leur appui constant durant tout notre processus doctoral ;

La secrétaire de l'école doctorale SJPEG pour sa coordination ;

Monsieur Komivi AFAWUBO pour son assistance matérielle tout au long du processus de rédaction de cette thèse ;

Tous ceux qui de près ou de loin ont contribué de diverses manières à la réalisation de cette recherche doctorale.

# Sommaire

Résumé .....	9
Abstract .....	100
Introduction générale.....	111
Première partie : Revue de littérature, cadres théorique et méthodologique .....	19
Introduction de la première partie .....	200
Chapitre 1 : Revue de la littérature sur la qualité de la gestion des communes .....	211
1.1 Etat de la littérature sur la qualité de la gestion.....	211
1.2 : Facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes .....	522
Chapitre 2 : Cadre théorique de la recherche .....	78
2.1 La théorie néo-institutionnelle.....	78
2.2 Modèle théorique d'analyse.....	1011
Chapitre 3 : Cadre méthodologique de la recherche .....	1055
3.1 Choix épistémologique, nature de l'étude et opérationnalisation des variables.....	1055
3.2 Collecte des données et outils d'analyse .....	1177
Conclusion de la première partie .....	1355
Deuxième partie : Cadres institutionnel et empirique de la recherche.....	1366
Introduction de la deuxième partie .....	1377
Chapitre 4 : Cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des communes au Bénin	13838
4.1 L'Organisation de l'administration territoriale béninoise .....	13939
4.2 Les organes de contrôle de la gestion des communes au Bénin .....	1644
Chapitre 5 : Aspects empiriques des déterminants de la qualité de la gestion.....	1700
5.1 Les outils et modes de gestion rencontrés .....	1700
5.2 Résultats empiriques.....	1800
Chapitre 6 : Qualité de la gestion et scores d'efficacité : application de la méthode DEA.	2033
6.1 Analyse des résultats de l'estimation des scores d'efficacité des communes du Bénin en lien avec la qualité de la gestion .....	2033
6.2 Prise en compte de l'endogenéité et de l'influence de l'efficacité passée sur la qualité de gestion.....	2200
Conclusion de la deuxième partie.....	2244
Conclusion générale .....	2255
Bibliographie.....	22929



## Liste des tableaux

Tableau N°1	Eléments de comparaison entre les sept dimensions de la qualité de la gestion de Ghoshal et Bartlett (1994) et les six dimensions issues de la synthèse de la littérature sur la qualité de la gestion	38
Tableau N°2	Caractéristiques des différents mécanismes de gouvernance et de normalisation des associations	53
Tableau N°3	Fonctionnement des organes de gouvernance et qualité de la gestion	55
Tableau N°4	Les styles de management selon Goleman (2000) (traduit par Barel et al, 2017)	65
Tableau N°5	Caractéristiques des modes de gestion	70
Tableau N°6	Synthèse de l'applicabilité des concepts de la théorie néo-institutionnelle aux communes béninoises	100
Tableau N° 7	Récapitulatif des variables	104
Tableau N° 8	Caractéristiques des paradigmes positiviste, interprétatif et constructiviste	106
Tableau N° 9	Grille d'évaluation du degré de mise en œuvre des compétences par les communes	110
Tableau N° 10:	Grille d'analyse de la qualité de la dépense publique des communes	111
Tableau N°11	Appréciation de la transparence des procédures de commandes publiques	113
Tableau N°12	Appréciation de la qualité de la gestion	113
Tableau N°13	Appréciation du fonctionnement des organes élus et des services communaux	114
Tableau N°14	Appréciation du leadership et du style de management des dirigeants	115
Tableau N°15	Compétence des agents administratifs municipaux	115
Tableau N°16	Appréciation de la qualité du système d'informations	116
Tableau N°17	Appréciation de la qualité des outils de gestion	116
Tableau N°18	Typologie des entretiens	117
Tableau N°19	Données recherchées par domaine de compétence	119
Tableau N°20	Quelques travaux similaires ayant utilisé les données de panel	123
Tableau N°21	Quelques travaux récents ayant utilisé la méthode DEA pour apprécier la performance des organisations	130
Tableau N°22	Modèles de la production communale retenus	133
Tableau N°23	Evolution historique du processus de la décentralisation au Bénin	143
Tableau N°24	Synthèse des nouvelles lois sur la décentralisation au Bénin	145
Tableau N° 25	Caractéristiques synthétiques des départements au Bénin	147
Tableau N°26	Typologie de la structure de l'administration territoriale des pays francophones de l'UEMOA	148

Tableau N° 27	Découpage territorial du Bénin en départements et communes	149
Tableau N° 28	Organisations de coopération intercommunale existant au Bénin	153
Tableau N°29	Modes de gestion rencontrés dans les communes	178
Tableau N°30	Statistiques descriptives du modèle	181
Tableau N° 31	Données sur les compétences de quelques agents administratifs	184
Tableau N°32	Résumé de quelques verbatim	186
Tableau N° 33	Présentation de l'estimation de l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance	188
Tableau N° 34	Statistiques descriptives du modèle	190
Tableau N°35	Présentation de l'estimation de la qualité de la gestion en fonction des variables explicatives retenues	198
Tableau N°36	Présentation de l'estimation de la qualité de la gestion en fonction des variables explicatives retenues en prenant en compte les variable d'intérêt et de contrôle	202
Tableau N° 37	Présentation des statistiques descriptives des scores d'efficacité de l'ensemble des communes du Bénin sur la période 2016-2018	205
Tableau N° 38	Score de Performance des communes Modèle 1	207
Tableau N° 39	Score de Performance des communes selon le Modèle 2	210
Tableau N°40	Relation entre qualité de la gestion et efficacité technique globale avec les régressions linéaires et non linéaires	215
Tableau N° 41	Relation entre qualité de gestion et efficacité technique globale avec les modèles Tobit	216
Tableau N° 42	Relation entre qualité de gestion et efficacité technique pure avec les régressions linéaires et non linéaires	217
Tableau N° 43	Relation entre qualité de gestion et efficacité technique pure avec les modèles Tobit	218
Tableau N° 44	Relation entre efficacité passée et qualité de la gestion	222

## Liste des figures

Figure N°1 :	Modèle théorique d'analyse	103
Figure N°2 :	Les rendements d'échelle	129
Figure N°3 :	Structure de l'administration territoriale béninoise	155

# Résumé

Le Bénin, à l'instar de la plupart des pays africains, s'est engagé dans le processus de décentralisation suite à la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990. Les nouvelles communes, créées à la place des anciennes sous-préfectures, sont appelées à mettre en œuvre des compétences à elles dévolues avec pour finalité la démocratie locale et le développement à la base. Mais pour certains auteurs comme Vigoda-Gadot et al. (2018) et Chitou (2013), les administrations publiques (Etat, collectivités locales, entreprises publiques) sont généralement mal gérées et affichent des contre-performances récurrentes. La question qui se pose est de savoir si les nouvelles communes béninoises qui sont aussi des structures publiques peuvent faire exception à ce constat général de mauvaise qualité de la gestion des administrations publiques. L'objectif principal de cette étude est d'identifier les principaux déterminants de la qualité de la gestion des communes au Bénin sous le prisme de la théorie néo-institutionnelle. La démarche méthodologique est basée sur les modèles économétriques avec des données en panel d'une part et la méthode d'évaluation des performances dénommée *Data Envelopment Analysis* (DEA) d'autre part. En particulier, le modèle DEA a permis de mesurer les efficacités techniques globale, pure et d'échelle afin d'en faire un lien avec la qualité de la gestion des communes. Les résultats de l'étude indiquent que l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion et la qualité du système d'information et l'efficacité sont les principaux déterminants de la qualité de la gestion des communes au Bénin. S'agissant de l'efficacité, le score d'efficacité technique globale influence positivement et significativement la qualité de la gestion lorsqu'il est au dessus des seuils de 76,4% et 82,9% en fonction des modèles estimés. Au dessous de ces seuils, l'efficacité technique globale influence négativement la qualité de la gestion.

Au plan managérial, les résultats de cette étude offrent des possibilités d'amélioration de la qualité de la gestion des communes au Bénin. Les facteurs qui influencent la qualité de la gestion des communes fournissent aux dirigeants communaux des leviers sur lesquels ils peuvent agir pour améliorer la qualité de leur gestion.

# Abstract

Benin, like most African countries, embarked on the process of decentralization following the national conference of the living forces of the nation in February 1990. The new communes, created in place of the former sub-prefectures, are called upon to implement the powers devolved to them with the aim of local democracy and grassroots development. But for some authors like Vigoda-Gadot et al. (2018) and Chitou (2013), public administrations (State, local authorities, public companies) are generally poorly managed and show recurring poor performance. The question that arises is whether the new Beninese municipalities, which are also public structures, can make an exception to this general finding of poor quality in the management of public administrations. The main objective of this study is to identify the main determinants of the quality of municipal management in Benin under the prism of neo-institutional theory. The methodological approach is based on econometric models with panel data on the one hand and the performance evaluation method called Data Envelopment Analysis (DEA) on the other. In particular, the DEA model made it possible to measure overall, pure and scale technical efficiencies in order to make a link with the quality of municipal management. The results of the study indicate that the effectiveness in the operation of governance bodies, the quality of management tools and the quality of the information system and efficiency are the main determinants of the quality of municipal management in Benin. In addition, we note that there is a relationship between efficiency and quality of management. With regard to efficiency, the overall technical efficiency score positively and significantly influences the quality of management when it is above thresholds that vary from 76.4% to 82.9% depending on the models. estimated. Below these thresholds, overall technical efficiency negatively influences the quality of management

At the managerial level, the results of this study offer opportunities for improving the quality of municipal management in Benin. The factors that influence the quality of municipal management provide municipal leaders with levers on which they can act to improve the quality of their management.

## Introduction générale

Depuis quelques années, la plupart des pays africains ont recours à la décentralisation en vue de favoriser la démocratie et le développement local. Selon Yatta (2007), les objectifs poursuivis par la plupart de ces pays en optant pour la décentralisation sont quasiment identiques à savoir la restauration de la paix sociale ou la mobilisation des populations locales pour le développement. En effet, les pays comme le Mali, le Niger, le Tchad, le Nigéria et l’Ethiopie connaissent des conflits sociaux et économiques liés aux différences ethniques, culturelles et religieuses. Ces conflits amènent la partie de la population qui se sent opprimée à demander plus d’autonomie, d’indépendance voire la sécession du pays. La décentralisation apparaît comme un moyen pour réduire les propensions à l’indépendance en ce sens qu’elle donne la possibilité aux citoyens de gérer leurs propres affaires locales.

En ce qui concerne la mobilisation des populations locales pour le développement, la plupart des pays africains au sud du Sahara ont, pendant longtemps, mené une politique d’aménagement, d’urbanisation et de développement autour de quelques grandes villes; la décentralisation devient alors un moyen de promouvoir l’émergence de nouveaux centres urbains équilibrant les métropoles : c’est le cas des pays comme le Sénégal, la Côte d’Ivoire, le Bénin et le Burkina Faso. La question de la mobilisation des populations locales pour le développement s’apprécie aussi à travers l’approche participative de la démocratie locale qu’implique la décentralisation. En effet, avec la décentralisation, les populations sont appelées à prendre part à l’élaboration et à la mise en œuvre des politiques de développement local.

Au Bénin, le choix du processus de la décentralisation découle de la volonté des acteurs politiques et des citoyens de tirer les leçons de l’échec de la centralisation des politiques publiques qui avait cours dans ce pays depuis les indépendances jusqu’à la fin des années 1980. Il s’agissait également d’offrir aux citoyens l’opportunité de participer à la gestion des affaires locales. Cette volonté des acteurs politiques et des citoyens a été consacrée par une des décisions de la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990 qui constitue un

événement majeur de l'histoire politique récente du Bénin. De 1990 à 2002, l'Etat béninois a pris le temps pour préparer les projets de lois devant régir la décentralisation ainsi que leurs décrets d'application. Ainsi, pour la Direction Générale de l'Administration du Territoire (2006, p4), *«la décentralisation est le fait, pour l'Etat, personne morale de droit public, de créer, sur son territoire, en vertu de la loi, d'autres personnes morales de droit public auxquelles il transfère des compétences que ces dernières exercent désormais sous sa tutelle.»*

Après l'adoption desdites lois par le parlement et leur promulgation par le chef de l'Etat, les premières élections communales et municipales ont eu lieu fin 2002 et début 2003. Ces élections consacrent le choix des premiers conseillers communaux / municipaux et des maires qui doivent désormais gérer les différentes communes béninoises. Pour chaque commune, le nombre de conseillers communaux est essentiellement fonction de la taille de la population de ladite commune. Les conseillers communaux une fois élus, choisissent en leur sein, le maire et ses adjoints. Conformément à l'article 38 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, *« le maire et ses adjoints doivent savoir lire et écrire le français »*.

Plusieurs travaux de recherches notamment ceux des partisans du New Public Management (NPM) ont montré que les administrations publiques (Etats, collectivités locales, entreprises publiques) sont généralement mal gérées et affichent des contre-performances. Dans ce cadre, Vigoda-Gadot et al. (2018) estiment que les réformes du NPM en particulier et les demandes quasi permanentes des citoyens à l'échelle mondiale pour une réforme des administrations publiques sont dues aux contre-performances et la mauvaise qualité de la gestion desdites administrations publiques centrales d'une part et la mauvaise qualité des services publics d'autre part. C'est ce que tente de montrer aussi Chitou (2013) en prenant le cas du Togo. Ici, l'auteur a constaté que le manque des valeurs traditionnelles de service public et de l'éthique est à la base de la mauvaise gestion des entreprises publiques. Mais que signifie le terme qualité de la gestion ? Selon la synthèse des travaux de différents auteurs tels que Hammerschmid et al. (2019), Baklouti et al. (2018), Mebarki (2018) et Lord (2017), le concept de qualité de la gestion désigne tout processus qui procède à une combinaison optimale des ressources humaines, matérielles et financières de son environnement dans l'optique ultime de donner satisfaction aux différents acteurs en présence. L'on peut alors se demander si la gestion des communes est de bonne qualité ou si la mauvaise gestion constatée au niveau des administrations publiques s'observe également au niveau des communes.

Dans ce cadre, il faut remarquer qu'au début de la décentralisation, les nouvelles municipalités ont été installées en lieu et place des anciennes sous-préfectures tout en gardant le même personnel administratif. En effet, les différents rapports d'études réalisées au cours de la première mandature de la décentralisation ont montré que plus de 50% du personnel administratif des communes sont composés d'agents de catégorie B, C, D et E. Il a été constaté que des agents de catégorie C occupent des postes de chef service. Les questions liées à la gestion stratégique n'étaient pas dans les habitudes de ces agents. Ces agents sont habitués à la gestion courante au jour le jour. On est ainsi passé d'un contexte de centralisation à un nouveau contexte de décentralisation avec les mêmes agents communaux. Or, dans le contexte de la décentralisation, les communes sont appelées à être plus autonomes dans les prises de décisions alors qu'à l'époque des sous-préfectures, la plupart des décisions sont prises au niveau central et imposées aux agents communaux pour exécution.

De même, avec la décentralisation, la commune est appelée à élaborer des documents de planification à court, moyen et long terme. Ainsi, conformément à l'article 84 de la loi portant organisation des communes, la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population. Les articles 1 et 2 de la même loi indiquent que la commune est dotée d'un budget propre pour la mise en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement. La pratique d'élaboration et de mise en œuvre de ces outils de gestion n'était pas suffisamment ancrée dans les habitudes des agents des administrations communales qui sont tout de même appelés à accompagner techniquement les nouveaux dirigeants élus. Ce qui pose le problème de compétence des agents administratifs dans les nouvelles administrations communales.

Pour mener à bien leurs activités, les nouvelles administrations communales ont procédé au renforcement des capacités des anciens agents des sous-préfectures et ont recruté de nouveaux agents communaux. Toutefois, la question qui se pose est de savoir si ces agents administratifs ont la compétence nécessaire au fonctionnement efficace des nouveaux organes de gouvernance des communes. Selon Le Boterf (2015), la compétence se définit par le savoir, le savoir-faire (compétence opérative), le savoir-être (compétence relationnelle) et le savoir-donner du sens qui est synonyme de réflexivité (compétence métacognitive). La compétence peut être



individuelle, collective ou organisationnelle. La compétence ici peut se résumer à la capacité technique et l'expérience pertinente du personnel administratif des communes à concevoir et mettre en œuvre harmonieusement des politiques de développement local. Or, plusieurs travaux de recherches, notamment ceux qui se réclament de la théorie néo-institutionnelle tels que Di Maggio et Powell (1983), Honadle (2001) et Dragos et al. (2012), ont montré que la qualité de la gestion dépend de l'existence des procédures, des normes et de la compétence des agents administratifs pour la mise en œuvre des procédures de gestion d'une part, et de la qualité des outils de gestion d'autre part.

Au Bénin, au regard de la faiblesse des ressources financières propres mobilisées par les nouvelles communes, l'Etat béninois a conçu et mis en œuvre un instrument destiné à financer les investissements dans les communes. Cet instrument appelé Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC), est financé par l'Etat et les partenaires techniques et financiers. L'article 11 du décret n° 2008-276 portant création du FADeC stipule que « *les communes et structures intercommunales sont soumises aux contrôles de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale des Affaires Administratives* ». Les structures de l'Etat en charge de ces contrôles élaborent chaque année des normes de contrôle qui leur permettent de se faire une idée assez objective de la qualité de la gestion communale. De façon systématique, à la fin de chaque exercice budgétaire, les audits FADeC sont effectués dans toutes les communes du Bénin. Par exemple, les rapports 2016, 2017 et 2018 de l'audit de la gestion du FADeC ont relevé pour certaines communes, les constats ci-après :

- une stagnation de l'efficacité à un niveau moins élevé pour le fonctionnement des commissions permanentes, la coordination des services par le secrétaire général et la fonctionnalité des dispositifs d'archivage et de documentation ;
- l'inefficacité des prévisions budgétaires en ce qui concerne les ressources propres, ce qui entraîne un faible taux de réalisation de ces recettes ;
- le non-respect des délais de passation de marché ;
- l'inexistence et/ou le non-respect des manuels de procédures administratives, comptables et financières ;
- l'inexistence et/ou la mauvaise tenue de la comptabilité matière ;
- la non fonctionnalité de certaines infrastructures pourtant bien réceptionnées.

Ces constats, qui sont structurels d'une année à une autre, montrent qu'il y a des problèmes de gestion dans les communes béninoises. Pour les auditeurs, même si les analyses montrent une assez bonne adéquation entre les profils des titulaires et les exigences des postes, la tendance au rajeunissement des chefs de services se traduit par une baisse de l'expérience professionnelle et de la compétence des agents administratifs : ce qui se ressent sur la qualité des outils de gestion. Cette question de compétence est toujours présente dans les travaux de plusieurs auteurs. Ainsi, par exemple, en analysant la faillite de la ville de Détroit aux Etats Unis, Yilin et Fletcher (2015) sont arrivés à la conclusion que celle-ci s'explique en partie par l'incompétence des dirigeants en matière financière. Cette incompétence a conduit ces derniers à prendre des risques financiers énormes auprès des partenaires sociaux et financiers sans tenir compte de la situation financière réelle présente et future de la municipalité. Ce qui a eu un impact négatif sur la qualité de la gestion de cette ville de Détroit.

En dehors de la question de compétence des agents qui influence le fonctionnement des organes de gouvernance ainsi que celle de la qualité des outils, Gonne et al. (2019) ont montré que la qualité de l'information comptable et financière permet aux investisseurs de juger de la qualité de la gestion et d'envisager des possibilités de financement. Ce qui voudrait dire que la qualité de la gestion est dépendante du système d'informations de gestion qui génère des informations financières et comptables de bonne qualité.

En outre, selon Waddock et Graves (1997), la qualité de la gestion peut être expliquée par la performance notamment l'efficacité. De même, pour Lin et Huang (2002), les organisations bien gérées sont celles qui sont les plus efficaces. Quant à Hong et al. (2020), les informations sur les performances antérieures favorisent l'amélioration de la qualité de la gestion présente et future. Il ressort alors des travaux de ces auteurs que l'étude sur la qualité de la gestion ne peut pas occulter les questions liées à la performance surtout s'agissant de la dimension efficacité de la performance.

Au regard de ce qui précède, la question centrale de recherche qui se pose est celle-ci : ***quels sont les déterminants de la qualité de la gestion des communes béninoises ?*** A partir de cette question centrale, l'on peut se poser les questions spécifiques suivantes :

- dans quelle mesure la compétence des agents municipaux et le style de management des dirigeants influencent-ils l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance ?
- l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance influence-t-elle la qualité de la gestion des communes béninoises ?
- la qualité des outils de gestion peut-elle être un levier de la qualité de la gestion des communes béninoises ?
- dans quelle mesure la nature du système d'information affecte-t-elle la qualité de la gestion des communes béninoises ?
- l'efficacité peut-elle favoriser l'amélioration de la qualité de la gestion ?

C'est la recherche de réponses à ces différentes questions qui motive la présente recherche doctorale ayant pour thème : « **Les déterminants de la qualité de la gestion des communes béninoises** ».

L'objectif général de cette recherche est d'identifier les principaux déterminants de la qualité de la gestion des communes au Bénin.

Pour atteindre ces objectifs, et en se basant sur la revue de littérature, les hypothèses suivantes ont été formulées:

**Hypothèse 1** : la compétence des agents municipaux et le style de management des dirigeants influencent positivement l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance.

**Hypothèse 2** : l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance favorise une amélioration de la qualité de la gestion municipale.

**Hypothèse 3** : l'existence d'outils de gestion de bonne qualité dans les communes favorise l'amélioration de la qualité de la gestion des collectivités locales.

**Hypothèse 4** : la nature du système d'information existant au niveau de la mairie affecte la qualité de la gestion communale.

**Hypothèse 5** : l'efficacité dans la gestion communale favorise l'amélioration de la qualité de ladite gestion.

Pour tester ces hypothèses, nous nous sommes inscrits dans un positionnement épistémologique positiviste. En effet, les recherches en sciences de gestion se font en suivant soit le positivisme,

l'interprétativisme ou le constructivisme. Pour choisir un positionnement épistémologique, il est nécessaire de se poser des questions sur le statut de la connaissance, la nature de la réalité, le chemin de la connaissance et les critères de validité de la connaissance.

Selon Thiétart et al. (2014), le positivisme se base sur une hypothèse réaliste et déterministe ; le sujet est indépendant de l'objet. De plus, la nature de la connaissance est objective et non contextuelle. En résumé, selon Thiétart et al. (2014), « *dans le cadre du positivisme, le chercheur va découvrir des lois qui s'imposent aux acteurs.* »

Ce choix épistémologique du positivisme nous a amené à opter pour une approche théorique basée sur la théorie néo-institutionnelle (Di Maggio et Powell, 1983) d'une part et une démarche méthodologique basée sur les modèles économétriques avec des données en panel à travers le logiciel STATA et le modèle DEA. S'agissant des données collectées, elles sont à la fois quantitatives et qualitatives. Les données quantitatives sont collectées à travers les comptes administratifs, les comptes de gestion et les budgets. Quant aux données qualitatives, elles sont collectées durant des enquêtes au moment de l'étude. La combinaison des données qui n'ont pas forcément les mêmes caractéristiques en termes de dimension temporelle et spatiale se fait généralement avec les données de panel. S'agissant des tests de spécification, ce sont les tests de Fisher et de Hausman (1978) qui ont été utilisés. Le classement des communes selon les scores d'efficacité technique est fait grâce à la méthode DEA.

Le choix épistémologique énoncé plus haut, le cadre théorique et la méthodologie adoptée ont permis de tester les hypothèses, de présenter et d'analyser les résultats. Ainsi, outre la présente introduction générale, la thèse s'articule autour de deux parties et une conclusion générale.

La première partie présente la revue de littérature, le cadre théorique et la méthodologie. Elle s'articule autour de trois chapitres comme suit:

- le premier chapitre est consacré à la revue de littérature sur la qualité de la gestion. Ce premier chapitre est subdivisé en deux sections : la première section fait un état de la littérature sur la qualité de la gestion notamment la clarification des concepts, les dimensions de la qualité de la gestion, les liens entre la qualité de la gestion et la performance. La deuxième section présente les principaux facteurs explicatifs de la qualité de la gestion tels que retrouvés dans la littérature

à savoir : le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'informations et l'efficacité technique globale.

- le deuxième chapitre de la première partie porte sur le cadre théorique de la recherche. Ainsi après avoir justifié le choix de la théorie utilisée, les concepts clés de la théorie néo-institutionnelle ont été présentés; ensuite le modèle théorique de recherche et les variables de recherche ont été explicités.

- le troisième chapitre porte sur la méthodologie notamment le choix épistémologique, l'opérationnalisation des variables, et enfin la collecte des données et les outils d'analyse.

La deuxième partie est consacrée à la présentation et à l'analyse des résultats. Cette deuxième partie est également composée de trois chapitres notamment :

- le quatrième chapitre porte sur le cadre institutionnel et réglementaire de la décentralisation au Bénin. Dans la première section, l'organisation de l'administration territoriale au Bénin a été présentée de même que les organes de gouvernance et les outils de gestion. Quant à la deuxième section, elle a permis de présenter les organes de contrôle de la gestion des communes béninoises.

- le cinquième chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse empirique des facteurs explicatifs de la qualité de la gestion. La première section est consacrée à la présentation des outils et modes de gestion retrouvés dans les communes béninoises. L'analyse des résultats empiriques et la vérification des hypothèses sont faites au niveau de la deuxième section.

- le sixième chapitre recherche les liens entre l'efficacité technique globale et la qualité de la gestion. Dans un premier temps, nous avons procédé à l'analyse des scores d'efficacité ; ensuite nous avons pris en compte l'endogénéité et l'influence de l'efficacité passée sur la qualité de la gestion.

**Première partie : Revue de littérature, cadres  
théorique et méthodologique**

## **Introduction de la première partie**

La première partie de la thèse est consacrée à la présentation du cadre théorique et méthodologique de la recherche. Elle est subdivisée en trois chapitres que sont :

- la revue de littérature sur la qualité de la gestion;
- le cadre théorique de la recherche;
- le cadre méthodologique de la recherche.

Le premier chapitre est composé de deux sections à savoir l'état de la littérature sur la qualité de la gestion et les facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes béninoises. La première section a permis de définir le concept de « qualité de la gestion », d'identifier les dimensions de la qualité de la gestion et enfin de faire le lien entre performance et qualité de la gestion. Dans la deuxième section, les facteurs explicatifs de la qualité de la gestion ont été regroupés en quatre points que sont : le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'information et l'efficacité.

Le deuxième chapitre est consacré à la présentation du cadre théorique de la recherche. Ce chapitre comprend deux sections que sont la présentation de la théorie néo-institutionnelle et le modèle théorique d'analyse. Dans la première section, nous avons présenté les éléments justificatifs du choix de la théorie néo-institutionnelle et les concepts clés de la théorie néo-institutionnelle. La deuxième section présente les variables à utiliser ainsi que le schéma du modèle théorique d'analyse.

Le troisième chapitre présente le cadre méthodologique de la recherche. Il est articulé autour de deux sections : le choix épistémologique, la nature de l'étude et l'opérationnalisation des variables d'une part, la collecte des données, les outils d'analyse et la délimitation du champ de l'étude d'autre part.

Cette première partie s'achève par une conclusion

# **Chapitre 1 : Revue de la littérature sur la qualité de la gestion des communes**

La qualité de la gestion des organisations publiques ou privées en général a été abordée d'une manière ou d'une autre par plusieurs chercheurs en fonction de leur centre d'intérêt. De façon spécifique, plusieurs travaux tels que ceux de Giguère (2017), Lord (2017), Lajni (2019), Hammerschmid et al. (2019) ont été réalisés sur la qualité de la gestion des structures publiques en général et des communes en particulier. Ce chapitre a permis de faire le point de la littérature sur la qualité de la gestion des communes. Le chapitre est subdivisé en deux sections que sont : l'état de la littérature sur la qualité de la gestion et les facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes béninoises. Dans une première section, après avoir défini le concept de « qualité de la gestion », nous avons identifié les dimensions de la qualité de la gestion et enfin nous avons fait le lien entre performance et qualité de la gestion. Au niveau de la deuxième section, les facteurs explicatifs de la qualité de la gestion ont été regroupés en quatre classes à savoir : le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'information et l'efficacité.

## **1.1 Etat de la littérature sur la qualité de la gestion**

### **1.1.1 Définition du concept de qualité de la gestion**

Le concept de qualité de la gestion est un concept composite. On y trouve les termes « qualité » et « gestion » qui tous deux ont une signification bien précise. Ainsi, avant de définir le concept de qualité de la gestion, il est nécessaire de comprendre ce que signifient les différents termes constitutifs.

#### **1.1.1.1 Notion de qualité**

Plusieurs définitions du concept de la qualité sont recensées dans la littérature. Généralement, la qualité peut être définie comme la façon d'être, bonne ou mauvaise de quelque chose (bien ou service), de quelqu'un ou d'un processus. Il y a ici une appréciation de l'état de quelque



chose par rapport à une moyenne. L'on peut aussi dire que la qualité se traduit par la conformité d'un bien, service, processus, organisation par rapport aux attentes des clients. Selon la norme ISO 9000:2000, «*la qualité est l'aptitude d'un ensemble de caractéristiques intrinsèques à satisfaire des exigences des clients et d'autres parties intéressés*». De même, selon la norme ISO 8402-1994, la qualité «*est l'ensemble des caractéristiques d'une entité (processus, produit ou organisme) qui lui confèrent l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites.* »

Selon Galetto (1999), «*La qualité est l'ensemble des caractéristiques d'un système qui permet de répondre aux besoins des clients, de l'utilisateur et de la société* ». A travers cette définition, l'on peut retenir que le concept de qualité peut s'appliquer tant aux biens, services qu'aux processus. S'intéressant aux produits et aux services, Zhangwei et al. (2019) définissent la qualité comme l'attribut essentiel d'un produit ou service sur lequel les consommateurs se basent pour évaluer leur satisfaction. Dans un système où les consommateurs ont la possibilité de retourner les produits à leurs fournisseurs après achat pour défaut de qualité, les auteurs estiment que les entreprises peuvent concevoir et mettre en œuvre des politiques de divulgation des informations sur la qualité de leurs produits avant même la mise en marché. Ce qui permet aux entreprises concernées de réduire les coûts de reprise et de retraitement des produits retournés d'une part et pour les clients d'éviter les frais de déplacement et des pertes de temps pour les réclamations d'autre part.

La notion de qualité s'applique à toutes les formes d'organisations et à tous les secteurs d'activité. Ainsi par exemple dans le secteur bancaire, Ennouri et Chaabouni (2018) estiment que la qualité des services offerts par les banques constitue le cœur de la relation entre lesdites banques et les entreprises clientes. En effet, pendant que les banques s'efforcent constamment pour améliorer la qualité de leurs services aux entreprises clientes, celles-ci aussi évaluent constamment la qualité de services reçus pour se fidéliser ou pas à une banque. Toujours dans le secteur financier, en s'intéressant aux Start up qui cherchent du financement pour réaliser leurs projets, Dardour et al. (2018) estiment que la qualité du projet est l'un des déterminants de la réussite de la levée de fonds par les Start up *via* les plateformes de financement participatif. Au niveau des grands cabinets d'audits, Manita et al. (2018) ont montré que pour accéder au top management dans les grands cabinets d'audit, un associé doit avoir des qualités personnelles intrinsèques que sont : le talent, l'expertise, de bonnes relations avec l'organisation et les parties prenantes. Enfin, dans le secteur des collectivités locales, certains auteurs, comme par exemple

Nobile (2017), estiment qu'il est possible de concevoir et mettre en œuvre une vision entrepreneuriale.

Tant la notion de qualité s'applique aux biens, services, processus, individus, tant la même notion peut s'appliquer au travail ou aux informations. Ainsi, l'on peut parler de qualité de travail, de qualité de l'information. Pour Barel et al. (2019), la notion de qualité de travail fait appel à plusieurs concepts qui ne disent pas toujours la même chose : qualité de l'activité/du geste « *bien fait* », qualité du produit/du service, qualité de la tâche prescrite ou des objectifs économiques, qualité du collectif de travail ou de la vie personnelle au travail. S'agissant de la qualité de l'information, Michaïlesco (1999), la définit comme l'aptitude de cette information à traduire une réalité qui ne peut pas être déformée ni par la perception et le jugement de l'émetteur ni par la forme qui rend intelligible cette réalité. Toujours s'agissant de la qualité de l'information, plusieurs travaux se sont intéressés à la qualité des audits, des informations comptables et financières. Ainsi, s'agissant de la qualité des audits externes en Belgique, Lajni (2019) estime que pour son appréciation il faut se référer au code de bonne pratique de gouvernance. La qualité fait donc référence à la notion de conformité à une norme. S'agissant toujours de la qualité de l'information, Michaïlesco (1999) énumère trois critères qui permettent de la caractériser : la sincérité, la valeur et l'intelligibilité. La sincérité, c'est la présentation sincère et honnête de la réalité. La valeur quant à elle fait allusion à l'utilité objective et subjective attribuée à l'information par rapport à la réalité. Enfin l'intelligibilité traduit la facilité avec laquelle les parties prenantes comprennent l'information. Selon *Global Reporting Initiative* (GRI) cité par Depoers (2010), il existe 6 principes de qualité de l'information : l'équilibre, la comparabilité, l'exactitude, la périodicité, la clarté et la fiabilité.

Sur un autre angle, certains travaux récents tentent de faire un lien entre le prix et la qualité alors que traditionnellement la demande d'un produit ou service (quantité) dépend du prix. Mais de plus en plus, beaucoup d'auteurs estiment que la demande d'un produit peut aussi dépendre de sa qualité. Ici, l'accent est mis sur le client qui est le seul en dernier ressort à apprécier la qualité en fonction de ses attentes. Ainsi, pour Voros (2019), la qualité est alors l'ensemble des caractéristiques d'un produit ou d'un service permettant de satisfaire les clients. Petr et Al Rachkidi (2018) concluent qu'il existe un lien entre qualité et satisfaction du consommateur. Etant donné que la satisfaction des clients est un indicateur de performance, Mebarki (2018) estime que la qualité est une des dimensions de la performance qui fait appel à la qualité de la

prestation, le service après-vente, la fiabilité, les délais de traitement, le temps d'attente, et le conseil.

Sur un autre plan, pour Bensimhon et Miel (2019), la notion de qualité est « *une notion cohérente quels que soient les auteurs dans son objectif de fournir le meilleur produit ou service à un utilisateur final ou à un intermédiaire, identifié comme le client interne ou externe* ». C'est cette transversalité du concept de qualité à tous les secteurs qui a amené Ferreira et al. (2020) à s'intéresser à la question de la qualité des soins de santé dans les hôpitaux dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques en la matière. Pour ces auteurs, la recherche de l'efficacité des dépenses publiques de santé n'est pas en contradiction avec le maintien de la qualité. La rationalisation des ressources budgétaires allouées aux hôpitaux ne doit pas se faire au détriment de la qualité des soins de santé. Selon eux, la qualité des soins s'entend par la satisfaction des patients, l'amélioration de leur qualité de vie et la fourniture des services de soins de santé appropriés, rapides et sûrs.

Au total, au regard de ce qui précède, la notion de qualité, selon les auteurs précédents peut s'appliquer aux biens, services, processus. C'est pour cette raison que dans le cadre de la présente thèse, *nous déduisons que le concept de qualité évoque la satisfaction des individus, des organisations publiques ou privées par rapport au processus de gestion*. Le concept de qualité étant défini, il reste à savoir ce que signifie la notion de « gestion. »

### **1.1.1.2 Concept de gestion**

Le terme « gestion » signifie « action d'administrer, d'encadrer et de veiller au bon déroulement. La gestion peut s'appliquer à une grande diversité de milieux socioprofessionnels ». Historiquement, la gestion désigne à l'origine l'administration des organisations. A partir des années 1950, la notion de gestion englobe le concept de management et de direction. La gestion désigne l'action ou la manière de gérer, d'administrer, d'organiser.

Plus tard, le terme « gestion » en français se confond au terme « management » en anglais. Ainsi, la gestion ou le management désigne un ensemble de savoir-faire technique et relationnel, qui consiste à conduire une organisation : mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'objectifs communs, fédérer toutes les énergies, optimiser les ressources financières, humaines

et matérielles dont elle dispose pour atteindre les missions qui lui ont été fixées. Le management ou la gestion vise donc à assurer la cohérence entre les ressources, les missions, et les processus, selon le triptyque : efficacité, efficience, réalisme. Pour Raux (1995), le management ou la gestion peut être synthétisé en quatre fonctions : finaliser, organiser, animer, contrôler l'action et les activités :

- finaliser revient à orienter l'action, lui donner un sens ;
- organiser, c'est différencier les fonctions, les pôles de responsabilités et de compétences ;
- animer, c'est définir et activer les processus de coopération finalisée ;
- contrôler, c'est évaluer les résultats, apprécier les écarts, réagir sur les paramètres du système, maintenir l'organisation et l'animation en cohérence avec leurs finalités.

La gestion ou le management désigne l'ensemble des techniques d'organisation de ressources qui sont mises en œuvre pour assurer une performance organisationnelle optimale. On entend par organisation, une entreprise, une administration ou même une association. De façon spécifique, lorsque l'on s'intéresse au secteur public, le dictionnaire encyclopédique de l'administration publique précise que « *le management public consiste en un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance optimale d'une organisation vouée au service public* ».

La gestion ou le management peut avoir plusieurs dimensions selon la fonction spécifique dans l'organisation publique ou privée, ou selon l'horizon temporel. Ainsi, selon les fonctions de l'entreprise, l'on peut distinguer :

**- Fonction commerciale.** C'est cette fonction de l'entreprise qui cherche à maximiser les ventes tout en garantissant la satisfaction de la clientèle. A cette fonction correspond la « gestion commerciale ». Selon Ouattara (2003), Bocco (2009), Dankoko et Harouna (2009), la gestion commerciale est la dimension de la gestion qui identifie les caractéristiques du marché notamment la taille générale du marché et la part du marché revenant à l'entreprise, les caractéristiques des clients notamment leurs besoins et désirs ainsi que leur demande potentielle, les forces et faiblesses des concurrents. La gestion commerciale, qui vise essentiellement à projeter une bonne image de l'entreprise auprès des clients, se fait grâce aux outils du marketing mix que sont : le produit, le prix, la place et la promotion (4 P). Ces éléments

du marketing mix qui sont initialement prévus pour les entreprises, trouvent leur application dans les structures publiques dont collectivités locales (communes, départements et régions).

En effet, de plus en plus, à l'instar des entreprises, une concurrence rude s'installe entre les collectivités locales. Les collectivités locales qui arrivent à attirer plus d'entreprises à s'installer sur leurs territoires, élargissent leur assiette fiscale pour plus de ressources propres mobilisables. Ce qui amène à agir sur les taux d'imposition sur le foncier, l'habitation ou les activités. D'où la nécessité d'une bonne politique de tarification pour in fine proposer des taux d'imposition attractifs. Les collectivités locales offrent des services publics locaux aux citoyens. Ces biens ou services respectent les principes d'indivisibilité et de non exclusivité. L'indivisibilité signifie que la consommation d'un bien par une personne ne diminue pas la quantité disponible pour les autres consommateurs. Quant au principe de non exclusivité, cela signifie que le fournisseur ou le propriétaire d'un bien ne peut en réserver l'utilisation seulement à ceux qui sont disposés à payer pour en user : une fois le bien produit, il est à la disposition de tous. Pour l'exercice de leurs compétences, les communes sont donc tenues de fournir des biens et services publics locaux aux citoyens. Ce qui met la commune dans une position « d'offreur » alors que les citoyens se trouvent dans une situation de « demandeur ».

Dans ce cadre, la politique de tarification se fait dans une optique normative en tenant compte des théories de la justice, de la redistribution et des finances publiques. Cette optique normative s'applique à deux niveaux :

- les tarifs fiscaux définis dans le code général des impôts qui donne généralement une fourchette dans laquelle la commune choisit un taux ;
- les tarifs non fiscaux pour lesquels c'est la commune elle-même qui définit les taux.

Pour chaque cas, il revient au conseil communal de délibérer sur les taux applicables pour chaque exercice budgétaire.

Par ailleurs, la concurrence entre les collectivités locales amène ces dernières à développer un concept nouveau, celui de la marque territoriale. Selon Albertini et al. (2017), la Marque Territoriale Régionale (MTR) est devenue l'un des principaux leviers de différenciation et de promotion au service du développement du territoire. Lorsqu'une commune ou une région est attirante, ce sont plus de touristes qui sont intéressés par cette destination : d'où plus d'activités pour l'économie locale d'une part et de revenus pour la collectivité d'autre part.

La marque territoriale apparaît alors comme un outil qui permet de vanter les potentialités économiques, culturelles, touristiques d'une commune, département ou d'une région d'une part et les avantages fiscaux offerts aux entreprises d'autre part. La promotion de la marque territoriale nécessite forcément des outils de communication via divers canaux. L'attrait d'une commune ou d'une région repose aussi sur la qualité de services rendus aux citoyens par exemple la qualité du service de gestion des ordures ménagères et la facilité dans le transport.

Il ressort de ce qui précède que la collectivité locale est aussi une organisation dans laquelle la gestion commerciale peut se faire mais avec des spécificités propres qui diffèrent de la logique de profit qu'on rencontre souvent dans les entreprises privées.

- **Fonction production** : A cette fonction, correspond la gestion de la production ou le management de la production. La gestion ou le management de la production consiste à faciliter la production des biens et services souhaités par les clients à l'issue de l'étude marché qui est faite grâce à la gestion commerciale. Elle englobe un ensemble de responsabilités relatives à la conception, à la préparation, la mise en œuvre et le contrôle des processus matériels d'élaboration des biens et services concernés par le métier de l'entreprise (Cohen, 2001). La gestion de la production consiste en une combinaison optimale des matières premières, de la main d'œuvre et autres consommations intermédiaires pour produire et livrer des produits et services de qualité qui répondent aux attentes des clients. Avec la globalisation des échanges et les révolutions technologiques, la fonction de production a pris une dimension stratégique car c'est grâce à elle que l'entreprise peut maîtriser l'environnement de plus en plus complexe et instable. Pour Gratacap et Médan (2013), la dimension stratégique de la fonction de production lui confère un rôle à part dans l'entreprise et justifie l'intérêt qu'on lui porte. C'est pour cette raison que le suivi du système de gestion de la production n'est pas laissé uniquement à la direction générale de l'entreprise. L'importance de la structure de production est telle que souvent même les membres du Conseil d'Administration s'intéressent à son fonctionnement. La garantie du bon fonctionnement du système de production n'est donc pas dans ce cas l'apanage de la seule direction générale. Ainsi, selon Barka et Marco (2017), le conseil d'administration reste attentif aux efforts consentis pour rationaliser les forces de travail et de contrôle de la gestion de la production dans un contexte en pleine évolution des rôles et les mutations du capitalisme. Les systèmes de production sont souvent des structures lourdes qui

sont installées pour le moyen et long terme. Ainsi, lorsqu'il est question de changer d'activités ou de modifier le modèle d'affaires de l'entreprise, c'est le démantèlement du modèle de production qui pose souvent de problème aux dirigeants. C'est ce que tente de montrer Remili (2016) dans le cas d'une entreprise de vêtements qui a voulu transformer son modèle d'affaires dans un contexte de mondialisation. Les problèmes rencontrés étaient liés à la fermeture des infrastructures de production et de licenciement du personnel qui y travaille.

L'évolution de la concurrence, l'exigence de plus en plus accrue des clients pour les délais et la qualité et les nouvelles technologies d'information et de communication amènent les entreprises à améliorer de façon continue leur système de production. Ainsi, des systèmes de production classique, l'on est passé à la production avec le système de stock zéro puis à la production en juste à temps et au lean-manufacturing. Pour Lasnier (2007), le lean manufacturing consiste à éliminer tous les gaspillages présents dans le processus de production tout en pratiquant une politique de progrès permanent. En clair, il est question d'identifier et de réduire voire supprimer toutes les opérations sans valeur ajoutée réelle ni pour le client ni pour l'entreprise et ceci à tous les niveaux du processus de production.

La question de la gestion de la production se pose aussi au niveau des communes. En effet, les communes fournissent des services aux citoyens : prestation de service d'état civil ou gestion des ordures ménagères par exemple. S'agissant de la gestion des ordures, les communes ont besoin des ressources matérielles, humaines et financières pour collecter, trier et transformer les déchets ménagers en d'autres sous-produits qui peuvent être utilisés comme matières premières par d'autres organisations. La qualité de ces prestations est un indicateur de satisfaction des citoyens – contribuables – électeurs.

**- Gestion des approvisionnements et des stocks :** La gestion des approvisionnements et des stocks est en amont et en aval du management de la production. En effet, la production de biens ou de services nécessite l'achat des matières premières et autres consommations intermédiaires. A l'issue de la production, il ressort des produits finis et/ou semi finis. Dans les deux cas, le système génère des stocks qu'il faut gérer avec efficacité et efficience pour éviter à l'entreprise des coûts de détention de stocks et/ou de rupture de stocks très élevés. La gestion des stocks s'applique à plusieurs domaines d'activités de la vie humaine. Ainsi, au Canada, la gestion hospitalière a connu des réformes en matière de gestion des stocks à partir de 2015. Avant cette

réforme, Beaulieu et Venne (2018) ont constaté que la logistique hospitalière concernait uniquement les activités de gestion des approvisionnements et de gestion des stocks. Mais avec la réforme de 2015, la logistique hospitalière s'étend aussi au transport et autres chaînes logistiques pour améliorer la performance organisationnelle notamment la satisfaction des patients. Les progrès technologiques ont révolutionné la gestion des stocks de sorte qu'on parle de prestation de service logistique (PSL). Ainsi, plusieurs concepts découlent de la notion de PSL notamment l'externalisation de la gestion des stocks, la consommation collaborative, les acteurs 3 PL ou 4 PL. S'agissant plus précisément de la consommation collaborative, les auteurs comme Botsman et Rogers (2011), Buczynsk (2013), Cohen et Sundarajan (2015) et Loussaïef et al. (2018) ont montré que les services développés dans le cadre de la consommation collaborative « *permettent d'optimiser la gestion des stocks par une décentralisation plus poussée des centres logistiques* ». Concernant le 3 PL et 4 PL, Abidi et al. (2015), Fattam et Paché (2018) se sont intéressés plus précisément au 4 PL (Fourth Party Logistics). Pour les auteurs, le 4PL est un acteur qui vise la combinaison des ressources, des capacités et des technologies logistiques d'une diversité de partenaires afin d'offrir aux clients une solution intégrée de pilotage et de reconfiguration de leurs chaînes logistiques et de gestion de leurs stocks. S'agissant de l'externalisation de la gestion des stocks, Fulconis et Roveillo (2017) ont constaté que des aspects importants de la gestion des stocks sont externalisés en vue d'améliorer les performances via une réduction des coûts, l'accès à de nouvelles compétences plus pointues et le partage des risques. Les entreprises qui ne souhaitent pas externaliser leurs processus de gestion des stocks et qui n'ont pas les compétences en interne, peuvent, selon de la Pallière et Goulet (2019), solliciter des consultants pour les conseiller voire les accompagner avec le nouveau contexte de développement de capital investissement dans lequel l'entreprise n'a pas l'obligation de disposer de toutes les compétences en son sein.

Le développement des chaînes logistiques s'est basé sur des relations économiques ayant pour finalité la satisfaction du client notamment la mise à sa disposition des produits dans le délai et à un coût acceptable d'une part et la performance organisationnelle d'autre part (Defee et al. 2010). Mais de plus en plus certains auteurs s'intéressent sur la dimension sociale voire humaine des prestations de services logistiques (PSL). C'est le cas de Fattam et Paché (2016) et Fabbe-Costes et al. (2008) qui se sont intéressés à la dimension sociale du comportement des entreprises face à la gestion des stocks. Les auteurs ont utilisé le concept de l'encastrement pour montrer que les dimensions économiques et sociales peuvent aller ensemble dans les prestations



de services logistiques de même qu'aux opérations de gestion des stocks. Dans la même optique, Merminod et Paché (2016) ont estimé que les chaînes logistiques constituent désormais un enjeu stratégique qu'il faut gérer de façon systémique en prenant en compte non seulement les aspects économiques et financiers mais aussi les aspects humains, sociaux et culturels. La gestion des stocks n'est plus une simple dimension organisationnelle mais elle s'inscrit dans une dynamique transversale entre les approvisionnements, la production et le marketing. Pour aller plus loin, Helfrich et al. (2019) s'interroge sur la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) dans le cadre des prestations de services logistiques qui nécessitent parfois des partenariats entre les entreprises et les associations. Les auteurs ont constaté que les réseaux des banques alimentaires mettent un accent particulier sur la gestion des stocks en mettant à la disposition des structures de base des progiciels de gestion des stocks afin d'éviter des ruptures de stocks qui sont préjudiciables aux personnes les plus démunies qui ne vivent que de l'appui des banques alimentaires. Mais Lessassy (2019) estime que généralement, dans des pays développés, les clients ne font pas la différence entre le déréférencement et la rupture de stock. La rupture des stocks est un dysfonctionnement de la gestion des stocks alors que le déréférencement concerne le retrait d'un produit de la vente d'un magasin soit suite à un désaccord lors des négociations avec des fabricants soit en raison des faibles ventes.

Les communes elles aussi sont concernées par la gestion des stocks et des approvisionnements. Au niveau administratif par exemple, la gestion des stocks de consommables et fournitures de bureaux requiert une rigueur pour éviter des commandes excessives qui ne répondent pas aux principes d'efficience, d'efficacité et d'économie. De même, cette rigueur dans la gestion des stocks doit aussi permettre d'éviter les ruptures de stocks. Les technologies de gestion de stocks sont aussi appliquées dans le domaine de la gestion des ordures ménagères pour les communes qui ont des stations de traitement de boues de vidange.

**- Gestion comptable et financière :** c'est la fonction de l'entreprise qui permet de mobiliser les ressources financières à moindre coût pour financer les besoins d'investissement et de fonctionnement. C'est grâce à la gestion comptable et financière que l'entreprise produit et fournit des informations comptables et financières aux parties prenantes : actionnaires, banques, assureurs ou même l'Etat. Toutes les formes d'organisations ont besoin d'avoir un système de gestion comptable et financière fiable.

Le système de gestion comptable et financière est la base du système d'aide à la prise de décision. Selon Azharuddin (2017), lorsque les informations comptables et financières sont fiables, l'entreprise est en mesure de prendre des décisions bien éclairées. Par contre, lorsque le système de gestion comptable et financière n'est pas en mesure de produire des informations de bonne qualité, l'entreprise fera des erreurs stratégiques préjudiciables pour son avenir. La tenue d'un système de gestion comptable et financière nécessite des compétences pointues que les agents devraient avoir. La question de la compétence se pose avec acuité lorsqu'il est question de recruter des diplômés sortis fraîchement des universités. Katerina et Klara (2017) ont constaté que les entreprises sont réticentes à recruter de jeunes diplômés malgré que ceux-ci aient le profil et la compétence pour occuper des postes au niveau comptable et financier. Ce qui s'explique par le manque d'expériences professionnelles de ces jeunes diplômés.

Les collectivités locales ont besoin elles aussi de disposer des outils de gestion comptable et financière qui permettent aux acteurs d'avoir des informations non seulement sur la performance financière mais aussi sur les risques financiers inhérents à la gestion locale. Rocher (2008) a proposé un outil de gestion comptable qui permet non seulement d'identifier et de consolider les risques mais aussi de disposer de normes et des standards grâce à l'implication des acteurs.

- **Gestion des ressources humaines** : la gestion des ressources humaines est la branche de la gestion qui permet à l'entreprise de disposer des ressources humaines en quantité et en qualité pour l'atteinte des objectifs de production et de fourniture des biens et services de qualité aux clients. On s'intéresse aussi aux questions de motivation, de récompenses ou de sanctions selon les cas. Le leadership des dirigeants est déterminant dans la gestion des ressources humaines au niveau des organisations. Pour Wood (2020), les différences dans les performances entre plusieurs organisations sont liées à des différences dans les stratégies de gestion des ressources humaines. Pour plus de performance, l'auteur estime qu'il faut mettre la gestion de ressources humaines au cœur de toutes les préoccupations de l'entreprise et surtout la participation des employés depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre des stratégies concurrentielles. S'agissant des employés, Maley et al. (2020) ont constaté que ces derniers ne sont pas souvent satisfaits de la direction générale de leur entreprise du fait du manque de transparence dans la mesure et la gestion de leurs rendements. Généralement les employés ne sont pas associés au processus d'évaluation de leur performance ; ces derniers contestent souvent les notes qui leurs

sont attribuées. Ce qui impacte négativement la performance organisationnelle. Pour réduire cette insatisfaction des employés, Oruh et Dibia (2020) estiment qu'il faut éviter de créer une trop grande distance entre le sommet de l'entreprise et la base. En effet, la trop grande distance entre les employés et les dirigeants est une source permanente de stress pour les employés qui n'arrivent pas à donner le meilleur d'eux-mêmes pour une performance organisationnelle accrue. Pour ces auteurs, la gestion des ressources humaines doit donc mettre l'accent sur le rapprochement et la complicité entre employés et employeurs. Ce qui va motiver les employés et favoriser l'équilibre entre leur vie familiale et leur vie professionnelle. Lorsque l'employé réalise l'équilibre entre sa vie professionnelle et sa vie familiale, il est motivé toute chose étant égale par ailleurs ; cette motivation pourrait influencer positivement son rendement au niveau individuel et la performance de toute l'organisation en général. Cette performance organisationnelle touche aussi les questions de gestion de la production. A cet effet, Wickramasinghe et Wickramasinghe (2020) ont tenté d'établir une relation entre la performance de la gestion de la production, la performance globale de l'entreprise et la gestion des ressources humaines. Les auteurs tentent de mettre en relation les pratiques de gestion des ressources humaines, les pratiques de production et la performance organisationnelle. Selon leurs résultats, la gestion des ressources humaines est au cœur de la relation entre gestion de la production et performance organisationnelle.

Il ressort de ce qui précède que la gestion des ressources humaines est au cœur de la performance organisationnelle. C'est dans cette optique que Sardi et al. (2020) encouragent les petites et moyennes entreprises (PME) à privilégier la gestion des ressources humaines dans le pilotage de leurs performances organisationnelles au lieu de toujours s'intéresser à la performance financière. Selon ces auteurs, les PME doivent considérer la gestion des ressources humaines comme le principal levier de leur performance globale. L'optimisation de la performance organisationnelle est devenue une nécessité pour toute entreprise dans le contexte de la concurrence internationale et la globalisation des échanges. Pour ce faire, certaines entreprises en général et les entreprises de l'industrie hôtelière en particulier se fondent sur l'image de marque pour améliorer leur performance. Selon Dhiman et Arora (2020), cette démarche centrée sur l'image de marque ne peut aboutir que lorsque les employés sont pris en compte de sorte que l'image de marque de l'entreprise se fonde sur l'image de marque des employés ; ce qui amène les dirigeants à considérer que la gestion des ressources humaines est une dimension fondamentale de la réussite d'une politique d'instauration de l'image de marque

des employés. Les pratiques de gestion des ressources humaines sont importantes pour la survie de l'organisation qu'elles peuvent être à la base de l'attrait ou non des nouvelles compétences extérieures vers l'entreprise. C'est ce que tente de montrer Harris et Pattie (2020). En effet, pour ces auteurs, les stagiaires d'une entreprise peuvent être intéressés ou pas à rejoindre ladite entreprise en fonction des pratiques de gestion des ressources humaines mises en œuvre au sein de ladite entreprise. Ainsi, lorsqu'il y a une meilleure adéquation entre la personne et l'organisation d'une part et entre la personne et l'emploi d'autre part, les stagiaires sont plus attirés par cette entreprise.

Selon l'horizon temporel de la gestion, on peut distinguer : la gestion stratégique, la gestion opérationnelle et la gestion courante ;

- **Gestion stratégique** : l'on se projette dans le moyen et le long terme afin de définir une vision stratégique qui est déclinée en objectifs stratégiques et en plan d'actions à long terme. La gestion stratégique est une dimension fondamentale de la gestion organisationnelle. En effet, c'est grâce à la gestion stratégique que l'organisation peut identifier ses forces et faiblesses, les opportunités et les menaces ainsi que la situation des clients, de concurrents et des fournisseurs. La gestion stratégique est présente dans les communes grâce à l'élaboration des plans de développement communal chaque cinq ans et des schémas directeurs d'aménagement.

- **Gestion opérationnelle** : la gestion opérationnelle est une déclinaison de la gestion stratégique sur un horizon de court terme. Cette déclinaison se fait grâce aux outils comme le budget et les tableaux de bord.

- **Gestion courante** : la gestion courante est une gestion qui se focalise beaucoup plus sur le quotidien.

Au regard de ce qui précède et en partant des développements des différents auteurs, l'on peut déduire que la gestion est un processus à travers lequel il faut utiliser les ressources humaines, matérielles et financières dont dispose l'organisation pour atteindre une bonne performance organisationnelle prenant en compte les aspects économiques, financiers, sociaux et environnementaux. La gestion se fait tant dans la dimension fonctionnelle que dans la dimension temporelle. Mais que signifie alors « la qualité de la gestion » ?

### **1.1.1.3 Notion de qualité de la gestion**

Les travaux sur la qualité de la gestion sont nombreux. Lorsque le concept de « qualité de la gestion » est utilisé par certains chercheurs, ils n'en donnent pas une définition claire et précise. Le sens donné au concept de qualité de la gestion varie d'un auteur à un autre. Ainsi, pour Hammerschmid et al. (2019), dans l'administration publique, la qualité de la gestion s'apprécie au regard des extrants de l'administration. Pour ces auteurs, la qualité de la gestion est bonne si les extrants sont de bonne qualité. Ici par extrants, il faut entendre les services offerts aux usagers ; la qualité de la gestion est donc assimilée à la qualité des services rendus aux usagers. Par contre, pour Baklouti et al. (2018), par exemple, la qualité de la gestion de la banque est mesurée par le ratio des dépenses de personnel rapportées au total de l'actif. Ici, la qualité de la gestion s'apprécie selon des indicateurs de nature financière. Selon Mebarki (2018), quand on parle de qualité de la gestion, il faut préciser la qualité de quelle gestion ? Pour lui, parler de la qualité de la gestion, c'est le fait de s'intéresser à la qualité de la gestion de la relation client-usager qui vise la satisfaction de ce dernier. Selon cet auteur, la satisfaction de l'utilisateur ou du client est la raison d'être de tout processus de gestion. En regardant de près les travaux de cet auteur, il existe plusieurs dimensions de la gestion : gestion des ressources humaines, gestion financière et gestion des approvisionnements. Ainsi, parlerait-on alors de qualité de la gestion des ressources humaines ou qualité de la gestion comptable et financière. L'auteur s'est donc intéressé aux différentes fonctions de l'entreprise.

S'agissant de la qualité de la gestion dans le secteur public, Lord (2017), estime que son évaluation doit tenir compte du fait que les organisations du secteur public sont obligées de rendre des services aux citoyens dans une optique d'équité, de neutralité, de transparence et d'intérêt public.

Par ailleurs, certains auteurs font des comparaisons entre la qualité de la gestion entre des pays. Ainsi, Giguère (2017) a montré qu'une majorité de Québécois estiment que les services publics sont mieux gérés en France, aux États-Unis, en Suède, le reste du Canada qu'au Québec.

Comme l'on peut le constater, il n'existe pas une définition unique et standard du concept de qualité de la gestion. Ainsi, en partant de la synthèse de la littérature sur la notion de « qualité »

et du concept de « gestion » d'une part, et de la qualité de la gestion d'autre part, nous pouvons déduire que le concept de qualité de la gestion peut être défini comme « *un processus qui procède à une combinaison optimale des ressources humaines, matérielles et financières de son environnement dans l'optique ultime de donner satisfaction aux acteurs concernés par cette gestion* ». Ainsi, dans le cas d'une entreprise classique (SARL ou SA), les acteurs concernés sont les actionnaires, les dirigeants, les salariés, les fournisseurs ou les clients. Pour les communes, les acteurs concernés sont l'Etat, les citoyens, les élus, les agents municipaux, les groupes de pression socio-politiques, économiques, religieuses et enfin les fournisseurs de biens et services. Autrement dit, *la gestion d'une commune est de bonne qualité si cette gestion permet à la fois la satisfaction des attentes de l'Etat, des citoyens, des élus, des agents municipaux, des groupes de pression et des prestataires.*

Mesurer la qualité de la gestion des communes revient alors à mesurer la satisfaction des acteurs concernés par cette gestion notamment :

- l'Etat au regard des objectifs poursuivis en décentralisant les politiques publiques ;
- les citoyens au regard de la qualité des services fournis par la collectivité locale ;
- les élus au regard de leurs ambitions de notoriété et de réalisation de soi ;
- les agents municipaux au regard de la politique de GRH (rémunération, motivation, autonomie dans l'accomplissement des tâches) mise place dans la collectivité ;
- les groupes de pression socio-politique, économique et religieuse à travers la prise en compte de leurs intérêts dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local ;
- les prestataires de services au regard de la transparence des procédures de passation des marchés publics locaux et les délais de règlement des factures.

### **1.1.2 Dimensions de la qualité de la gestion**

Selon les développements ci-dessus, il existe plusieurs dimensions de la gestion. La dimension fonctionnelle qui amène à distinguer la gestion commerciale, la gestion de la production, la gestion des approvisionnements, la gestion comptable et financière et la gestion des ressources humaines. La dimension temporelle selon laquelle on peut distinguer la gestion stratégique, la gestion opérationnelle et la gestion courante. Ainsi, pourrait-on parler de : qualité de la gestion commerciale ; qualité de la gestion de la production ; qualité de la gestion des

approvisionnement et des stocks ; qualité de la gestion comptable et financière ; qualité de la gestion des ressources humaines ; qualité de la gestion stratégique ; qualité de la gestion opérationnelle. Mais dans le cadre de cette recherche, nous nous intéressons tant à la dimension fonctionnelle qu'à la dimension temporelle de la qualité de la gestion des communes.

Selon Ghoshal et Bartlett (1994), le processus de gestion résulte de la combinaison du contexte organisationnel et des actions menées par les dirigeants et le personnel de l'organisation. Ainsi, pour appréhender la qualité de la gestion, il faut apprécier le contexte organisationnel d'une part et les actions menées par les dirigeants d'autre part. Pour les auteurs, il existe sept dimensions de la qualité de gestion. Il s'agit d'abord de quatre éléments de contexte que sont *la discipline, l'étirement, la confiance et le soutien*. La discipline est un élément du contexte organisationnel qui oblige les membres à répondre volontairement à toutes les contraintes nées de leurs engagements vis-à-vis de l'organisation. Ceci nécessite l'existence de manuels de procédures, un système de reporting efficace et l'application des sanctions positives ou négatives. Quant à l'étirement, il incite les membres à se fixer des objectifs toujours plus ambitieux que les précédents. Ce qui nécessite une ambition partagée pour l'organisation, le développement d'une identité collective et la capacité de donner un sens personnel à la manière dont les individus contribuent à la réalisation de l'objectif général. S'agissant de la confiance, elle amène les uns et les autres à s'appuyer sur les engagements de chacun. Ce qui nécessite l'équité, la prise de décision participative, et le renforcement des capacités du personnel. Enfin, le soutien incite les membres à plus de solidarité pour se prêter assistance en cas de difficultés et à se montrer plus confiant. Ce qui nécessite la transparence dans la distribution des ressources et la possibilité pour le personnel de prendre des initiatives individuelles sous la supervision des supérieurs hiérarchiques.

Ces quatre dimensions du contexte facilitent *les initiatives individuelles, la coopération plurielle et l'apprentissage collectif au sein des organisations*. La qualité de la gestion d'une organisation est jugée bonne s'il existe au sein de ladite organisation un consensus qui facilite la prise des initiatives individuelles, la coopération entre les membres et l'apprentissage organisationnel. En somme, la qualité de la gestion d'une organisation est donc un indice composite constitué de sept indicateurs que sont : discipline, l'étirement, la confiance, le soutien, les initiatives individuelles, la coopération plurielle et l'apprentissage collectif.

Par ailleurs, à partir de la synthèse de la littérature sur la notion de « qualité », de « gestion » et de « qualité de la gestion », la qualité de la gestion a été définie comme la caractéristique d'un système de gestion qui permet la satisfaction des attentes des acteurs concernés par ladite gestion. Dans le cadre de la gestion des communes, six acteurs clés sont concernés directement ou indirectement par la gestion des communes. Il s'agit de l'Etat, les citoyens, les élus, les agents municipaux, les groupes de pression et les prestataires de services. Chaque acteur a ses spécificités et attentes. Les dimensions de la qualité de la gestion prendraient alors en compte les attentes desdits acteurs.

Afin de retenir les dimensions de la qualité de la gestion à considérer pour la suite, nous avons fait une analyse comparative entre les six dimensions issues de la définition de la qualité de la gestion et les sept dimensions de Ghoshal et Bartlett (1994). Cette comparaison a été faite à travers le tableau ci-dessous :



**Tableau N°1** : Eléments de comparaison entre les sept dimensions de la qualité de la gestion de Ghoshal et Bartlett (1994) et les six dimensions issues de la synthèse de la littérature sur la qualité de la gestion

Dimensions de la qualité de la gestion selon Ghoshal et Bartlett (1994)	Dimensions de la qualité de la gestion selon la synthèse de la littérature sur les concepts de « qualité », « gestion » et « qualité de la gestion »	Eléments de Comparaison
La discipline : obligation pour les membres à répondre volontairement à toutes les contraintes de l'organisation	Satisfaction de l'Etat : degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation	<p>- Les sept dimensions de Ghoshal et Bartlett (1994) s'intéressent plus aux membres internes de l'organisation c'est-à-dire les employés et les dirigeants. La finalité de ces sept dimensions, c'est la satisfaction des clients pour plus durabilité pour l'organisation</p> <p>- Les quatre premiers éléments du contexte s'intéressent aux employés qui doivent être disponibles et avoir de l'ambition pour l'organisation, avoir confiance en eux-mêmes, être solidaires. Ce qui est en harmonie avec les effets des questions de rémunération, motivation, d'autonomie et accomplissement des tâches sur les agents municipaux selon les travaux de Kilic (2018), Mhiri (2019), Mendes et Jorge (2018) et Avgoustaki et Bessa (2019)</p> <p>- les trois autres éléments concernent les dirigeants qui doivent favoriser les prises d'initiatives individuelles des employés, la coopération entre eux à tous les niveaux et l'apprentissage collectifs.</p> <p>- Dans le cas des communes, les actions des dirigeants des organes de gouvernance, de l'Etat et des autres acteurs peuvent avoir aussi les mêmes effets sur les agents municipaux.</p>
L'étirement : ambition partagée pour l'organisation, développement d'une identité collective et la capacité de donner un sens personnel à la manière dont les individus contribuent à la réalisation de l'objectif général	Satisfaction des citoyens : qualité des services fournis par la collectivité locale ;	
la confiance : équité, prise de décision participative, renforcement des capacités du personnel	Satisfaction des élus : au regard de leurs ambitions de notoriété et de réalisation de soi	
Le support : plus de solidarité se montrer plus confiant, la transparence dans la distribution des ressources, prise des initiatives individuelles sous la supervision des supérieurs hiérarchiques	Satisfaction des agents municipaux au regard de la politique de GRH (rémunération, motivation, autonomie dans l'accomplissement des tâches)	
initiatives individuelles	Satisfaction des groupes de pression socio-politique, économique et religieuse à travers la prise en compte de leurs intérêts	
coopération plurielle	Satisfaction des prestataires de services au regard de la transparence des procédures de passation des marchés publics	
apprentissage collectif		

**Source** : Auteur, 2021

Il ressort du tableau ci-dessus que :

- les quatre éléments de contexte de Ghoshal et Bartlett (1994) sont en harmonie avec les indicateurs de satisfaction des agents municipaux ;

- les trois éléments d'actions menées par les dirigeants et le personnel se retrouvent de façon transversale dans les attentes des six acteurs que nous avons énumérées pour l'Etat, les élus, les citoyens, les agents municipaux, les groupes de pression et les prestataires de services ;
- les sept dimensions de la qualité de la gestion de Ghoshal et Bartlett (1994) se retrouvent dans les six dimensions de la qualité de la gestion issues de la synthèse de la littérature.

En somme, l'on peut retenir six dimensions de la qualité de la gestion des communes: (1) degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation qui est la principale attente de l'Etat,

(2) la mesure dans laquelle la gestion de la commune permet de répondre aux attentes des citoyens,

(3) l'ampleur des attentes personnelles et informelles des élus,

(4) le niveau de satisfaction des agents municipaux à leurs postes de travail,

(5) la transparence dans les procédures de passation des marchés,

(6) le niveau d'implication des groupes de pression dans la gestion de la commune.

Nous examinons chacune de ces dimensions au regard de la littérature.

### **1.1.2.1 Degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation : la satisfaction de l'Etat**

La satisfaction de l'Etat s'apprécie à l'aune de l'atteinte des objectifs de la décentralisation d'une part et la qualité de la dépense publique locale en général et la bonne utilisation des ressources affectées par l'Etat aux collectivités locales d'autre part. En ce qui concerne l'atteinte des objectifs de la décentralisation, selon AbouAssi et Bowman (2017), la décentralisation de politique publique est un transfert de responsabilités, de pouvoir et de ressources de l'Etat central vers des niveaux inférieurs pour plus d'efficacité dans la fourniture des biens et services publics locaux. Alors lorsque les niveaux inférieurs c'est-à-dire les communes assument efficacement leurs responsabilités vis-à-vis des citoyens au niveau local, l'on peut dire que les objectifs de la décentralisation sont atteints et par conséquent l'Etat serait satisfait. En d'autres termes, la satisfaction de l'Etat dans l'atteinte des objectifs de la décentralisation dépend du degré de mise en œuvre de leurs compétences par les communes.

Le second axe de la satisfaction de l'Etat réside dans la qualité de la dépense publique locale. En effet, pour la mise en œuvre de la décentralisation, l'Etat met à la disposition des communes,

des ressources sous diverses formes à savoir les subventions, les contreparties et les garanties. Par ailleurs, les communes elles-mêmes mobilisent des ressources propres qu'elles utilisent pour leur fonctionnement et en partie pour des investissements. La qualité de la dépense publique devient alors un enjeu majeur de la gestion communale. Mohanty et Bhanumurthy (2021) apprécient la qualité de la dépense publique à travers l'efficacité. Quant à Trein et Pereira (2018), ils évaluent la qualité de la dépense publique en termes d'efficacité, d'efficience et d'économie. Mais pour Paul et Pavot (2006), Nubukpo (2007), Fall et Thiaw (2012), la part des dépenses publiques consacrées aux dépenses de fonctionnement n'est pas productive. Par contre, c'est la partie de la dépense publique consacrée aux investissements qui est source de productivité et de croissance économique. Toutefois, pour l'Etat, il faut s'assurer que les dépenses publiques (fonctionnement ou investissement) soient de bonne qualité. C'est pourquoi les organes de l'Etat chargés des contrôles effectuent régulièrement des missions d'audit et de contrôle dans les collectivités locales pour vérifier l'utilisation des ressources affectées. A l'issue de ces audits, l'Etat pourrait être satisfait ou non de l'utilisation des ressources affectées.

### **1.1.2.2 Qualité des services offerts aux citoyens : la satisfaction des citoyens**

La fourniture de biens et services locaux aux citoyens est l'un des principaux objectifs de la décentralisation des politiques publiques puisque les collectivités locales sont prédisposées à fournir des services de qualité dans leur ressort territorial comparativement à l'Etat central qui est en général éloigné des citoyens. Les collectivités locales étant proches des citoyens, elles sont supposées mieux connaître lesdits citoyens, les spécificités de leurs problèmes et la façon de leur donner satisfaction. Dans ce cadre Oates (1972) a initié le théorème de la décentralisation pour conclure que chaque service public devrait être fourni par la juridiction exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les avantages et les coûts d'une telle prestation.

Pour Collins et al. (2019), la satisfaction des citoyens est liée à la qualité des services rendus par les municipalités. Mais les auteurs suggèrent de ne pas ignorer la quantité dans l'appréciation de la satisfaction des citoyens qui du reste est une tâche difficile. La question de la qualité est donc fondamentale pour les municipalités. C'est pourquoi Holzer et al. (2009) ont montré que depuis les années 1970, le mouvement de la qualité aux USA a été l'un des facteurs ayant permis d'améliorer l'efficacité et la réactivité organisationnelle des municipalités.

Toutefois, la satisfaction des citoyens est le facteur qui oblige les dirigeants communaux à améliorer la qualité de leur gestion. Mais il est généralement admis que la qualité de services est plus assurée dans le secteur privé que dans le secteur public. Ce qui amène les collectivités locales à choisir des modes de gestion proches du secteur privé pour la gestion de certains services publics locaux.

Ainsi, pour assurer la qualité des services publics, Holum (2018) a montré que l'externalisation de certains services de santé par le biais des appels d'offres a permis d'améliorer la qualité des soins et la satisfaction des citoyens norvégiens comparativement aux services rendus par les hôpitaux publics..

Toutefois, Dahlström et al. (2018) ont montré que l'externalisation et la sous traitance des services publics avec le secteur privé ne sont pas systématiquement synonymes d'amélioration de la qualité des services et de satisfaction des citoyens. Pour que l'externalisation et la sous traitance des services publics améliorent la satisfaction des citoyens, il faut que les administrations publiques qui se lancent dans une telle opération disposent de personnel capable non seulement de concevoir des contrats de partenariat transparents et contraignants avec le secteur privé, mais aussi de suivre rigoureusement la mise en application des clauses des cahiers de charges liant les deux parties.

### **1.1.2.3 La prise en compte des attentes personnelles et informelles des élus : satisfaction des élus**

La gestion de l'Etat ou des collectivités locales ne recherche pas toujours l'intérêt général ; elle vise le plus souvent les intérêts particuliers des élus qui mesurent leur satisfaction dans leur capacité à se faire élire, réélire ou à maintenir une même fonction d'utilité même quand ils ne seront plus au pouvoir. Cette idée est défendue par les tenants de la théorie des choix publics comme par exemple Galam (1986, 2007). Pour Downs (1957), les hommes politiques proposent des politiques publiques en vue de gagner leur élection, et non de gagner les élections en vue de mettre en œuvre des politiques publiques. Pour atteindre cet objectif de se faire élire ou réélire, les hommes politiques utilisent les outils de gestion à leur disposition. C'est ainsi que selon Mansour (2017), la dette publique locale est un instrument à la disposition des hommes politiques permettant de financer l'investissement public local et de renforcer leur chance de réélection. En effet, un investissement public efficace au plan de la rationalité économique peut

être négligé au profit d'un investissement inefficace au nom des intérêts politiques des dirigeants élus. Quant à Saoudi (2019), il estime que les dirigeants communaux utilisent la dimension politique du budget participatif d'investissement pour garder une partie de leur électorat. Dans ce cadre, les dirigeants communaux utilisent les organisations de la société civile qui sont en mesure d'influencer positivement leur réélection au détriment des organisations non gouvernementales qui ne leurs sont pas favorables mais qui seraient efficaces sur le terrain.

#### **1.1.2.4 La satisfaction des agents municipaux**

La satisfaction des agents au travail dépend de plusieurs facteurs. Ces facteurs peuvent être liés aux conditions matérielles de travail, le temps de travail, la rémunération, le plan de carrières, les relations interpersonnelles et la reconnaissance des efforts. Selon Barel et al. (2019), la qualité du travail dépend :

- des moyens mis à la disposition des salariés pour le travail,
- de l'autonomie accordée aux salariés pour organiser le travail,
- de l'attention que les responsables hiérarchiques accordent au travail de leurs collaborateurs.

En ce qui concerne par exemple la rémunération, Soyer et al. (2017) ont montré qu'elle agit positivement sur la motivation. Toujours s'agissant de la rémunération, d'autres auteurs ont abordé la question mais sous l'angle des primes qui viennent compléter les salaires. Ainsi, Soyer et al. (2018) ont montré que les primes individuelles modèrent positivement la relation entre motivation et performance de l'agent dans la tâche. En ce qui concerne le temps de travail, certains cadres sont satisfaits de leur travail lorsque le temps de travail est flexible et qu'ils aient la possibilité d'être autonome. C'est ce que tente de montrer Wang et al. (2018). En effet, pour ces auteurs, la satisfaction de l'employé dépend de la possibilité qu'il a de faire preuve de créativité. Pour qu'un agent fasse preuve de créativité et d'innovation, il lui faut plus de flexibilité dans l'aménagement de son temps de travail et sa carrière. Lorsque les cadres ont plus de flexibilité dans l'accomplissement de leurs tâches et qu'ils ont un plan de carrière attractif d'une part, et que leurs efforts sont évalués et récompensés à juste valeur par la hiérarchie d'autre part, Mhiri (2019) estime que ces derniers vont s'impliquer davantage pour la réalisation des objectifs organisationnels poursuivis par les dirigeants. Mais dans certaines entreprises il n'est pas rare d'assister au plafonnement des carrières. Pour éviter que cela ne démotive le personnel, les managers utilisent le soutien organisationnel perçu qui est un outil

de gestion des ressources humaines qui permet entre autre d'atténuer les effets négatifs d'un plafonnement de carrière (Noah, 2017). Par ailleurs, pour certains agents, leur satisfaction est liée à la reconnaissance de leurs efforts par la hiérarchie. (Brillet et Capdevielle, 2017).

Sur un autre plan, la mobilité interne constitue un enjeu majeur dans la gestion des organisations. Elles suscitent à tort ou à raison des peurs, des craintes, des résistances voir des dysfonctionnements qui peuvent entraver l'atteinte des objectifs organisationnels. Pour éviter et ou corriger lesdits dysfonctionnements, Janand et al. (2018) proposent la prise en compte des diversités notamment la prise en compte du genre, de la jeunesse, des handicaps ou des religions dans les promotions, les affectations, gestion des carrières en général.

Dans la littérature, il est souvent dit que dans le processus de gestion de la qualité totale, le client est au cœur de la préoccupation des dirigeants d'entreprise. Mais pour Bensemmane et al. (2019), la satisfaction des agents dans une entreprise est indispensable pour la réussite de l'orientation client. Si les agents sont satisfaits de leurs conditions de travail dans le fond que la forme, ils s'impliqueront activement pour la satisfaction des clients. Certains auteurs vont plus loin et parlent même de l'orientation employé qui est indispensable à l'atteinte de l'orientation client. Ainsi, Mohiuddin Babu et al. (2019) estiment que la réussite de la mise en œuvre de l'orientation « marché » dépend en grande partie de la manière dont l'entreprise traite ses employés : motivation, bonne répartition des tâches et l'internalisation de la vision « marché » par les salariés. Les auteurs parlent alors de *l'orientation « employé »*. *Autrement dit pour une réussite de l'orientation marché qui met l'accent sur la satisfaction de la clientèle, l'entreprise doit aussi mettre en place une orientation « employé » qui vise la satisfaction du personnel.*

Il ressort donc que la satisfaction de l'employé est indispensable à l'atteinte des objectifs organisationnels. Mais pour Kilic (2018), la satisfaction au travail ne peut être effective qu'en étant attentif à l'équilibre entre la vie familiale et la vie professionnelle. Pour qu'il ait cet équilibre, l'employé a besoin du soutien de son organisation, de ses responsables hiérarchiques et de ses collègues. Dans ces conditions, l'employé ne peut que s'engager pour l'atteinte des objectifs de l'entreprise. Dans cette recherche d'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle, l'instauration d'un arrangement flexible de travail pour les employés pourrait être un outil (Avgoustaki et Bessa, 2019). Le déséquilibre entre vie personnelle et vie

professionnelle peut être causé par l'existence de dysfonctionnements au sujet de la définition des rôles. A cet effet, Djabi et al. (2019) ont proposé une méthode d'évaluation desdites tensions. Il s'agit d'une échelle à quatre dimensions correspondant aux quatre natures des tensions de rôles à savoir : contradiction entre les rôles, ambiguïté de rôles, rôles excessifs et conflits entre rôles et les objectifs individuels.

#### **1.1.2.5 La transparence des procédures de passation des marchés publics locaux : clé de voute de la satisfaction des prestataires de services**

Les fournisseurs de biens et services jouent un rôle non moins négligeable dans le fonctionnement des administrations communales. Ces derniers sont en effet chargés de fournir des biens et services aux mairies sur la base des contrats bien précis. Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre du New Public Management, de nouvelles pratiques de gestion sont utilisées par l'Etat et les collectivités locales. Il s'agit entre autre de la création d'agence et l'externalisation et la pratique d'emplois flexibles (Hammerschmid et al. 2019).

Que ça soit pour l'acquisition des biens et services ou l'expérimentation de nouvelles pratiques de gestion liés au NMP, l'Etat et les collectivités locales sont appelés à lancer des appels d'offres restreints ou ouverts selon les procédures de passation des marchés publics. Une fois les contrats de prestation signés entre les parties, les prestataires livrent les biens et services contre paiement des factures par les municipalités. Mais par contre pour l'externalisation et autres nouvelles pratiques de gestion, c'est plutôt la qualité des prestations ou même la satisfaction des citoyens qui est l'indicateur d'appréciation. Ainsi, lorsque les conditions décrites dans les appels d'offres sont respectées, la satisfaction des prestataires de service s'apprécie à divers niveaux :

- la transparence dans le processus de passation des marchés publics,
- le respect des délais de paiement des factures par l'administration municipale après les livraisons,
- le respect des clauses contractuelles des contrats d'externalisation ou de sous traitance.

#### **1.1.2.6 L'influence des groupes de pression dans la gestion communale**

La gestion d'une collectivité locale n'est pas une tâche facile car les dirigeants ont à faire à une diversité d'acteurs locaux aux objectifs souvent contradictoires. On est en présence de plusieurs

paradoxes au niveau local que les dirigeants communaux sont appelés à gérer c'est-à-dire l'équivalent du management des paradoxes que Trosa (2017) a décrit pour le niveau national. On est en présence des organisations de pression économique, politique, sociale, culturelle et même religieuse qui veulent que les collectivités locales engagent des actions qui leurs soient favorables tout en cherchant à minimiser les impôts et taxes qu'elles doivent payer. C'est pourquoi Arnaud et Soldo (2019) ont suggéré la nécessité pour les dirigeants communaux de faire preuve d'un leadership territorial qui se caractérise par (1) la nécessité d'être au service de tous les acteurs intervenant sur le territoire, (2) la volonté d'opérer une transformation locale profonde, (3) et l'obligation de mettre en place un système de collaboration efficace avec toutes les parties prenantes. Mais dans la réalité la mise en œuvre du leadership territorial n'est pas neutre. Ainsi par exemple, les municipalités sont amenées généralement à accorder des dotations budgétaires aux associations et autres groupes socio-économiques qui exercent sur leurs territoires. Selon Fabre (2010), l'affectation de ces ressources ne se fait pas toujours de façon objective et transparente. Elle obéit le plus souvent à des contraintes politiques, opérationnelles et économiques. Ainsi, une association dont l'action au plan opérationnel et économique n'est pas pertinente, peut recevoir d'importantes dotations de ressources si elle peut apporter un appui politique pour la réélection des autorités en place.

Pour satisfaire les groupes de pression, plusieurs municipalités françaises et même africaines mettent en place des budgets participatifs d'investissement (BPI). Si l'idée de cet outil de gestion est de faire participer les citoyens à la gestion de la commune, il n'en demeure pas moins que le BPI répond aussi à une logique politique qui vise soit à réduire le taux d'abstention lors des élections locales, soit pour inciter les citoyens impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de cet outil à soutenir la réélection des autorités locales en place (Saoudi, 2019).

Mais dans le cadre de cette thèse, au regard des constats des allers et retours sur le terrain d'une part et vu les difficultés d'obtenir des données de tous les acteurs concernés par la gestion communale d'autre part, il ressort qu'il serait pratiquement difficile de mesurer la qualité de la gestion des municipalités en prenant en compte simultanément les six dimensions. D'où la nécessité de choisir une ou deux dimensions les plus pertinentes. Ainsi, en se situant dans une approche normative, les acteurs de développement qui ont choisi de s'investir dans le secteur public devraient rechercher constamment l'intérêt général. Ainsi, il ne devrait pas avoir de place pour les intérêts personnels. Vu sous cet angle, les aspects de la qualité de la gestion relatifs à la satisfaction des élus ainsi que l'influence des groupes de pression peuvent être occultés. Par



ailleurs, la sous dimension « atteinte des objectifs de la décentralisation » de la satisfaction de l'Etat peut être à l'origine de la satisfaction des citoyens. En effet, un des objectifs de la décentralisation c'est le développement à la base qui ne peut se réaliser que si les administrations locales fournissent des services de qualité aux citoyens. En outre, la satisfaction des agents municipaux dans une commune ne peut être appréciée isolément sans tenir compte des pratiques de rémunération et de motivation prévues par la fonction publique territoriale. Enfin, la transparence dans les procédures de passation des marchés permet de sélectionner les prestataires de service de façon honnête sans tenir compte des colorations politiques ou d'autres intérêts inavoués.

Au regard de ce qui précède, les dimensions de la qualité de la gestion qui restent les plus pertinentes sont la satisfaction de l'Etat et la transparence dans les procédures de passation des marchés. En somme, dans le cadre de cette thèse, la qualité de la gestion est appréciée à travers la satisfaction de l'Etat (degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation, la qualité de la dépense publique locale) et la transparence dans les procédures de passation des marchés.

### **1.1.3 Lien entre qualité de la gestion et la performance**

Certains auteurs ont fait des liens entre qualité de la gestion et performance. Selon Waddock et Graves (1997), la qualité de la gestion peut être expliquée par la qualité de la performance par rapport à des parties prenantes primaires spécifiques. De même, pour Lin et Huang (2002), les organisations bien gérées sont celles qui sont les plus performantes. Quant à Hong et al. (2020), les informations sur les performances antérieures favorisent l'amélioration de la qualité de la gestion présente et future. Il ressort alors des travaux de ces auteurs que l'étude sur la qualité de la gestion ne peut pas occulter les questions liées à la performance. Mais que peut-on entendre par performance ?

La performance est un concept difficile à définir et à mesurer. La définition et le contenu de ce concept varie d'un auteur à un autre en fonction des centres d'intérêts. Ainsi, pour Messaoudène et Hernandez (2013), il n'y a pas de consensus sur le concept de performance. Il en est de même pour Ritz (2009) pour qui la performance et les produits des institutions publiques ne sont pas faciles à mesurer, dans la mesure où les indicateurs sont souvent insuffisants ou ne peuvent être

mesurés faute de données. Il existe un lien entre les attitudes du personnel, les mesures managériales, les facteurs institutionnels et la performance organisationnelle.

La performance est alors un concept multidimensionnel que chaque auteur analyse en fonction des critères qui lui sont propres. Ainsi, pour Brewer et Selden (2000); Kim (2005); Park et Rainey (2008), la performance organisationnelle fait référence à l'efficacité organisationnelle. Alors que pour Alonso et Lewis (2001), la performance organisationnelle se définit en termes de productivité. Toujours dans le même ordre d'idées, Brewer et Selden (2000) définissent la performance de l'administration publique par trois critères: l'efficacité, l'efficacités et l'équité. Il en est de même pour Pfiffner et al. (2021) qui définissent la performance par l'efficacité et la qualité de service. Grenier et Martin (2013) quant à eux estiment que la notion de performance traduit l'aptitude à atteindre les objectifs initialement fixés (efficacité), le rendement c'est-à-dire réduire les écarts entre fins et moyens (efficacité), mais aussi le dépassement ou encore la réalisation de soi (l'accomplissement personnel). Pour St-Onge et Haines (2007), la performance organisationnelle est l'aptitude d'une organisation à créer de la valeur pour les partenaires ou parties prenantes que sont les investisseurs, les employés, les consommateurs, la communauté au sens large. Pour les investisseurs par exemple, la performance organisationnelle se mesure en termes d'augmentation de la valeur boursière (performance financière). Pour les employés il s'agit d'apprécier la qualité du climat de travail (performance sociale). Pour les consommateurs, il faut s'interroger sur la qualité des produits et des services (performance commerciale). Enfin pour les citoyens, c'est beaucoup plus la participation de l'organisation au développement de la communauté et à l'environnement social et physique (performance communautaire). Quant à De La Villarmois (1998), il distingue deux dimensions de la performance: une dimension objective de type économique (l'efficacité) et systémique (pérennité de l'organisation) et une dimension subjective à la fois sociale (ressources humaines) et sociétale (légitimité de l'organisation).

D'un autre côté, pour Sicotte et al. (1999), il existe quatre dimensions de la performance : l'accomplissement de la mission de l'organisation, l'acquisition et le contrôle des ressources, la délivrance de services de qualité et productifs, le développement et le maintien d'une culture et de valeurs communes. Par contre pour Giauque et al. (2008), trois critères permettent de définir la performance : l'efficacité et la productivité, la décentralisation et la flexibilité, la qualité ou la recherche de l'excellence. Ces deux définitions se complètent par endroit. Ainsi

par exemple, l'acquisition et le contrôle des ressources se fait en minimisant les charges financières ; ce qui correspond à l'efficacité.

Selon Jeong (2020), pour évaluer la performance d'une organisation, il faut tenir compte des objectifs assignés à ladite organisation. Des objectifs multiples et ambigus rendent complexe l'évaluation de la performance. Ainsi, en considérant la logique économique et financière, Jensen (2001) estime que la performance s'évalue à travers un ratio chiffré mesurant la rentabilité pour les apporteurs de capitaux. Mais Kessari et al. (2016) quant à eux définissent la performance des points de vente collectifs en termes de facteurs distinctifs, des facteurs de succès et des facteurs d'échecs.

Les travaux précédents ont abordé la notion de performance en termes de dimensions et en termes d'indicateurs. Mais la question que l'on peut se poser est de savoir si le concept de performance est appréhendé de la même façon selon qu'on soit en Afrique, en Asie ou en Europe. Ce qui nous amène à prendre en compte les facteurs de contingence tels que les cultures, les traditions, les us et coutumes, les réglementations et normes de chaque région dans la perception de la performance. L'autre question est de savoir si la perception de la performance est la même selon qu'on soit au niveau national ou au niveau territorial surtout en ce qui concerne les entreprises multinationales.

La recherche des influences des facteurs culturels, religieux et philosophiques sur la performance a amené Wegmann et Ruviditch (2015) à entreprendre une étude sur une analyse historique du concept de performance en Chine. Selon ces auteurs, les managers chinois perçoivent la performance comme la capacité de contrôler et de sanctionner et globalement de contribuer à maintenir l'équilibre de l'appareil économique et institutionnel. Cette conception de la performance qui peut être assimilée à l'efficacité, présente tout de même quelques différences par rapport à la conception occidentale du fait de la très forte présence de certaines valeurs culturelles. Mais ces auteurs arrivent à la conclusion qu'avec le temps, les valeurs et traditions culturelles, religieuses et philosophiques qui sont très présentes dans la mentalité des managers chinois sont en train de perdre leurs influences sur le comportement desdits managers. Ainsi par exemple, les auteurs ont montré que le confucianisme, forte valeur chinoise, a perdu une partie de son influence même si la société chinoise continue d'y faire référence dans tous les domaines d'activité. Selon les auteurs « *le confucianisme constituait en Chine un*

*contreponds efficace à des pratiques d'affaires privilégiant les intérêts particuliers et des logiques de clan. Sa perte d'influence accompagne donc une évolution de la société chinoise où dominant les intérêts privés et des relations interpersonnelles de connivence* ». A la suite de ces auteurs, l'on peut retenir que la globalisation des échanges et la prédominance des marchés ont sérieusement influencé le comportement des managers chinois qui de plus en plus perçoivent la performance en termes d'efficacité et d'efficience au même titre que leurs pairs occidentaux.

Dans le même ordre d'idées, Pigé et Bigou-Lare (2015) ont analysé la représentation de la performance des entreprises au Togo. Ici, la perception de la performance est dans un premier temps la même que dans les pays occidentaux. C'est-à-dire que chaque acteur de l'entreprise veut tirer le meilleur parti ; par exemple, les salariés veulent plus de primes alors que les propriétaires veulent plus de profit. Mais ce qui est nouveau, c'est que l'entreprise est perçue par les populations, chefs coutumiers et religieux comme une unité qui doit fournir de l'emploi à tous les diplômés. Cette pression sociale fait que certaines entreprises publiques ont des effectifs pléthoriques qui ne garantit ni l'efficacité, ni l'efficience. Par ailleurs, le niveau de la pauvreté est tel que lorsque l'entreprise est installée dans une région, les chefs coutumiers apprécient ladite entreprise en fonction des investissements sociaux qu'elle réalise sur le territoire concerné. Il est clair que cette attente n'est pas en adéquation avec l'objectif de rentabilité même si elle soulève la question de la responsabilité sociale de l'entreprise. Pour mesurer donc la performance d'une entreprise au Togo en particulier et dans les autres pays de l'Afrique de l'Ouest en général, il faut aller alors au-delà des paramètres comptables et les autres indicateurs d'efficacité et d'efficience.

Les auteurs précédents ont montré l'influence négative que certaines contraintes locales peuvent avoir sur la performance des organisations. Mais parfois, ces contraintes locales peuvent servir de levier pour améliorer la performance. C'est ce qu'ont tenté de montrer Pigé et al. (2015). Ces auteurs ont montré comment une filiale vietnamienne d'une multinationale a choisi transformer les contraintes liées à la question de surcharge sur les axes routiers (*Overloading*) en des valeurs portées par l'ensemble du personnel en vue d'améliorer la performance de la filiale. Il était question d'amener tout le personnel à respecter les réglementations en matière de surcharge contrairement à d'autres firmes qui cherchaient à contourner lesdites réglementations. Les dirigeants de la filiale ont compris que chercher à

contourner les réglementations entraîne plus de surcoût. Ils ont alors obligé leur personnel à changer de mentalité et se conformer aux règles locales : ce qui a permis d'améliorer les résultats.

D'autres auteurs se sont aussi intéressés aux différences de perceptions de la performance selon les régions, les cultures et les facteurs de contingence en général. En se situant dans une région bien précise ou un continent donné, l'on raisonne dans le cadre d'un territoire qui a ses spécificités en termes de normes et de valeur. C'est ce que certains auteurs appellent la perception territoriale de la performance. Autrement dit, une entreprise française comme Peugeot a-t-elle la même vision de la performance qu'une entreprise japonaise comme Toyota ? La réponse à cette question pourrait apparaître évidente si l'on s'en tient aux indicateurs de performance comme l'efficacité ou l'efficacités. Mais quand l'on se met dans le cadre de la Responsabilité Sociale de l'Entreprise (RSE) ou même en prenant en compte la dimension environnementale de la performance, la réponse devient plus complexe. C'est ce travail de comparaison de performance en matière de développement durable des entreprises que Wegmann et al. (2015) ont effectué sur des entreprises de construction automobile et de transport aérien d'Europe et d'Asie. A partir d'une analyse basée sur des constructeurs automobiles européennes (Peugeot, Renault, Volkswagen, Daimler, BMW et Fiat Italie) et japonaise (Toyota, Honda et Nissan) d'une part, et des transporteurs aériens européens (Air France – KLM, Iberia, SAS, Lufthansa et British Airways) et chinois (Air China, China Eastern Airlines, China Southern Airlines et Cathay Pacific) d'autre part, les auteurs ont montré que ces entreprises n'ont pas la même vision du développement durable. D'abord, dans un même continent, certaines entreprises n'ont pas la même vision. Cette différence de vision devient encore plus prononcée lorsqu'on passe d'un continent à un autre.

Ces résultats confirment que dans l'appréciation de la performance, il faut aller au-delà des normes comptables standards internationales en intégrant les dimensions locales, régionales (donc territoriales), les facteurs de contingences tels que la culture, la religion, les us et les coutumes comme l'ont aussi suggéré Burkhardt *et al.* (2015). La performance est alors un concept multidimensionnel qui prend en compte les données comptables et financières, les données économiques, culturelles, sociales et environnementales.

Mais dans le cadre de la présente thèse, nous nous sommes limités aux notions d'efficacité, d'efficience et de qualité qui peuvent s'appliquer aussi aux collectivités locales.

Au Bénin, l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) a défini plusieurs indicateurs de performance pour les communes. Ces indicateurs ont trait à cinq grands domaines que sont :

- organisation interne de l'administration communale ;
- gestion administrative et financière ;
- information, Participation et Genre ;
- prestations de l'administration communale ;
- mobilisation des ressources.

En parcourant ces cinq grands domaines de performance, les notions d'efficacité, d'efficience, et de qualité de service public local peuvent retrouver leur signification. En effet, les questions de prestations de l'administration communale concernent les services rendus aux usagers/citoyens par la mairie. Ces prestations rendues peuvent être de bonne ou de mauvaise qualité. L'organisation interne de l'administration communale peut être efficace ou pas dans la mesure où celle-ci permet à la commune d'atteindre les objectifs ou pas. Les notions d'efficacité et d'efficience peuvent s'appliquer à la question de la mobilisation des ressources. En effet, il est possible d'apprécier les dépenses engagées par la commune pour atteindre un certain niveau de ressources propres (efficience) ou le niveau de ressources propres mobilisées comparativement aux prévisions budgétaires (efficacité).

Au total, après avoir défini les concepts « gestion », « qualité » et « qualité de la gestion » à partir de l'état de la littérature, nous avons identifié les dimensions de la qualité de la gestion. Selon la littérature, six dimensions de la qualité de la gestion ont été identifiées. Mais au regard des difficultés de collecte des données mises en œuvre par les allers et retours sur le terrain, nous ne pouvons pas utiliser simultanément les six dimensions pour évaluer la qualité de la gestion. C'est pourquoi pour la suite de ce travail, nous avons retenu deux dimensions de la qualité de la gestion à savoir la satisfaction de l'Etat et la satisfaction des fournisseurs de biens et services aux communes. Ces deux dimensions se résument à trois critères que sont : degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation, la qualité de la dépense publique locale et la transparence dans les procédures de passation des marchés. De même, à partir de la définition

du concept de performance, nous avons retenu les notions d'efficacité et d'efficience qui ont servi de base pour l'appréciation des scores d'efficience en lien avec la qualité de la gestion.

Les dimensions de la qualité de la gestion étant identifiées, il reste à faire l'état de la littérature sur les facteurs qui influencent la qualité de la gestion.

## **1.2 : Facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes**

Plusieurs travaux de recherches ont été réalisés sur les facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des organisations en général et des collectivités locales en particulier. Cette section nous permet de faire l'état des lieux de ces travaux. Les travaux retrouvés ont été regroupés en quatre grands domaines qui constituent la structure de la section. Ainsi, le premier paragraphe présente les travaux ayant mis l'accent sur le bon fonctionnement des organes de gouvernance pour expliquer la qualité de la gestion. Dans le deuxième paragraphe, nous avons présenté les travaux sur les outils et les modes de gestion comme déterminants de la qualité de la gestion. Le troisième paragraphe est consacré aux travaux qui expliquent la qualité de la gestion par la qualité du système d'informations de gestion. Enfin, le quatrième paragraphe met en exergue les travaux qui font le lien entre l'efficience et la qualité de la gestion.

### **1.2.1 Fonctionnement des organes de gouvernance et qualité de la gestion**

Il existe plusieurs mécanismes de gouvernance tels que l'indique Charreaux (2002) qui en a identifié quatre types à savoir les mécanismes spontanés, les mécanismes intentionnels, les mécanismes spécifiques et les mécanismes non spécifiques. Les caractéristiques de chaque type de mécanisme sont présentées dans le tableau ci-après :

**Tableau N°2 : Caractéristiques des différents mécanismes de gouvernance et de normalisation des associations**

Mécanismes de gouvernance	Caractéristiques
Mécanismes intentionnels Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conseil d'administration</li> <li>- Bureau</li> <li>- Assemblée générale</li> <li>- Principe de double signature</li> <li>- Transparence des comptes</li> <li>- Audits internes volontaires</li> </ul>
Mécanismes intentionnels non spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi 1901, expert-comptable, commissaire aux comptes, principe de responsabilité pénale et civile du bureau</li> <li>- Loi du 7/08/1991 : obligation aux organismes qui collectent des fonds dans le cadre de campagnes nationales d'établir un « <i>compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, qui précise notamment l'affectation des dons par type de dépenses</i> ». Cette loi donne mission à la Cour des comptes de contrôler afin de vérifier la conformité des dépenses engagées</li> </ul>
Mécanismes spontanés Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adhésion des salariés</li> <li>- Confiance des financeurs</li> <li>- Confiance des autorités de tutelle</li> <li>- Création du Comité de la Charte : engagement des associations adhérentes à respecter des règles de bonne conduite et de déontologie, la promotion de leur image et de leurs actions</li> </ul>
Mécanismes spontanés non Spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marché des services</li> <li>- Marché des donateurs : ils disposent d'un droit d'information ainsi que d'un droit au respect de l'affectation des dons</li> </ul>

**Source** : Charreaux (1997); Meier et Schier (2008)

Chaque organisation choisit un mécanisme particulier de gouvernance. Le choix d'un mécanisme de gouvernance vise à rassurer les parties prenantes quant à la qualité de la gestion. Ainsi, Busson-Villa et Gallopel-Morvan (2012) ont indiqué que pour faire face à un environnement de plus en plus concurrentiel, les associations adoptent des mécanismes de gouvernance pour assurer la qualité de leur gestion et l'utilisation efficace et efficiente des ressources. Les auteurs se sont rendus compte que certaines associations adoptent des mécanismes intentionnels spécifiques qui généralement sont l'apanage des entreprises privées c'est-à-dire l'existence de conseil d'administration qui émane de l'assemblée générale des



actionnaires et une direction générale. En se mettant dans le contexte de la décentralisation, il est possible de retrouver les caractéristiques des mécanismes intentionnels spécifiques dans la gouvernance des communes.

Ainsi, par exemple, dans les entreprises privées, les actionnaires constituent les propriétaires de l'entreprise alors qu'au niveau des communes, ce sont les citoyens qui sont les propriétaires collectifs. Ensuite, l'on pourrait faire une similitude entre conseil d'administration (entreprise privée par action) et conseil municipal (communes). Le conseil d'administration est élu par l'assemblée générale des actionnaires alors que le conseil communal est élu par les citoyens. Le conseil d'administration est à la fois un organe d'orientation stratégique et de contrôle ; il en est de même pour le conseil municipal qui adopte les grandes orientations notamment le budget, les plans d'actions et tout autre acte nécessaire à la visibilité et la viabilité de la commune. Enfin la direction générale (entreprise privée par action) est comparable à l'exécutif communal composé par le maire et ses adjoints (communes). La direction générale est chargée de mettre en œuvre la politique générale adoptée par le conseil d'administration en se basant sur les services techniques opérationnels que sont les services financiers, marketing et des ressources humaines. L'exécutif communal est aussi investi des mêmes fonctions c'est-à-dire que le maire est chargé de mettre en œuvre les décisions prises par le conseil municipal en se basant aussi sur les services techniques municipaux.

Cette comparaison entre le fonctionnement des conseils d'administration et celui des conseils communaux nous permet de faire une transposition entre la qualité de la gestion des entreprises privées et la qualité de la gestion des communes. En effet, plusieurs travaux ont montré que les caractéristiques et le fonctionnement des conseils d'administration et des comités d'audit influencent la qualité de la gestion des entreprises. Ces travaux, sans être exhaustifs, peuvent être synthétisés comme suit :

**Tableau N°3 : Fonctionnement des organes de gouvernance et qualité de la gestion**

<b>Auteurs</b>	<b>Travaux</b>
Bedard et al. (2008)	L'indépendance et l'expertise des membres des comités d'audit permettent de maîtriser les questions de tarification lors des introductions en bourses. Les comités d'audit représentent un signal pour la surveillance des conseils d'administration. Les résultats mettent l'accent sur la présence de membres qualifiés au sein des comités d'audit et des conseils d'administration ayant une connaissance suffisante de la comptabilité et des finances
Galia et Zenou (2013)	La diversité des conseils d'administration influence l'innovation organisationnelle, marketing et des produits. Ces innovations portent sur la créativité, une meilleure compréhension du marché, une meilleure résolution des problèmes, une meilleure allocation des ressources et l'amélioration des performances. Toute chose qui est à la base de l'amélioration de la qualité de la gestion.
Sfar et Léger-Jarniou (2012)	Les caractéristiques du conseil d'administration notamment la présence d'administrateurs externes améliorent la performance. Les auteurs mettent l'accent sur l'indépendance des administrateurs externes ainsi que leur capacité à prendre des positions objectives.
Salloum et Azoury (2010)	Lorsque le conseil d'administration se réunit régulièrement voire même à une fréquence élevée, cela augmente les possibilités de restructuration organisationnelle permettant ainsi d'améliorer la fonction contrôle dans l'entreprise. Cela permet également le partage d'informations dans l'optique d'améliorer les performances.
Broye et Johannes (2021)	Les auteurs ont identifié plusieurs facteurs qui influencent l'efficacité des comités d'audit. Au nombre de ces facteurs, il y a l'indépendance et l'expertise des membres du comité.

Source : Auteur, 2021

Il ressort du tableau 3 ci-dessus que par exemple les fréquences des réunions du conseil d'administration permettent aux administrateurs de mieux suivre la mise en œuvre des décisions stratégiques par la direction générale et de s'assurer de la qualité des décisions de gestion.

S'agissant des comités d'audit, plusieurs travaux ont montré que l'indépendance et l'expertise des membres sont des facteurs déterminants de la qualité des audits. Le fonctionnement des conseils d'administration et la qualité des membres des comités d'audit sont des paramètres à prendre en compte dans la qualité de la gestion des entreprises privées. Vu la similitude que nous avons établie entre conseil d'administration et conseil communal, nous pouvons également déduire que le fonctionnement du conseil communal et des autres commissions spécialisées sont des paramètres à explorer pour expliquer la qualité de la gestion communale. La question de l'expertise des membres des comités d'audit soulève les problèmes de compétence, de capacité technique et plus généralement de la qualité des ressources humaines qui animent les services techniques des communes.

S'agissant de la capacité technique, Dragos et al. (2012), ont voulu évaluer dans quelle mesure les dispositions juridiques de la loi n° 52/2003 sur la transparence dans le processus décisionnel sont effectivement appliquées par les administrations locales des communautés rurales dans la région de Transylvanie, en Roumanie. En définitive, les auteurs ont constaté que la capacité administrative très limitée des communes rurales est le principal obstacle à la mise en œuvre des normes sur la transparence dans les processus décisionnels. Pour Honadle (2001), la capacité administrative désigne l'ensemble des ressources dont les communes ont besoin pour la mise en œuvre des normes notamment les ressources humaines, matérielles et mentales. Dans le même ordre d'idées, Pasquier et Villeneuve (2007) quant à eux, estiment que l'incapacité à mettre en œuvre les normes résulte d'une absence de ressources ou bien d'une mauvaise compréhension des informations. De même, pour Siljanovska-Davkova (2009), une amélioration du niveau professionnel des organes exécutifs et administratifs a un impact positif sur la qualité de la gestion municipale.

Il ressort de ce qui précède que l'application des dispositions réglementaires nécessite que les organisations disposent des ressources humaines de qualité c'est-à-dire des agents et cadres bien formés qui disposent de compétences dans les divers domaines administratifs, comptables, financiers, budgétaires. Ainsi, pour Gutierrez et al. (2017), lorsqu'une organisation dispose des ressources humaines de qualité, elle est en mesure de créer un environnement propice à l'apprentissage, à la prise en compte des connaissances acquises soit par formation continue soit par formation professionnelle et à plus de flexibilité. Razouk (2019), est aussi parvenu au même résultat. Pour cet auteur, lorsque la gestion des ressources humaines est basée

sur le partage des connaissances, cela favorise l'innovation. Dans un tel contexte d'apprentissage et de partage de connaissance, il y a nécessairement l'engagement des agents pour leur organisation. Selon Mendes et Jesus (2018), les pratiques de gestion des ressources humaines basées sur la recherche de l'engagement des employés pour leur organisation favorisent la création d'un environnement propice à l'atteinte des objectifs via une amélioration de la qualité de la gestion.

Les auteurs précédents ont mis l'accent sur la compétence des ressources humaines. Mais pour Payre (2017), généralement, les travaux sur la qualité des ressources humaines s'intéressent aux agents et cadres mais il n'existe pas souvent une attention particulière aux managers eux-mêmes qui sont censés gérer et superviser le travail des cadres et autres agents. L'auteur tente de démontrer que l'absence d'une gestion des ressources humaines spécifiquement destinée aux managers est à l'origine de plusieurs dysfonctionnements dans les entreprises et de la mauvaise qualité de la gestion des PME. L'auteur propose alors une prise en charge spécifique des managers en termes de formation et de préparation à la fonction de management des équipes. Dans le même ordre d'idée, Dufour et Andiappan (2018) ont montré que lorsqu'un manager ou un supérieur hiérarchique manque de certaines compétences, il développe un leadership dysfonctionnel. De façon inconsciente, ce type de manager occasionne des frustrations et pertes de confiance chez les agents surtout au niveau de la catégorie des agents nouvellement recrutés et ayant une faible capacité scolaire qui seront très peu productifs à leur poste de travail. Un manager développant un leadership inefficace sera à la base des coûts cachés énormes pour l'entreprise. De même, le style de management n'est pas neutre dans la qualité de la gestion d'une organisation. Selon Barel et al. (2017), le style de management peut avoir un impact positif ou négatif sur le climat social ou éthique. Selon ces auteurs, les styles de management « directif » et par « l'exemple » ont un impact négatif sur le climat social et éthique. Par contre, les styles de management « coopératif », « participatif », de « mentor » et « mobilisateur » ont un impact positif sur le climat social et éthique. Pour une bonne qualité de la gestion, les managers doivent utiliser les quatre derniers types de styles de management.

Dans ce même sillage, d'autres auteurs ont montré que l'absence de compétence au niveau des dirigeants entraîne une mauvaise qualité de la gestion. Ainsi, Yiling et Fletcher (2015) ont analysé les raisons de la faillite de la ville de Détroit aux Etats Unis. Parmi les cinq raisons de la faillite identifiées par les auteurs, l'on peut retenir e celle qui est liée à l'incompétence des

dirigeants en matière financière. Cette incompétence les a amené à prendre des risques financiers énormes auprès des partenaires sociaux et financiers (banques, agents municipaux) sans tenir compte de la situation financière réelle présente et future de la municipalité. La situation réelle devrait être obtenue à travers une analyse financière rétrospective et prospective puis définir une stratégie financière claire et pertinente. Par ailleurs, selon Van de Walle (2005), aux USA, le programme *Government Performance Project* propose une autre approche d'évaluation des Etats fédérés et des grandes villes. Cette approche repose essentiellement sur les capacités managériales des dirigeants et non sur les résultats du secteur public ou les effets de son action.

Les auteurs cités ci-dessus ont abordé la question de la compétence en lien avec la mise en œuvre des normes socialement construites sans définir ce que c'est que la compétence et comment cela influence la qualité de la gestion. C'est pour corriger cette insuffisance que Le Boterf (2015) définit la compétence par le savoir, le savoir-faire (compétence opérative), le savoir-être (compétence relationnelle) et le savoir-donner du sens qui est synonyme de réflexivité (compétence métacognitive). La compétence peut être individuelle, collective ou organisationnelle. En réalité selon Charles-Pauvers et Schieb-Bienfait (2012), la compétence organisationnelle est la combinaison de compétence individuelle et de compétence collective. A la place de compétence organisationnelle, Boiral et Kabongo (2004) parlent de compétence clé. S'agissant de compétences collectives, Baret et Petit (2010) estiment qu'elles sont le résultat de la gestion des ressources humaines. Enfin, les compétences individuelles représentent le savoir, le savoir-faire et le savoir-donner un sens aux activités par les salariés.

Telle que définie, la compétence est nécessaire dans tous les domaines d'activités et dans toutes les organisations pour l'atteinte des objectifs. Par exemple, dans le domaine médical, Kirca et al. (2020) ont établi une relation entre la compétence des infirmiers/infirmières et leur attitude face aux erreurs médicales. Plus ces derniers ont des compétences pointues, plus ils sont conscients qu'ils doivent éviter de commettre des erreurs. De la même manière lorsque les agents municipaux ont de la compétence, ils feront preuve de sérieux dans l'accueil des citoyens qui viennent pour des prestations de l'administration communale. Toujours dans le domaine communal, la compétence des cadres administratifs est nécessaire pour la réussite du processus de décentralisation. Selon Bouteiller et Gilbert (2017), il existe une relation entre compétence et performance. Etant donné que la performance est assurée dans les organisations où la qualité

de la gestion est bonne, l'on peut déduire qu'il existe une relation entre compétence et qualité de la gestion. Généralement, la compétence s'acquiert grâce à la formation initiale et la formation professionnelle continue. Ainsi, par exemple, en Russie, pour la modernisation des administrations publiques tant au niveau central qu'au niveau des collectivités locales, Gubachev (2018) estime qu'il faut professionnaliser les fonctionnaires et leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences et fournir des services publics locaux aux citoyens. Cette professionnalisation passe par la conception et la mise en œuvre d'un programme de formation continue. L'acquisition de nouvelles compétences par les agents de l'Etat est la seule condition pour la mise en œuvre de nouveaux principes de gestion publique.

La formation continue pour l'acquisition de nouvelles compétences est également la clé de voûte de la réussite des stratégies marketing à l'échelle des territoires. En effet, de plus en plus des communes et des régions se lancent dans la conception et la mise en œuvre de la « marque territoriale » en vue de redynamiser leurs économies locales et *in fine* améliorer leurs ressources financières locales. Dans ce cadre, Rochette (2012) estime que pour la mise en œuvre de la marque territoriale, les agents des collectivités locales doivent acquérir de nouvelles compétences notamment en faisant des formations continues sur le marketing et la planification stratégique. La réussite de la marque territoriale dans un territoire ou une collectivité locale est le signe de la qualité de la gestion de ce territoire/collectivité locale. De même, pour l'instauration des services de santé basés sur les valeurs qui feront que la gestion des hôpitaux sera de bonne qualité, Walsh et al. (2020) ont montré que les gestionnaires de ces hôpitaux ont besoin de nouvelles compétences managériales sur la maîtrise des chaînes de valeurs. Ce qui favorise la fourniture des services de santé basés sur la valeur. Les auteurs font un lien entre compétences managériales et qualité de la gestion. La question de chaînes de valeur peut aussi être expérimentée au niveau des communes.

En plus de la formation professionnelle, il existe d'autres mécanismes d'amélioration des compétences des agents administratifs. Parmi ces mécanismes, Fryczynska et Ciecierski (2020) évoquent le réseautage. En effet, avec les technologies de l'information et de la communication, il y a un développement du réseautage au niveau des employés de divers secteurs d'activités. Les employés n'ont pas besoin de s'inscrire de façon formelle à une formation continue mais ils font une auto-formation grâce à leur appartenance à des réseaux professionnels via les plateformes de nouvelles technologies. Les auteurs ont montré que l'acquisition de nouvelles

compétences en réseautage par les agents administratifs augmente leur employabilité. Ces agents auto formés grâce au réseautage contribuent à l'amélioration de la qualité de la gestion.

Toujours au sujet de la compétence des agents, certains auteurs estiment qu'il faut sortir du cadre formel de formation ou de réseautage pour s'inscrire dans une dynamique purement informelle et improvisée. Ces auteurs partent du fait que l'environnement économique et technologique est de plus en plus instable et imprévisible. Cette imprévisibilité oblige les employeurs à mettre leurs employés dans des conditions telles qu'ils seront en mesure de satisfaire les clients dans n'importe quelle condition. Parmi ces auteurs, il y a Secchi et al. (2020) qui ont pris le cas d'une industrie hôtelière et montrer que lorsque les employés ont des aptitudes à s'adapter à toutes sortes de situation même les plus inattendues, ils développent ainsi des compétences improvisées qui permettent de satisfaire ponctuellement les clients ; ce qui a contribué à améliorer la performance de cette chaîne hôtelière. Cette amélioration de la performance est liée à une qualité de service offert aux clients qui est un signe de la qualité de la gestion. Les auteurs établissent ainsi un lien entre compétence improvisée et qualité de la gestion. Ces situations improvisées peuvent également se reproduire au niveau des collectivités locales. Les agents municipaux doivent s'en inspirer et se préparer à n'importe quelle situation. Lorsque par exemple, il y a de façon imprévue des situations au niveau national qui doivent obliger le gouvernement central à réduire les ressources allouées aux communes, il faut des réajustements au niveau local sans baisser la qualité de la gestion et par conséquent la qualité de services offerts aux citoyens.

Il ressort de ce qui précède que la compétence est dynamique. Et c'est ce que tentent de montrer Sehgal et Nasim (2020). Pour ces auteurs, dans un contexte marqué par des mutations technologiques permanentes, les employés doivent s'adapter constamment à ces nouvelles mutations. En conséquence, leurs compétences doivent évoluer ; les auteurs parlent alors de compétence flexible. Cette réalité s'impose aux employés de tous les secteurs d'activités notamment des collectivités locales qui font face à de nouveaux défis tels que la concurrence entre les communes et la baisse des ressources financières publiques.

Par ailleurs, avec les mutations et innovations au niveau des collectivités locales en général et l'expérimentation de la marque territoriale en particulier, les administrations communales peuvent initier la gestion basée sur les projets. Dans ce cadre, Montenegro et al. (2019) se sont

intéressés aux compétences que doivent avoir les cadres chargés de gérer les projets. Aux termes de leurs travaux, les auteurs ont estimé que les chefs de projets doivent avoir des compétences techniques et des compétences spécifiques. Les compétences techniques concernent la gestion budgétaire et la gestion des risques. S'agissant des compétences spécifiques, elles concernent la gestion administrative et la gestion des achats.

Il ressort de ce qui précède que la compétence des cadres et agents municipaux est un paramètre nécessaire à une administration locale performante et de bonne qualité. Mais, quel que soit le degré de compétence des agents et cadres, si les dirigeants ne créent pas un environnement favorable à la valorisation des compétences des cadres, l'application des normes va en prendre un coup ; ce qui peut entraîner des dysfonctionnements dans l'organisation et affaiblir la qualité de la gestion. D'où la nécessité de s'intéresser au leadership et au style de management des dirigeants.

#### ➤ **Le leadership des dirigeants**

Selon Plane (2015), le leadership est « *un processus d'orientation et d'influence décisif d'une personne sur l'action d'un groupe humain en vue de mettre en place une politique et d'atteindre un certain nombre d'objectifs plus ou moins précis* ». Mais un tel leadership est un leadership vertical qui ne favorise pas l'éclosion des valeurs. C'est pourquoi Bertholet et Gaudet (2017) estiment qu'un leader doit être une source d'inspiration pour ses collaborateurs. Pour aller plus loin, Luc (2016) invite les dirigeants à passer d'un leadership vertical et héroïque à un leadership partagé. Pour l'auteur, « *si nous voulons que nos entreprises réussissent à innover et à mobiliser les jeunes générations, notre conception du leadership centré sur un seul individu doit évoluer au profit de pratiques de gestion où l'intelligence collective occuperait enfin la place qui lui revient* ». Le partage du leadership permet aux différents agents de l'organisation de s'engager pour la pérennité des activités. C'est ce que soutiennent Morin et Janand (2019) qui estiment que, l'entreprise, pour sa pérennité, peut choisir de former en interne des leaders qui vont se succéder de génération en génération. Pour ce faire, les auteurs ont préconisé une formation en leadership grâce à la mobilité interne. La mobilité interne permet de développer auprès des cadres concernés, quatre types de compétences en matière de leadership : l'engagement organisationnel, le sens des responsabilités, la plasticité sociale et le Self-development.



Il ressort du paragraphe ci-dessus que le leadership est nécessaire pour assurer la pérennité des organisations. La pérennité étant une des dimensions de la performance organisationnelle, il faut un management efficace et de qualité pour l'assurer. Mais dans un environnement international en perpétuelles mutations et pleine d'incertitudes, nul ne peut prédire ce que sera le monde dans un horizon lointain. C'est pourquoi Dansereau (2016) estime que les leaders de demain doivent avoir les caractéristiques telles que l'humilité, la curiosité, l'agilité, la mobilité. Les leaders de demain doivent être de bons communicateurs, proches de leurs collaborateurs, responsables, courageux, inclusifs et multidimensionnels. Les mutations évoquées plus haut entraînent souvent des crises multiformes et multidimensionnelles que les dirigeants d'organisations publiques et privées doivent savoir maîtriser grâce à un management de qualité pour assurer leur survie. C'est pour cela que Gril (2020) estime que les bons leaders montrent leurs talents en temps de crise. Pour cet auteur, le leader en temps de crise se caractérise par : le courage, le calme pour éviter de prendre des décisions sous le coup des émotions, la bonne écoute des autres membres de son équipe, une communication fréquente et cohérente.

Les crises obligent les dirigeants à envisager des changements organisationnels. Pour la réussite de ces changements organisationnels, le leadership des dirigeants et des cadres est encore nécessaire. Dans ce cadre, van der Voet (2016) a montré que le leadership joue un rôle important dans la conduite des processus de changements organisationnels. Un bon leader développe une communication qui amène les acteurs à accepter et à participer au processus de changement organisationnel initié par la direction dans l'intention d'améliorer la qualité de la gestion et des performances. Pour aller plus loin, Andrews et Boyne (2010) ont montré qu'une capacité et un leadership efficace sont statistiquement et positivement associés à l'efficacité organisationnelle et à la qualité de la gestion.

A l'instar de la compétence qui se développe grâce aux formations professionnelles et continues, le leadership d'un individu peut aussi se développer progressivement par la formation continue. C'est ce que tentent de démontrer Mills et al. (2019) à travers l'exemple du jumelage entre le laboratoire central de santé publique du ministère de la santé de l'Ouganda (CPHL) et le laboratoire de santé publique de l'État du Nouveau-Mexique aux États Unis. Grâce à ce jumelage, les cadres ougandais du laboratoire national ont suivi plusieurs formations sur le leadership et le management stratégique. A partir de ce leadership acquis, le laboratoire CPHL est devenu un laboratoire central de référence bien géré et qui fournit des prestations de qualité.

Les paragraphes ci-dessus ont abordé la question du leadership dans les organisations publiques ou privées en général. Mais s'agissant spécifiquement des administrations publiques et administrations locales, il y a aussi des travaux qui ont fait le lien entre leadership et qualité de la gestion. Ainsi, Ricard et al. (2017) ont procédé à l'évaluation des styles de leadership pour l'innovation et l'amélioration de la qualité de la gestion dans les trois grandes villes que sont Copenhague, Rotterdam et Barcelone. A l'issue de cette évaluation, les auteurs ont identifié trois types de style de leadership qui se distinguent d'une ville à une autre : un style transformationnel, un style plus dédié à la motivation des employés, un style à la prise de risques, un style à l'inclusion des autres dans la prise de décision. Toujours s'agissant de l'innovation et la qualité de la gestion, Lewis et al. (2018), ont étudié les facteurs qui influencent plus la capacité d'innovation dans les municipalités de Barcelone, Copenhague et Rotterdam. Parmi les trois facteurs identifiés au départ, notamment les structures, les processus et facteurs liés au contexte, la communication externe et le leadership, les résultats montrent que « *le leadership a un effet plus fort que les facteurs sur la capacité d'innovation autoévaluée de ces trois administrations municipales* »

L'efficacité du leadership des gestionnaires de la fonction publique territoriale est cruciale pour la prestation de services de qualité. Pour Matjie (2018), cela est dû au fait que l'efficacité et l'efficience ne peuvent être réalisées que si les fonctionnaires de l'administration publique locale disposent d'un style de leadership approprié et les compétences ou capacités émotionnelles. La mauvaise qualité du service public offert aux citoyens est due à la faiblesse du leadership. Toujours dans le même ordre d'idées, Mathias et al. (2019) estiment qu'une bonne application du leadership public favorise la satisfaction des employés qui sont de plus en plus performants à leurs postes de travail, ce qui améliore la qualité de la gestion. Le leadership public joue huit rôles à savoir l'imputabilité, le respect des règles, la loyauté politique, la gouvernance en réseau, la répartition des tâches, l'attention aux relations, la propension au changement et enfin la diversité. En se focalisant toujours sur le domaine de l'administration locale, Arnaud et Soldo (2019) parlent de la nécessité d'un leadership territorial pour assurer une bonne qualité de la gestion et fournir des services de qualité aux citoyens. Ainsi, pour qu'une municipalité réussisse le portage et le pilotage des projets structurants pour le bien-être des citoyens, cette municipalité doit développer le leadership territorial qui met l'accent sur les acteurs de développement présents sur le territoire, la transformation et la collaboration. Au-

delà du niveau local et national, Mau (2017) parle de compétence en leadership que doivent avoir les fonctionnaires internationaux pour un service public mondial de qualité. Ce qui veut dire que le leadership des agents publics est indispensable pour des administrations publiques internationale, nationale et locale de qualité.

➤ **Le style de management des dirigeants**

Il existe plusieurs styles de management. Pour Barel et al. (2017), le style de management a une incidence sur le climat social, la mise en œuvre des plans stratégiques et par conséquent la qualité de la gestion. En se basant sur le modèle de Goleman (2000), Barel et al. (2017) ont identifié six styles de management comme indiqués dans le tableau ci-après :

**Tableau N°4 : Les styles de management selon Goleman (2000) (traduit par Barel et al, 2017)**

	<b>Directif</b>	<b>Par l'exemple</b>	<b>Coopératif</b>	<b>Participatif</b>	<b>Mentor</b>	<b>Mobilisateur</b>
<b>Objectifs</b>	Sollicite une obéissance et une réaction immédiate	Établit des standards élevés de performance	Crée une harmonie et une culture de confiance	Génère le consensus grâce à la participation	Favorise le développement des individus	Mobilise les individus vers une vision commune
<b>Intelligence émotionnelle</b>	Maîtrise de soi	Conscience de soi	Empathie	Compétence sociale	Conscience de soi et empathie	Conscience de soi et empathie
<b>Circonstances</b>	En cas de crise ou d'urgence	Afin d'obtenir des résultats rapides d'une équipe compétente et motivée	Afin de réduire le stress au travail et les conflits d'équipe	Afin de générer de nouvelles idées et de favoriser une direction commune	Afin d'identifier et d'améliorer les forces des employés	Afin d'apporter une nouvelle vision ou une direction claire

**Source :** Barel et al. (2017 ; p.21)

Les six styles de management identifiés sont le style directif, le style par l'exemple, le style coopératif, le style participatif, le style mentor et le style mobilisateur. Le style directif est un style hiérarchique dans lequel le dirigeant prend des décisions sans le consentement des employés qui sont d'ailleurs contraints à respecter scrupuleusement les instructions. On a à faire à un dirigeant autoritaire qui se croit toujours en situation de crise. Le style par l'exemple est un style dans lequel les différentes tâches à accomplir sont standardisées à l'aide des fiches et manuels de procédures. Les employés sont tout simplement invités à respecter ces standards et procédures pour l'atteinte rapide des résultats. Lorsque le stress et les conflits d'équipe sont élevés, le dirigeant utilise le style coopératif pour créer l'harmonie et un climat de confiance au sein de l'organisation. Lorsque les employés et les cadres disposent d'une compétence suffisante, le manager utilise un style participatif afin d'associer ces derniers au processus de prise de décision. Le style mentor amène les employés et les cadres de l'organisation à travers un autodiagnostic qui leur permet de déterminer leurs forces et faiblesses et de se perfectionner à travers les conseils du manager. Enfin, le style mobilisateur permet au dirigeant d'amener les employés et cadres à avoir une vision commune de la situation présente et future de l'organisation. Mais à regarder de près, dans la réalité le manager est souvent appelé à combiner deux ou plusieurs styles de management pour obtenir les résultats escomptés. Dans tous les cas,

l'adoption de l'un ou l'autre des styles de management a une incidence sur le climat social qui, à son tour, influence la qualité de la gestion organisationnelle.

A la place de style de management, certains auteurs parlent de modes managériales qui peuvent influencer la qualité de gestion. Ici, par mode managériale, il faut entendre « *des croyances collectives transitoires, qui sont disséminées par le discours des professionnels des savoirs managériaux, qui décident qu'une technique de management est à l'avant-garde d'un progrès rationnel du management* » (Abrahamson (1996, p. 257). Zerbib (2012, 2018) quant à lui définit une mode managériale « *comme une pratique de gestion ayant fait l'objet d'une diffusion massive, suivie, à relativement court terme, d'une chute soudaine, et dont la popularité ne peut uniquement s'expliquer par la valeur effective de ladite pratique* ». Au regard de ces définitions, une mode managériale est donc une pratique de management qui a fait ses preuves ailleurs et que d'autres organisations copient soit par mimétisme, soit par conformisme, soit par la quête de légitimité ou même à travers le benchmarking pour améliorer leurs performances managériales. Pour Ben et Zerbib (2018), l'adoption de certaines modes de management améliore la qualité de la gestion.

D'autres auteurs ont procédé à l'évaluation du style de management des dirigeants des administrations publiques. Dans ce cadre, Im et Lee (2012) se sont intéressés à l'évaluation du style de management des dirigeants des agences gouvernementales notamment de la municipalité de Séoul. Leurs résultats démontrent une corrélation positive entre la qualité de la gestion interne et la satisfaction des citoyens grâce à un style de management descendant. Les auteurs arrivent à la conclusion que pour satisfaire les citoyens à travers des services publics de qualité, il faut améliorer la qualité de la gestion interne via un style de management approprié. D'autres auteurs par contre vont plus loin en s'interrogeant sur la portée des réformes préconisées par le New Public Management (NPM). Selon Lapuente et Van de Walle (2020), les réformes du NPM doivent être comprises comme un style de management des organisations publiques qui vise l'amélioration de la qualité de la gestion des administrations publiques et la qualité des services publics fournis aux citoyens. Hammerschmid et al. (2019) ont étudié empiriquement la relation entre les réformes du NPM et la qualité de la gestion des administrations publiques. Les réformes du NPM considérées sont la réduction des effectifs, la création des agences, la sous-traitance, l'orientation client et la pratique d'emplois flexibles. La qualité de la gestion a été appréciée à travers quatre dimensions de la performance que sont la

rentabilité, la qualité du service, la cohérence et la coordination des politiques, et enfin l'égalité d'accès aux services. Les résultats montrent que l'orientation clients et la pratique des emplois flexibles sont liés positivement à l'amélioration des quatre dimensions de la performance. La sous-traitance et la réduction des effectifs sont toutes deux liées positivement à une efficacité accrue. Mais la réduction des effectifs entraîne une détérioration de la qualité du service. La création des agences autonomes n'entraîne pas automatiquement une amélioration des performances. Selon Vigoda-Gadot et al. (2018), les réformes du NPM en particulier et les demandes quasi permanentes des citoyens à l'échelle mondiale pour une réforme des administrations publiques, sont dues aux contre-performances et la mauvaise qualité de la gestion des administrations publiques centrales et locales d'une part et la mauvaise qualité des services publics d'autre part. A cet effet, Vigoda-Gadot et al. (2018) ont mené une étude sur un échantillon de 2995 membres du corps professoral de 191 grandes universités de 45 pays et ont validé les différentes échelles de réforme managériale future dans l'administration publique. Ils ont démontré que la mise en œuvre de ces réformes améliore la qualité de la gestion des administrations.

Les réformes dans les administrations publiques s'imposent du fait des crises socio-économiques, financières et environnementales qui secouent le monde. Dans ce contexte, Wooldridge et Smith (2017) ont montré que pendant la crise économique mondiale de 2008, les gouvernements infranationaux américains ont recouru aux trois techniques de gestion de la crise que sont : la réduction effective du budget de services, la perception de nouvelles recettes et les congés et licenciements. Ces réformes qui visent à atténuer les effets de la crise sur la qualité du portefeuille des communes, ont entraîné des conséquences sociales négatives sur les employés et par conséquent dégradé la qualité de la gestion. C'est dire que toutes les réformes dans les administrations publiques n'entraînent pas automatiquement l'amélioration de la qualité de la gestion.

Il ressort des travaux des auteurs précédents que l'existence et l'application des procédures et des normes sont à l'origine de l'efficacité dans le bon fonctionnement des organisations. La mise en œuvre des procédures nécessite une bonne capacité administrative des communes notamment des agents municipaux qui doivent disposer de compétences avérées d'une part et du leadership et du style de management des dirigeants élus d'autre part. A cet effet, nous formulons les deux premières hypothèses suivantes :

**Hypothèse 1** : la compétence des agents municipaux et le style de management des dirigeants influencent positivement l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance.

**Hypothèse 2** : l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance favorise une amélioration de la qualité de la gestion municipale.

## **1.2.2 Les outils, les modes de gestion et la qualité de la gestion**

### **1.2.2.1 Les outils de gestion communale**

Plusieurs outils de gestion sont utilisés dans le management des collectivités locales. Pour certains services publics locaux à caractère marchand, il existe plusieurs modes de gestion tels que rencontrés dans la littérature. S'agissant des outils de gestion, Bargain (2015) indique que dans les années 1980, certaines communes françaises ont mis en place une comptabilité analytique de gestion comme le font les entreprises classiques. La comptabilité analytique de gestion devrait permettre aux dites communes de maîtriser les coûts. Mais cet outil de gestion n'a pu être pérennisé à cause des intrigues politiques entre les différents acteurs de la gestion communale. Partant de ce cas, l'auteur estime qu'il faut prendre en compte la dimension politique dans la conception, la mise en place et l'exploitation des outils de gestion au niveau des communes. C'est dans cette même optique que Pupion et Chappoz (2015) ont montré que le choix d'un outil de gestion dans les communes n'est pas neutre. Ce choix dépend de plusieurs paramètres notamment les données politiques, sociales, culturelles et organisationnelles.

En dehors de la comptabilité analytique de gestion, un autre outil de gestion utilisé dans presque toutes les communes, c'est le budget. La plupart des réformes qui ont lieu dans les communes n'occultent pas souvent la gestion budgétaire. Dans ce cadre, Graves et Dollery (2009) ont indiqué que des réformes profondes ont été introduites dans la gestion des collectivités locales sud-africaines. Ces réformes sont centrées sur la gestion budgétaire. En définitif, les auteurs ont indiqué que les budgets doivent être élaborés et mis en œuvre conformément aux directives du Trésor national sud-africain dans l'optique d'optimiser les recettes fiscales des municipalités.

En dehors de la gestion budgétaire, Patrucco et al. (2016) se sont intéressés à la gestion des marchés publics dans les communes. En effet, le système de gestion des marchés publics est une dimension majeure de la gestion des collectivités locales car il devrait permettre aux dites

administrations d'acquérir des biens et services de qualité et à moindre coûts dans le strict respect des autres critères de délai, de conformité, d'innovation et de durabilité. Les auteurs indiquent que pour mesurer l'efficacité et l'efficience du système de gestion des marchés publics, il faut aller au-delà des règles traditionnelles de coûts. Mais les auteurs n'ont pas indiqué de critères complémentaires ou additionnels. Mais malgré l'échec dans l'utilisation de la comptabilité analytique de gestion, il existe un outil de gestion comptable dans les communes. En effet, Rocher (2008) a proposé un outil de gestion comptable qui permet non seulement d'identifier et de consolider les risques mais aussi de disposer de normes de standardisation grâce à l'implication des acteurs.

En dehors des trois outils que sont la comptabilité analytique de gestion, les budgets et les outils de gestion des marchés publics, d'autres outils de gestion sont utilisés par les communes. Ainsi, selon Phil-Thingvad et Klausen (2020), dans une grande municipalité danoise, les outils de gestion rencontrés sont la stratégie d'innovation, la diffusion du New Public Management, la culture de la tolérance, la notion du risque et l'autonomie. Par ailleurs, il est noté une communication stratégique et des mécanismes de sanctions/récompenses. Ce qui voudrait dire que la réflexion stratégique se fait également dans les communes à l'instar des entreprises du secteur privé. Ces réflexions stratégiques amènent les collectivités locales à concevoir et mettre en œuvre les outils de gestion stratégique tels que par exemple le Plan de Développement Communal chaque cinq ans d'une part et à choisir des modes de gestion stratégique pour certains services publics à caractère marchand ou non d'autre part.

### **1.2.2.2 Les modes de gestion des patrimoines communaux**

Pour Savall (2011), les collectivités locales ont la possibilité d'utiliser plusieurs modes de gestion pour optimiser les rendements des patrimoines communaux. Il s'agit de la régie directe, la régie autonome, la régie personnalisée, la régie intéressée, l'affermage, la concession, et la gestion via une société publique locale (SPL) qui peut avoir deux variantes : la délégation ou purement le marché. Le tableau ci-après présente les caractéristiques de chaque mode de gestion.



**Tableau N°5 : Caractéristiques des modes de gestion**

Modes de gestion	Modalités de gestion	Caractéristiques
Gestion directe	régie directe	Le patrimoine est géré directement par la commune qui l'assure avec ses propres moyens humains, matériels et financiers. Les opérations financières et comptables sont assurées par la collectivité qui intègre les résultats à son budget général.
	régie autonome	La gestion financière et comptable du patrimoine est séparée de celle de la mairie; la gestion est assurée par un directeur nommé, contrôlé et suivi par un conseil d'exploitation dont la mission est de préserver le caractère de service public dont l'intérêt général des usagers. La régie dispose d'un budget propre mais qui est annexé au budget de la commune. Le comptable est un comptable public.
	régie personnalisée	Cette forme de régie est dotée de personnalité morale et de l'autonomie financière. La régie personnalisée est une personne publique dotée d'organes de gestion notamment un conseil d'administration qui constitue l'assemblée délibérante et un directeur nommé par l'exécutif de la collectivité sur proposition du conseil d'administration.
Délégation de service public	régie intéressée	C'est le mode de gestion par lequel une collectivité publique charge un délégataire appelé régisseur intéressé, de faire fonctionner un service public, mais sous sa responsabilité financière. Le régisseur fait fonctionner le service, assure le contact avec les usagers, réalise quelques tâches nécessaires à la bonne marche de l'activité. Les prix sont fixés de commun accord entre le régisseur intéressé et la collectivité publique. La collectivité verse une rémunération forfaitaire au régisseur intéressé; il reçoit également un intéressement lié aux résultats financiers réalisés.
	affermage	C'est le mode de gestion par lequel une collectivité publique remet à un délégataire (exploitant) appelé fermier, l'équipement et charge ce dernier de son exploitation à ses risques et périls. Les ouvrages nécessaires à l'exploitation de l'équipement ne sont pas réalisés par l'exploitant mais mis à sa disposition par la collectivité publique qui, en règle générale en a assuré le financement.
	concession	La concession est le mode de gestion délégué dans lequel le concédant charge, à travers un contrat à durée déterminée, le concessionnaire de réaliser aux frais de ce dernier, les investissements à la création du service public et de le faire fonctionner à ses risques et périls, en se rémunérant au moyen d'une redevance ou d'un prix à payer par les usagers.  Ce mode de gestion se caractérise par le fait qu'enfin du contrat, l'ensemble des investissements réalisés ainsi que des biens et patrimoines du service concédé est reversé gracieusement à la collectivité.
Société Publique locale	sous traitance	Il s'agit d'une combinaison de la gestion directe et de la délégation ; - de la régie, on garde la notion d'opérateur économique qui va être retenu sans mise en concurrence et agir sans sanction du marché, avec la nécessité donc d'une régulation interne ; - de la délégation de service public, on garde la notion de cadre contractuel, qui doit être bien plus qu'un simple cahier des charges de définition des conditions d'exécution du service, mais dont on peut se demander à ce stade comment il pourra introduire la notion de gestion aux risques et périls.

Source : S. Savall, 2011

En somme, il s'agit de choisir entre le « faire » ou le « faire faire » (Jung et al. 2018), ou de gérer en interne ou d'externaliser la gestion desdits services. L'externalisation suppose que la

commune confie la gestion d'un service public à un privé ou même à une autre agence publique. Ainsi, pour Guirou (2015), les municipalités ont la possibilité de gérer leurs services publics locaux directement ou de confier cette gestion à des structures privées. L'auteur tente de montrer que le choix de l'un ou l'autre des modes de gestion n'est pas chose aisée ; mais il estime que les croyances des dirigeants communaux sont déterminantes dans le choix d'un mode de gestion.

Dans le même ordre d'idée, Warner et Hebdon (2001) ont montré que la restructuration dans la gestion des collectivités locales n'est pas un fait nouveau. Depuis les années 1990, les municipalités de l'Etat de New York utilisaient déjà des principes du secteur privé pour créer la concurrence et réaliser des économies d'échelles. Dans ce processus de restructuration, les outils de gestion utilisés sont la privatisation, les coopérations intercommunales et l'entrepreneuriat. Toutefois, la restructuration nécessite que les fonctionnaires aient une bonne capacité technique pour prendre des risques et pour suivre la mise en œuvre des contrats de partenariats. Par ailleurs, Bradbury et Waechter (2009) estiment que plusieurs municipalités américaines utilisent la sous traitance dans la gestion des services publics locaux. Mais le degré de sous traitance varie d'une municipalité à une autre. Plusieurs communes confient la gestion de certains de leurs programmes municipaux à des entreprises du secteur privé ou à des agences publiques tout en gardant un nombre très faible d'agents administratifs municipaux dans le programme. Par contre, certaines municipalités laissent toute la responsabilité aux partenaires du privé. Le défi qui se pose est la capacité technique des municipalités à faire respecter les clauses des contrats par les partenaires du privé. L'externalisation ou l'instauration d'une gestion privée des services publics locaux constituent des actes stratégiques que posent les communes. C'est pourquoi, Pina et al. (2011) ont indiqué que la gestion stratégique n'est pas un vain mot dans les collectivités locales. Plusieurs collectivités locales en Australie, en Espagne, en Suède et aux Etats Unis l'utilisent. Mais la mise en œuvre de la gestion stratégique n'est pas sans difficultés. Les objectifs stratégiques annoncés ne sont pas souvent en harmonie avec les efforts nécessaires pour l'implantation de l'outil de gestion qu'est la gestion stratégique. Même si les agents administratifs municipaux n'ont toujours pas les compétences indispensables à une telle ambition, Placek et al. (2019) estiment qu'il faut toujours rechercher l'excellence dans l'utilisation des outils de gestion des programmes d'externalisation.

Les services publics concernés par cette externalisation sont divers et variés : assainissement, gestion des eaux usées et gestion des infrastructures à caractères marchands. S'agissant de l'assainissement, Thieme et Dekoszmovszky (2010) ont étudié le cas de la municipalité de Nairobi au Kenya qui a confié l'assainissement des bidonvilles de la municipalité à des partenaires venant du secteur privé, des organisations non gouvernementales et des entreprises de l'économie sociale et solidaire. Grâce à cet outil de gestion, les citoyens, mêmes ceux qui sont dans les quartiers les plus reculés et défavorisés disposent de toilettes et bénéficient des services d'assainissement de qualité à des coûts acceptables. En ce qui concerne les eaux usées, Bloetscher et al. (2005) ont étudié le cas de certaines communes dans l'Etat de Floride aux USA. Mais ici, les communes ont choisi la gestion directe. Dans cette gestion directe, les dirigeants réfléchissent à différentes variantes de la gestion des eaux usées en tenant compte de la santé de la population. Jaccard et al. (2016) quant à eux se sont intéressés à la gestion des complexes sportifs dans certaines collectivités locales françaises. Pour les auteurs, la gestion de ces complexes sportifs se fait grâce à des partenariats avec des acteurs bien identifiés. Ces acteurs peuvent être du secteur privé, du secteur public ou de la société civile. Le partenariat peut être stratégique, institutionnel ou par projet.

Au regard de ce qui précède, nous formulons l'hypothèse suivante :

**Hypothèse 3** : l'existence d'outils de gestion de bonne qualité dans les communes peut favoriser l'amélioration de la qualité de la gestion des collectivités locales.

### **1.2.3 La qualité du Système d'information de gestion et la qualité de la gestion**

Une information est une donnée qui permet à un individu ou à une organisation de prendre des décisions. Un système d'information peut être défini comme l'ensemble des ressources permettant de collecter, stocker, traiter et distribuer de l'information. Ces informations concernent le personnel de l'entreprise, les actionnaires, l'Etat, la concurrence, les clients ou les fournisseurs. L'existence et le fonctionnement d'un système d'information suppose que l'organisation dispose de technologies appropriées (par exemple matériel, logiciel et communication), de processus qui les accompagnent, ainsi que des hommes qui les exploitent.

Le système d'information s'applique à toutes les fonctions d'une entreprise : marketing, approvisionnement, finances ou ressources humaines.

De nos jours, il est presque impossible de parler de système d'information sans évoquer les technologies de l'information et de la communication. Selon Gil-Garcia et al. (2018), les technologies de l'information et de la communication sont devenues indispensables dans la gestion des organisations en général et des administrations publiques en particulier. L'utilisation des TIC dans les organisations est une source d'innovation, d'augmentation de la productivité et d'amélioration de la qualité des services fournis aux citoyens. Dans un premier temps, les TIC améliorent la qualité des systèmes d'information. Ensuite, elles améliorent la qualité de l'information de gestion pour la prise de décision et enfin améliorent la qualité de la gestion globale des administrations publiques et privées.

Dans le même ordre d'idées, Borisova et al. (2019) ont étudié l'intérêt d'utiliser les technologies et les systèmes d'information dans la gestion des entreprises. Après avoir fait une étude sur un échantillon de 120 experts de l'industrie choisis selon des critères bien précis et analysé les différentes fonctions de l'entreprise, les auteurs arrivent à la conclusion que l'utilisation des TIC et les systèmes d'information améliore la qualité de la gestion de l'entreprise. Cet impact des TIC sur la qualité de la gestion a été constaté dans plusieurs domaines d'activités. Ainsi, par exemple, Jarrier et al. (2019) ont constaté une utilisation de plus en plus croissante d'outils numériques dans la gestion des musées. Cette utilisation des TIC permet d'augmenter le nombre de visiteurs ainsi que leur satisfaction à l'issue des visites muséales. Ce qui améliore la qualité de la gestion globale et les performances des musées.

Par ailleurs, Parnell et al. (2018) ont cherché à savoir comment les dirigeants gèrent leurs modèles d'entreprise en utilisant l'information. Il s'agissait pour les auteurs d'explorer les informations permettant aux dirigeants de maintenir la compétitivité de leurs organisations en déterminant si leur modèle d'entreprise est menacé et / ou si ses besoins évoluent et si une innovation de modèle d'entreprise est nécessaire. Les auteurs concluent que la qualité des informations de gestion a une incidence sur les décisions des dirigeants. Kalyuzhna (2015) quant à lui s'est intéressé à l'influence de la qualité de l'information sur la qualité de la gestion. Pour l'auteur, la qualité du système d'information est l'un des facteurs déterminants de l'efficacité de la gestion de l'entreprise. Mais pour Chatterjee et Dhaigude (2018), la qualité du

système d'information de contrôle interne est le facteur le plus influent, de la qualité de la gestion dans le domaine bancaire.

En prenant en compte les technologies de l'information et de la communication, Iqbal et al. (2019) ont constaté que l'amélioration de l'efficacité organisationnelle, la compétitivité et la qualité des services sont effectives lorsque l'entreprise met en œuvre la gestion électronique de son système d'information de gestion en général et des ressources humaines en particulier. Selon ces auteurs, lorsque les agents à tous les niveaux de l'entreprise s'approprient les nouvelles technologies de gestion de l'information pour améliorer leurs façons de faire, la qualité de la gestion globale de l'entreprise s'améliore.

S'agissant spécifiquement des administrations publiques, plusieurs travaux ont montré la relation qui existe entre qualité du système d'information, les TIC et la qualité de la gestion. Pour Srivastava (2015), l'administration publique, qu'elle soit centrale ou locale, a pour finalité de fournir des services publics de qualité dans un esprit de justice, d'équité sans discrimination d'ethnies, de religions et de catégorie sociale. L'auteur estime que l'utilisation de la technologie d'information et de la communication dans la gestion de l'administration publique améliore la transparence, l'équité et la justice dans la fourniture des services publics. Ce qui améliore la qualité de la gestion des administrations publiques perçue par les citoyens qui ne manquent pas d'exprimer leur satisfaction. Mais Bicevskis et al. (2014) ont constaté que généralement, dans les administrations publiques, il y a une faible connectivité entre les différentes unités du système de gestion. Cette faible connectivité entraîne des dysfonctionnements qui affectent gravement la qualité de la gestion des administrations publiques. Pour remédier à cette insuffisance, les auteurs proposent la connexion des différentes entités concernées par l'information de gestion. Ce qui facilite l'optimisation des tâches administratives et améliore la qualité de service. De même, Sidorenko et al. (2019) ont fait le constat que la numérisation des administrations publiques est souvent lente. Or l'effet de la numérisation est associé à l'amélioration de la qualité de la gestion et la réduction des coûts. C'est pourquoi Lewandowski (2019) suggère qu'il faut accélérer l'informatisation des systèmes d'informations dans les gouvernements locaux. Ainsi, à partir des données d'enquêtes sur les municipalités polonaises, l'auteur constate qu'il existe une relation entre la qualité de la gestion et l'utilité des informations sur la performance en général et sur le rendement en particulier. Toutefois, toute amélioration de la qualité de la gestion dépend de la perception qu'ont les gestionnaires des

informations sur la performance. Les auteurs ont établi une relation significative entre la qualité de la gestion, l'utilité des informations sur la performance et l'utilité des systèmes d'informations sur la performance.

L'amélioration de la qualité de la gestion via la qualité du système d'information se remarque dans tous les domaines de la gestion des administrations publiques. Ainsi, pour Duque et al. (2013), le système d'information de gestion de la relation client n'est pas seulement l'apanage des entreprises publiques ou privées. Les administrations publiques centrales ou locales peuvent aussi l'utiliser en considérant les citoyens comme des clients dont il faut satisfaire les besoins contre paiement d'un prix qu'est l'impôt. Les auteurs ont fait une enquête auprès des municipalités portugaises. Ils ont constaté que la mise en place d'un système de gestion des relations clients au niveau des municipalités portugaises a entraîné une réduction des coûts, une meilleure qualité de l'information et une amélioration de la qualité de la gestion.

Dans le domaine de la gestion comptable et financière, Thorsten et al. (2020) estiment que la qualité des informations comptables et financières dépend de la qualité du système d'information de gestion. La qualité du système d'information de gestion dépend à son tour des investissements réalisés par l'organisation dans l'acquisition des équipements informatiques, la maîtrise des outils et applications informatiques internes et externes par le personnel, les technologies innovantes et la variété des sources d'informations. Par ailleurs, Hamdi et Mejri (2017) affirment que lorsque l'information comptable et financière est pertinente et reflète la valeur juste de l'entreprise, il n'y a plus de doute sur la bonne santé financière de l'entreprise. La prise de décision se fait sur des bases saines et crédibles. Ainsi, pour Gonne et al. (2019), la qualité de l'information comptable et financière permet aux investisseurs de juger de la qualité de la gestion et d'envisager des possibilités de financement.

Toujours, s'agissant du système d'information comptable et financier, Bellemin (2015) estime que la gestion optimale de la contrainte financière dans les collectivités locales nécessite la maîtrise de l'information utile et fiable sur la situation financière passée et future de la collectivité d'une part et la définition d'une bonne vision stratégique permettant d'optimiser les recettes et les dépenses d'autre part. Ce qui nécessite donc un système d'information de qualité. En ce qui concerne par exemple la gestion des bases de données communales, Haneem et al. (2019) ont montré que cette gestion desdites bases de données dans les gouvernements locaux

est déterminée par la demande des citoyens, les compétences technologiques, la complexité et le soutien de la hiérarchie. Mais c'est surtout le système d'information mis en œuvre pour prendre en compte ces différents paramètres qui détermine la qualité de la gestion.

Pour aller plus loin Omarov et al. (2019) ont montré que l'utilisation généralisée des technologies de l'information et de la communication dans les municipalités améliore non seulement la qualité de la gestion locale, mais aussi permet d'engager la révolution technologique qui conduit à la création des smart city ou villes intelligentes à travers la connexion de sous-systèmes, l'échange et l'évaluation des données, ainsi que la garantie de la qualité de vie et la satisfaction des besoins des citoyens. Tous les domaines de la gestion municipale sont révolutionnés : le transport urbain, l'éclairage public et la gestion des déchets. En tenant compte de la littérature précédente, nous formulons l'hypothèse suivante :

**Hypothèse 4** : la nature du système d'information existant au niveau de la mairie affecte la qualité de la gestion communale.

#### **1.2.4 L'efficacité et la qualité de la gestion**

Il existe des auteurs qui ont établi le lien entre l'efficacité et qualité de la gestion. Ainsi, pour Hong et al. (2020), les informations sur les performances (efficacité) antérieures favorisent l'amélioration de la qualité de la gestion présente et future. Dans ce cadre, et vu la concurrence et l'innovation qui s'intensifient dans le secteur de l'industrie textile, Borscheva et al. (2019) ont suggéré aux dirigeants de prendre l'habitude d'identifier, de maîtriser et de rechercher l'efficacité dans la gestion des facteurs environnementaux externes qui permettent d'améliorer la qualité de la gestion des entreprises de l'industrie du textile. Dans le secteur de la télécommunication, Zhu et al. (2009), ont fait une relation entre l'optimisation du système de maintenance des réseaux de télécommunication et la qualité de la gestion. Leurs résultats ont montré que l'amélioration de l'efficacité dans l'exploitation et la maintenance électronique des réseaux permettent d'améliorer la qualité de la gestion des entreprises de télécommunication.

Dans le secteur de la santé et des médicaments, d'autres auteurs se sont intéressés à l'efficacité en lien avec la qualité de la gestion. Ainsi, Papalexi et al. (2020) ont étudié l'efficacité des chaînes d'approvisionnement en médicaments des pharmacies et centres de santé de Royaume-Uni et la Grèce. Les résultats montrent que dans ces deux pays, le système de distribution des

médicaments est confronté à d'énormes dysfonctionnements qui sont presque identiques pour les deux pays. Les auteurs estiment que ces pays doivent faire un effort pour améliorer leur système d'approvisionnement des médicaments en termes de respect des délais et de réduction des coûts. Ce qui permettra d'améliorer la qualité de la gestion des pharmacies et des centres de santé. Ce résultat a été confirmé par Guillon et al. (2019). Pour ces auteurs, la détermination des facteurs qui influencent l'efficacité des centres de santé, offre aux dirigeants desdits centres hospitaliers en particulier et aux décideurs politiques en général, des possibilités d'amélioration de la gestion des ressources humaines et matérielles hospitalières. Elle permet également de revoir les politiques de subventions aux hôpitaux, toute chose qui permet d'améliorer durablement la qualité de la gestion des centres de santé.

**Hypothèse 5** : l'efficacité dans la gestion communale favorise l'amélioration de la qualité de ladite gestion.

Au total, ce chapitre, à partir de l'état de la littérature, a permis de définir le concept de la qualité de la gestion ainsi que ses dimensions. Nous avons également exploré quelques facteurs explicatifs de la qualité de la gestion notamment le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la nature des systèmes d'information et l'efficacité. Ce qui nous a permis de poser les hypothèses de recherche. Le chapitre suivant est consacré au cadre théorique de la recherche.



## **Chapitre 2 : Cadre théorique de la recherche**

Le cadre théorique permet de présenter la théorie mobilisée pour conduire l'étude tant sur le plan méthodologique que sur l'analyse des résultats. Il ressort du chapitre précédent que l'existence et l'application des procédures et des normes sont à l'origine de l'efficacité dans le bon fonctionnement des organisations. Par ailleurs, la qualité des outils de gestion et la nature des systèmes d'information font appel aux notions de procédures et de normes. Dans la littérature, une des théories qui répond le mieux aux questions de procédures, de règles et de normes est la théorie néo-institutionnelle. Dans ce chapitre, nous avons présenté dans la première section la théorie néo-institutionnelle mobilisée pour cette étude. La deuxième section a présenté le modèle théorique de la recherche.

### **2.1 La théorie néo-institutionnelle**

Dans cette première section, nous avons présenté les motivations du choix de la théorie néo-institutionnelle ainsi que les différents concepts utilisés dans cette théorie.

#### **2.1.1 Les motivations du choix de la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique de la recherche**

La théorie néo-institutionnelle (Meyer et Rowan, 1977 ; DiMaggio et Powell, 1983) est une théorie qui est parfois utilisée en sciences de gestion notamment dans les recherches relatives aux choix des outils et modes de gestion, l'évaluation des performances des organisations et la qualité de la gestion des structures publiques et privées.

Ainsi, Bollecker (2016) a utilisé la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique pour son étude sur l'implantation et le fonctionnement de la comptabilité de gestion dans les universités. En effet, bien que les universités soient de centres de formation sur différents outils de gestion, il n'est pas aisé que ces mêmes outils de gestion enseignés aux étudiants soient acceptés et utilisés par les dirigeants universitaires. Cet auteur, en se basant sur les travaux de Meyer et Rowan (1977) ; DiMaggio et Powell (1983), arrive à la conclusion qu'il existe des résistances à l'implantation d'un outil de gestion qui permettra de déterminer les coûts des différentes

activités puisque par le passé, les dirigeants des universités publiques sont habitués à recevoir des crédits et à les utiliser sans obligation d'efficacité. Selon l'auteur, ces résistances nécessitent des adaptations en tenant compte des réalités locales.

De même, Bargain (2011) a utilisé la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique pour étudier la mise en œuvre du contrôle de gestion dans la ville d'Angers. La municipalité d'Angers étant une organisation dont le fonctionnement est influencé par des interactions sociales entre différents acteurs aux objectifs contradictoires et qui jouent des rôles stratégiques pour le rayonnement de la ville d'une part et le respect des normes institutionnelles d'autre part. L'étude, qui a eu lieu sur la période de 1983 à 2005, a permis à l'auteur de comprendre que de 1983 à 2001, le contrôle de gestion était centré sur le contrôle des services municipaux et à partir de 2001, le contrôle a été étendu sur les autres organismes qui gravitent autour de la ville.

Dans le même ordre d'idée, Al-Sharif et al. (2011) ont aussi utilisé la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique pour l'étude du contrôle de gestion d'un réseau public-privé sous l'angle du New Public Management. Les auteurs se sont surtout attelés à identifier comment certains concepts de la théorie néo-institutionnelle sont opérationnalisés pour le succès du contrôle de gestion. Par ailleurs, Boitier et Rivière (2008) ont utilisé la théorie néo-institutionnelle pour analyser les systèmes de comptabilité et de contrôle comme « des systèmes de signification, de domination, et de légitimation, insérés dans un contexte social large et d'expression dans l'action de modèles de comptabilité et de contrôle institutionnalisés ». Il en ressort que la recherche de légitimité est le fondement de l'utilisation de la comptabilité et du contrôle.

En outre, dans l'optique de la comparaison entre la théorie néo-institutionnelle et la théorie contingente au sujet du contrôle budgétaire, Sponem (2006) a montré à travers des régressions linéaires multiples que le cadre néo-institutionnel a un pouvoir explicatif de la mise en place du contrôle budgétaire plus fort que le cadre contingent. Ce qui permet de dire que le contrôle budgétaire est utilisé plus pour la recherche de légitimité par rapport aux parties prenantes que d'efficacité. Le contrôle budgétaire paraît comme un mythe rationnel, c'est-à-dire comme une structure institutionnalisée qui donne l'illusion de la rationalité. Toujours s'agissant du contrôle budgétaire et dans un contexte de crise, Ferry et al. (2019) estiment que la théorie néo-institutionnelle peut être utile pour initier des changements organisationnels. Pour ces auteurs, dans un contexte de crise où les gouvernements du niveau national réduisent les subventions

accordées aux collectivités locales, le conseil municipal de Newcastle a engagé des changements organisationnels pour légitimer aux yeux des citoyens, les décisions budgétaires prises au niveau local pour tenir compte des coupes budgétaires opérées par le gouvernement central. La réussite de ces changements organisationnels est due à l'utilisation de la théorie néo-institutionnelle.

Enfin pour Château Terrisse (2015), les outils de gestion ne sont pas neutres. Les organisations choisissent d'utiliser tel ou tel outil de gestion pour la recherche de légitimité. Ces outils sont vulgarisés dans le souci de se conformer à ce qui se fait par d'autres organisations sous la pression des institutions. L'auteur conclut que la théorie néo-institutionnelle est utile pour l'étude des outils de gestion.

Etant donné que selon plusieurs auteurs tels que Bargain (2015), Pupion et Chappoz. (2015), Graves et Dollery (2009) et Phil-Thingvad et Klausen (2020), l'étude de la qualité de la gestion ne peut pas occulter les questions liées aux outils de gestion, il est possible de déduire que la théorie néo-institutionnelle est alors utile pour l'étude des déterminants de la qualité de la gestion.

S'agissant des modes de gestion, Guirou (2015) a montré que la théorie néo-institutionnelle est utilisée comme base théorique de choix des modes de gestion des services publics. Pour certains auteurs, la gestion directe (en régie) des services publics par les collectivités locales est celle qui garantit l'efficacité et l'équité. Ils soutiennent que la gestion en régie est le seul mode de gestion qui assure un meilleur contrôle de la qualité des prestations, la transparence dans la gestion et évite les coûts de transaction engendrés par les privatisations d'une part et les contraintes de suivi de la mise en œuvre des contrats par les partenaires privés d'autre part. Les modes de gestion des services publics locaux choisis doivent favoriser une gestion saine des collectivités. Des modes de gestion qui ont réussi dans une commune peuvent être dupliqués dans d'autres communes lorsqu'il existe des mécanismes de coopération intercommunale. Dans ce cadre, Pina et Avellaneda (2018) estiment que la théorie néo-institutionnelle offre un cadre d'analyse des relations intercommunales notamment en matière de diffusion de bonnes pratiques qui créent une sorte d'isomorphisme. En matière de diffusion de bonnes pratiques, Ketokivi et Schroeder (2004) ont utilisé la théorie néo-institutionnelle pour apprécier la diffusion des pratiques d'innovation dans les usines. Les résultats auxquels ils sont parvenus peuvent être transposés aux collectivités locales. En effet, les auteurs ont utilisé trois

perspectives théoriques pour voir laquelle explique le mieux le phénomène de diffusion des bonnes pratiques de fabrication innovante. Il s'agit de la contingence stratégique, la contingence structurelle et les arguments néo-institutionnels. Les résultats montrent que c'est la théorie néo-institutionnelle qui explique le mieux les variantes des pratiques adoptées et mises en œuvre par les usines. La théorie néo-institutionnelle peut aussi expliquer la diffusion de bonnes pratiques de gestion municipale dans un espace de coopération intercommunale.

Il ressort de ce qui précède que la théorie néo-institutionnelle peut être utilisée comme base théorique dans le cadre des études sur l'adoption des modes de gestion dans les organisations. Etant donné que pour l'appréciation de la qualité de la gestion certains auteurs comme Savall (2011) ; Jung et al. (2018) ; Warner et Hebdon (2001) et Bradbury et Waechter (2009) ont exploré les aspects liés aux modes de gestion, il est possible alors de déduire que la théorie néo-institutionnelle pourrait alors être utilisée dans le cadre de la présente étude sur la qualité de la gestion.

Par ailleurs, selon plusieurs auteurs tels que Giguère (2017), Lord (2017), Lajni (2019), Baklouti et al (2018), Hammerschmid et al. (2019), Zhangwei et al. (2019), l'appréciation de la qualité de la gestion nécessite au préalable la définition des procédures, des règles, des normes, des indicateurs socialement acceptés par tous les acteurs et qui permettront de se faire une idée sur la bonne ou mauvaise qualité de la gestion. Or, tout ce qui a trait aux normes, aux procédures, aux règles implique la notion d'homogénéité ou d'isomorphisme qui est un concept clé de la théorie néo-institutionnelle. Par conséquent, il est possible de déduire que la théorie néo-institutionnelle peut être utilisée pour étudier les déterminants de la qualité de la gestion.

Par ailleurs, certains auteurs utilisent la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique en économie et développement. Ainsi, Yong (1994) a montré que la théorie néo-institutionnelle est pertinente pour l'analyse du sous-développement du fait de sa particularité qui permet de prendre en compte le comportement des individus en lien avec les structures institutionnelles. Cette théorie permet également d'analyser l'évolution des structures institutionnelles suite aux changements économiques. Dans le même ordre d'idée, Uphoff (1993) a constaté que les pays qui assurent une bonne liaison entre le gouvernement central et les communautés rurales grâce à des réseaux puissants d'institutions locales, réalisent de meilleures performances économiques et réduisent ainsi le niveau du sous-développement. La décentralisation étant un

transfert de compétences et de ressources de l'Etat central à des collectivités locales, sa bonne mise en œuvre peut permettre de réduire les coûts de transaction de même que la modification des structures de propriétés entre les parties prenantes. Etant donné que l'un des objectifs de la décentralisation est de favoriser le développement local, par extension l'on peut déduire que la théorie néo-institutionnelle est aussi pertinente pour l'étude des structures décentralisées. Ainsi en utilisant la théorie néo-institutionnelle pour l'étude des collectivités territoriales, plusieurs thématiques peuvent être abordées dont la qualité de la gestion.

Il ressort de tout ce qui précède qu'en matière de gestion des organisations, l'adoption des outils et des modes de gestion peut se faire au regard de la théorie néo-institutionnelle. Il en est de même des travaux sur la décentralisation dont le degré de mise en œuvre est un indicateur de la qualité de la gestion. La mise en commun des perspectives sur les outils de gestion, les modes de gestion, les procédures de gestion et la mise en œuvre de la décentralisation sont de nature à expliciter la qualité de la gestion en se basant sur la théorie néo-institutionnelle, il est possible de conclure par conséquent que la théorie néo-institutionnelle est la théorie indiquée pour étudier les déterminants de la qualité de la gestion.

Après avoir justifié le choix de la théorie néo-institutionnelle comme théorie à mobiliser pour cette étude, il est nécessaire de mieux comprendre ladite théorie ainsi que les concepts qui y sont utilisés.

### **2.1.2 Présentation de la théorie néo-institutionnelle**

La théorie néo-institutionnelle remonte dans un premier temps aux travaux de Selznick (1949) qui mettait l'accent sur l'ancien institutionnalisme. Ensuite il y a eu les travaux de Meyer et Scott (1970) sur le nouvel institutionnalisme. Puis Meyer et Rowan (1977) et DiMaggio et Powell (1983) qui sont les précurseurs contemporains de la théorie néo-institutionnelle. Pour Meyer et Rowan (1977), la théorie néo-institutionnelle est une théorie de l'environnement des organisations. Son originalité tient dans la distinction entre deux visions de l'environnement des organisations et des pressions qu'il véhicule et qui pèsent sur les organisations. Il s'agit de l'environnement technique et de l'environnement institutionnel. Pour Thelen (1992), la théorie néo-institutionnelle s'intéresse aux variables institutionnelles pour expliquer la performance et la qualité de la gestion des organisations en prenant en compte les facteurs liés à l'environnement institutionnel.

En effet, les organisations évoluent dans un environnement institutionnel diversifié et concurrentiel. Malgré cela, les entreprises tendent à mettre en place des structures organisationnelles et des règles identiques à celles de leurs partenaires ou concurrents qui opèrent dans le même environnement avec pour principale finalité d'accroître leur légitimité (Laufer et Burlaud, 1997). Il ressort de ce qui précède que l'environnement institutionnel influence la structure des organisations qui finissent par adopter des pratiques et des normes généralement acceptées par tous. Pour Meyer et Rowan (1977), DiMaggio et Powell (1983), c'est cette tendance à la normalisation et à la standardisation des pratiques qui est au cœur de la théorie néo-institutionnelle. Toutefois, le fait pour les organisations de se conformer aux normes socialement acceptées de tous n'est pas forcément lié à la recherche d'efficacité ou d'efficience mais surtout à mettre l'organisation en phase avec les exigences des autorités publiques d'une part et l'environnement socio-économique où règne le culte de la raison d'autre part : c'est la recherche de légitimité. Ainsi par exemple, les entreprises qui essaient de respecter les normes environnementales définies par l'Etat et les institutions internationales en général et celles qui respectent les normes de gestion des déchets informatiques en particulier sont à la recherche de plus de légitimité selon un ou plusieurs isomorphismes que de performance financière (Daoud et al. 2012). Il en est de même pour les entreprises qui respectent les différentes normes ISO dans le cadre de la gestion de la qualité.

La théorie néo-institutionnelle met l'accent sur l'existence des normes dans les organisations qui deviennent de plus en plus isomorphiques. Selon Di Maggio et Powell (1983), les normes, les valeurs et les règles en vigueur dans l'environnement institutionnel influencent le fonctionnement des organisations. Lorsqu'une organisation essaie de se conformer aux normes socialement construites et acceptées par tous, elle accroît sa légitimité. La théorie néo-institutionnelle offre un cadre théorique d'analyse de l'existence des manuels de procédures dans les organisations. En effet, à travers les procédures écrites et des normes, l'on tend à homogénéiser les comportements des uns et des autres dans l'organisation aux plans technique, administratif, comptable, financier et de passation des marchés. Il en est de même des conventions collectives de travail qui indiquent les conditions particulières d'exercice de la profession pour une catégorie donnée de travailleurs. L'appréciation de la qualité de la gestion ne peut se faire sans chercher à savoir si l'organisation dispose non seulement d'un manuel de procédures mais aussi de son utilisation effective par les différents acteurs.

De même, l'existence de manuel de procédures est indispensable pour la réalisation des audits et autres contrôles à caractère légal, obligatoire ou facultatif. En effet, pour ces contrôles, l'on cherche à vérifier si les actes posés sont conformes à ce qui est prévu dans les procédures. Il ressort donc que la théorie néo-institutionnelle est nécessaire pour apprécier la qualité de la gestion, les outils et les modes de gestion.

Par ailleurs, pour DiMaggio et Powell (1983), la standardisation des pratiques et des procédures crée un phénomène d'isomorphisme qui est un des concepts clés de la théorie néo-institutionnelle. Le phénomène de standardisation n'épargne aucun secteur. Ainsi, Urasadettan (2015) estime que les tentatives de normalisation des activités des organisations s'étendent à tous les secteurs. Ainsi, le secteur des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) connaît aussi une normalisation de leurs activités sous la pression des pouvoirs publics (Etat et collectivités territoriales) qui sont leurs principaux partenaires financiers. Cette normalisation entraîne un isomorphisme institutionnel. Dans le domaine comptable et financier, Christiaens et al. (2015) ont montré que l'élaboration des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) vise à harmoniser les systèmes de comptabilité publique au niveau international pour améliorer la qualité des informations comptables et financières d'une part et la qualité de la gestion et des processus de prise de décisions au sein des gouvernements centraux et locaux d'autre part. Ce qui crée un isomorphisme en matière de comptabilité publique au niveau international.

Par ailleurs, Colasse et Pochet (2009) parlent d'isomorphisme institutionnel qui est le fait pour des organisations en quête de pouvoir politique et de légitimité institutionnelle indépendamment de la concurrence. Ces organisations deviennent similaires du fait que les unes recopient les pratiques des autres. Mais DiMaggio et Powell (1983) estiment que l'isomorphisme peut être coercitif, mimétique ou normatif. Mais avant d'aborder ces trois formes d'isomorphisme, nous allons nous attarder sur le concept de pression.

#### **2.1.2.1 Le concept de pression**

Les pressions sont des règles et obligations légales ou culturelles auxquelles sont soumises les organisations (Scott et Meyer, 1991, p. 123). La pression c'est aussi l'influence qu'exerce un ou plusieurs acteurs extérieurs sur une organisation en vue d'adopter des normes, valeurs ou

pratiques socialement acceptées par des structures similaires concurrentes ou non. La pression c'est enfin une force qui oblige l'organisation à engager des changements dans ses pratiques et/ou outils de gestion. Selon Meyer et Rowan, (1977), DiMaggio et Powell, (1983), les organisations sont soumises à diverses sortes de pressions de leur environnement externe non pas pour la recherche d'efficacité mais plutôt pour la recherche de la légitimité. Ainsi, Bollecker (2016) a montré que l'implantation de la comptabilité analytique de gestion par les universités françaises est la résultante de la pression exercée sur ces dernières par la tutelle c'est-à-dire l'Etat central à travers le ministère de l'enseignement supérieur. C'est le cas aussi de l'introduction de la comptabilité analytique et du contrôle de gestion dans les collectivités locales et autres structures publiques (Bargain, 2011 ; Al-Sharif et al. 2011).

Les pressions exercées sur les organisations entraînent l'adoption:

- du plan comptable général spécifique à chaque pays,
- des normes comptables internationales (notamment les normes comptables IPSAS, les normes IAS/IFRS),
- des normes ISO en matière de gestion de la qualité,
- des normes de respect de l'environnement pour la responsabilité sociale des entreprises.

Ces normes sont adoptées par les entreprises de divers secteurs d'activités (marchands ou non, public ou privé, primaires, secondaires ou tertiaires), les organisations professionnelles telles que l'ordre des médecins, l'ordre des avocats ou l'ordre des experts comptables, sous la pression de divers organismes tels que les Etats, les organismes de normalisation, les entreprises concurrentes, les exigences des clients, fournisseurs, des marchés financiers, les partenaires techniques et financiers internationaux. (Barbu et Piot, 2012, Christiaens et al. 2015, Nunes de Souza et al. 2019 et Polzer et al. 2019).

Toutefois, il faut noter que les Etats aussi reçoivent des pressions de la part des institutions sous régionales, régionales et internationales pour engager des réformes. C'est ce que tentent de démontrer Cohen et Karatzimas (2014) qui estiment que les réformes visant l'introduction de la budgétisation par programme en Grèce ont été initiées sur la base des pressions de l'environnement institutionnel. Au nombre de ces pressions, il y a (1) les recommandations du Fonds Monétaire International en 2005, (2) le rapport de la commission européenne de 2007, (3) le rapport de l'OCDE de 2008. Ainsi, en respectant les différentes instructions contenues dans ces rapports, la Grèce gagne une légitimité aux yeux de ces institutions qui sont prêtes à



financer des programmes pour la sortie de la crise financière, économique et sociale grecque. Aux pressions de ces différentes institutions, il y a aussi les pressions venant des revendications des citoyens qui supportent difficilement les pertes d'emplois et l'inflation qui ont dégradé leurs conditions de vie.

En dehors de la Grèce et concernant plus généralement les pays membres de l'Union Européenne, ces derniers reçoivent des pressions pour le respect de certains critères de convergence définis par la commission de l'union européenne en matière de limite des taux d'inflation, de déficit budgétaire, d'endettement ou de droit communautaire. En Afrique de l'ouest par exemple, ce sont les commissions de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) qui définissent les critères de convergence à respecter par les Etats membres. Le respect de ces différents critères par les pays membres fait partie des obligations contenues dans les textes qui régissent les organisations concernées. Plus généralement en Afrique, il y a l'entrée en vigueur à partir de janvier 2021, du traité de libre-échange continental. Ce traité exerce une pression sur tous les Etats membres de l'union africaine à utiliser des normes en matière de production, d'industrie et de commerce en vue d'améliorer le commerce intra-africain, créer de nouveaux emplois et favoriser le développement du continent africain.

S'agissant plus spécifiquement des communes, qui font objet de cette étude, l'on peut remarquer qu'elles sont soumises aux pressions des différents acteurs : pression de l'Etat, pression des citoyens, pression de de la société civile, pression interne des agents administratifs, pression interne des élus, pression des prestataires de service. Au Bénin, les communes reçoivent les pressions permanentes de l'Etat qui apporte la part la plus importante des ressources mobilisées par lesdites communes. Ces pressions sont relatives d'une part aux règles de fonctionnement des organes de gouvernance (conseil communal, commissions permanentes) et d'autre part aux procédures types de gestion administrative, comptable et financière des communes, les règles de gestion du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) ainsi que les règles qui régissent le fonctionnement des services municipaux.

Par ailleurs, l'association nationale des communes du Bénin (ANCB), qui est la structure faîtière des communes exerce aussi des pressions sur les communes. Ces pressions concernent le respect par toutes les communes de certaines normes spécifiques définies par ladite

association notamment les taux des cotisations, la création des associations départementales et la recherche de synergie en réalisant en commun certaines activités.

Mais Ben (2009) a constaté que les organisations ne subissent pas toujours la pression de l'environnement. Le contraire existe aussi c'est-à-dire qu'il y a aussi certaines organisations qui agissent sur l'environnement par le biais des objets technologiques. Ainsi, elles créent des barrières à l'entrée de leur secteur ou segment à d'autres organisations. Ces organisations qui agissent sur l'environnement sont appelées organisations institutionnelles dans le courant du néo-institutionnalisme sociologique.

Comme l'on peut le constater, les pressions subies par les organisations (entreprises, organisations professionnelles, les collectivités locales, les Etats) les amènent à adopter les mêmes règles et outils de gestion, les mêmes critères d'évaluation des performances économique, financière et environnementale, les mêmes critères de gestion des ressources des bailleurs. DiMaggio et Powell (1983) ont identifié trois types de pressions :

- pressions coercitives : ce sont des pressions venant d'acteurs dont les organisations dépendent et qui obligent ces dernières à adopter des règles qui régulent les comportements et les actions d'une part et accompagnées de dispositifs de contrôle et de sanctions en cas de non-respect desdites règles d'autre part ;

- pressions mimétiques : ce sont des pressions qui obligent les organisations à imiter leurs semblables qui paraissent les plus légitimes ou les plus performantes ;

- pressions normatives : ce sont des pressions qui concernent des professionnels d'un secteur bien précis et qui amènent à la définition et à l'adoption de règles et de normes professionnelles, qui régiront l'activité professionnelle des acteurs concernés.

A chaque type de pression correspond un isomorphisme particulier. Ainsi, l'isomorphisme peut être coercitif, mimétique ou normatif.

### **2.1.2.2 L'isomorphisme coercitif**

L'isomorphisme coercitif est observé dans un contexte d'environnement institutionnel où des organisations plus faibles, pour avoir de légitimité, sont obligées de se conformer aux pressions

exercées sur elles directement ou indirectement par des organisations plus fortes. Selon Boiral (2006), la mise en œuvre des normes ISO en général et de la norme ISO 14 001 en particulier est un exemple d'isomorphisme coercitif pour les organisations en quête de légitimité aux yeux des clients en particulier et de la communauté en général. Aux yeux de la communauté, une telle entreprise tient compte à priori des critères de protection de l'environnement dans ses programmes d'activités ; ce qui fait de telle entreprise, une entreprise socialement responsable. Dans le même ordre d'idée, une entreprise certifiée ISO 9001 version 2008 est à priori une entreprise sur qui la communauté (actionnaires, clients, fournisseurs ou banques) peut compter quant à la qualité de sa gestion ou la qualité des produits et ou services. L'idée est qu'une entreprise certifiée ISO 9001 version 2008 respecte tous les critères de gestion définis au préalable par les organismes de certification. Une entreprise qui est ainsi certifiée ISO 9001 est une entreprise qui gagne de la légitimité aux yeux de tous ses partenaires. C'est ce qui justifie le fait que chaque année des milliers d'entreprises à travers le monde cherchent à se faire certifier en adoptant les démarches qualité.

De même, une entreprise qui présente ses états financiers conformément aux normes comptables internationales et qui affiche une bonne performance économique et financière peut attirer les financements des investisseurs financiers. Ces derniers placent leur confiance sur ladite entreprise en termes de solvabilité et de crédibilité. De ce fait, plusieurs entreprises font certifier leurs états financiers par de prestigieux cabinets d'audit qui sont reconnus comme tels à cause de plusieurs paramètres. Ici, les sources de pression deviennent nombreuses. Dans un premier temps, il y a les investisseurs sur les marchés financiers et bancaires qui mettent la pression sur les entreprises pour l'utilisation des normes comptables internationales ; dans un second temps il y a les cabinets d'audits qui, de par leur notoriété, exercent aussi la pression pour attirer les entreprises comme clientes dans leur portefeuille. La certification des états financiers par un cabinet prestigieux est également une source de légitimité aux yeux des investisseurs.

Dans cette logique, la diffusion des normes comptables internationales est un enjeu majeur pour tous les acteurs. C'est ce qu'a tenté d'étudier Polzer et al. (2019). Les auteurs ont utilisé plusieurs théories dont la théorie néo-institutionnelle pour étudier la diffusion des normes comptables IPSAS dans les pays développés et les pays en développement. Les auteurs arrivent à la conclusion que la trajectoire suivie pour l'adoption des normes IPSAS varie d'un pays à un

autre en fonction des pressions de l'environnement sur les organisations devant adopter lesdites normes. Ainsi par exemple dans certains pays en développement, l'adoption des normes IPSAS est fondée sur la recherche de légitimité auprès des partenaires techniques et financiers qui financent la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des projets de développement. Dans ce contexte, l'idée pour les acteurs est de se conformer aux règles édictées par l'environnement extérieur. Il en résulte alors un isomorphisme coercitif pour ces pays en développement.

De ce qui précède, il ressort que les entreprises reçoivent assez de pressions de différents acteurs du secteur privé. Mais les organisations publiques sont aussi concernées par les questions d'isomorphisme. Ainsi, selon Bargain (2011), c'est sous la pression de l'Etat que les universités françaises ont adopté la comptabilité analytique de gestion qui permet de déterminer les coûts. L'isomorphisme qui en résulte est un isomorphisme coercitif. Par ailleurs, et toujours en France, selon l'article 18 de la loi relative aux universités, « *les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes* ». Il s'agit donc là de l'introduction de l'audit légal dans les universités (Chatelin et El Kaddouri, 2017). En plus donc de la pression pour l'introduction de la comptabilité analytique de gestion, les universités publiques françaises reçoivent également des pressions de l'Etat pour l'audit annuel de leurs comptes de gestion. Ce qui est une réforme majeure de la gestion publique des universités. A terme, toutes les universités publiques, en adoptant ces nouvelles règles de gestion, vont présenter un isomorphisme coercitif.

A l'instar des universités publiques, plusieurs autres structures publiques telles que les collectivités locales, les entreprises publiques et les agences gouvernementales adoptent de nouvelles règles ou de nouveaux outils de gestion en respect des instructions édictées par l'Etat en général ou même des consignes spécifiques contenues dans des lois comme par exemple la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en France et dans plusieurs pays francophones d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, les collectivités locales et autres agences gouvernementales sont appelées à mettre en œuvre des réformes de leur gestion en adoptant par exemple les principes du New Public Management (NPM). Ce qui débouche sur un isomorphisme coercitif.

Par ailleurs, les Etats aussi reçoivent des pressions des organisations régionales et internationales comme ce fut le cas de la Grèce qui a adopté de nouveaux principes de gestion

budgétaire sur injonction du fonds monétaire international, de l'OCDE et de la commission de l'union européenne. C'est également le cas des autres pays membres de l'union européenne et de la communauté des états de l'Afrique de l'ouest. Il en découle également un isomorphisme coercitif. Cet état de chose est plus remarquable dans les pays en développement où en dehors des organisations régionales, les institutions financières internationales telles que la banque mondiale, le fonds monétaire international et la banque africaine de développement obligent lesdits pays à adopter des programmes d'ajustement structurel qui entraînent les réformes dans la gestion de l'administration publique et des entreprises publiques et même des privatisations de plusieurs pans de l'économie. Ces réformes aboutissent parfois à des licenciements massifs de personnels, la réduction des charges de fonctionnement au profit des investissements ou l'augmentation de la pression fiscale en vue d'accroître les ressources budgétaires. In fine, tous ces pays adoptent les mêmes règles de gestion publique : c'est un isomorphisme coercitif.

En somme, l'isomorphisme coercitif est le résultat de pressions venant de plusieurs acteurs publics et privés sur d'autres acteurs publics et privés pour une quête de légitimité au niveau local, national, régional ou international.

### **2.1.2.3 L'isomorphisme mimétique**

Meyer et Rowan (1977, p.104) estiment que la solution la plus appropriée pour les entreprises d'un secteur donné dans l'optique de minimiser les coûts est d'imiter les pratiques des autres entreprises qui se présentent comme les plus performantes du secteur. Mais DiMaggio et Powell (1983) pensent que cette imitation ne peut se faire que dans un contexte où l'environnement institutionnel et technologique des entreprises devient de plus en plus complexe et incertain. C'est cette complexité et cette incertitude de l'environnement qui peuvent pousser les entreprises à l'imitation.

Les entreprises prennent pour modèles leurs pairs qu'elles perçoivent comme plus légitimes ou plus performantes qu'elles imitent. DiMaggio et Powell (1983) estiment alors que l'isomorphisme mimétique fait allusion au processus conscient ou inconscient d'imitation des pratiques des organisations performantes grâce parfois à des conseils des cabinets de consultants ou d'autres professionnels : c'est du mimétisme. Selon Boubakary et Zerbib (2019), le mimétisme est un comportement d'imitation qui se retrouve dans plusieurs domaines de la

vie notamment dans le fonctionnement des entreprises. Pour ces auteurs, plusieurs entreprises adoptent des modes managériales par mimétisme. Ce qui suppose qu'il y a des entreprises modèles dont les pratiques de gestion inspirent d'autres entreprises en quête de perfection ou de légitimité. Ces entreprises modèles se distinguent soit par la qualité de leur gestion, soit par la qualité de leurs produits ou services, soit par leurs performances commerciales, techniques, économiques et financières, soit par une combinaison de tous ces facteurs distinctifs.

Mais pour Touron (2002), l'isomorphisme mimétique apparaît aussi « lorsque le lien entre l'apparence et la substance n'est pas établi, les organisations se modèlent les unes aux autres » (Touron, 2002, p. 6). Lorsque des entreprises s'imitent ainsi entre elles, elles finissent par utiliser les mêmes normes, procédures et outils de gestion. Ce qui crée un isomorphisme mimétique. Par exemple de plus en plus, dans l'industrie agro-alimentaire et même du textile, il existe des entreprises qui s'attèlent à faire la production biologique. Cela résulte de la réussite des premières entreprises pionnières qui ont adopté la production, la transformation et la commercialisation biologique du fait des impacts négatifs sur la santé humaine et même sur l'environnement de la production conventionnelle qui utilise les engrais chimiques et pesticides. Etant donné que la production bio est devenue un effet de mode et que plusieurs entreprises s'y conforment, il se développe alors un isomorphisme mimétique.

Ainsi, dans le cas de l'isomorphisme mimétique, certaines organisations imitent d'autres organisations tout simplement parce que ces dernières sont considérées comme des modèles et que sans cette imitation, il ne peut y avoir de légitimité vis-à-vis de l'environnement institutionnel. L'isomorphisme mimétique se trouve être le résultat du benchmarking qui est une démarche à travers laquelle les procédures, les règles et les pratiques de gestion des entreprises plus performantes aux yeux de la clientèle, de l'Etat ou de la communauté en général, sont copiées par d'autres entreprises moins performantes en vue de gagner aussi de la légitimité. L'isomorphisme mimétique peut s'observer dans tous les domaines et dans tous les secteurs d'activité : agriculture, commerce, industrie, transformation agroalimentaire, banque, assurance, micro finance, cabinets de conseils et d'audits.

L'isomorphisme mimétique se fait généralement sans tenir compte des réalités locales de l'entreprise qui imite. En effet, une entreprise performante dans un contexte donné peut devenir moins performante lorsque le contexte change. Parfois, même des entreprises qui opèrent dans

un même contexte peuvent avoir des caractéristiques différentes en termes de qualité de ressources humaines et de maîtrise de la technologie. Par conséquent, une pratique qui a eu du succès dans une organisation peut constituer une source d'échec pour une autre organisation.

Par ailleurs, l'imitation d'entreprises qui ont réussi ne se fait pas toujours avec la bonne intention. Ainsi, il n'est pas rare de constater que certaines marques sont copiées et contrefaites par des entreprises illégales. Ce constat est fréquent dans le domaine du médicament, du textile, des pièces de rechanges automobiles ou la cosmétique. Si l'isomorphisme mimétique peut permettre d'acquérir de la légitimité, il peut aussi avoir des revers en termes de contrefaçon ; ce qui peut avoir un impact négatif sur l'économie et la concurrence.

#### **2.1.2.4 L'isomorphisme normatif**

L'isomorphisme normatif s'observe souvent dans la définition des règles et des normes qui vont régir une profession (ordre des médecins, des experts comptables, association des collectivités locales.) ou une interprofession. Ainsi par exemple, le plan comptable général, les normes comptables définies par International Accounting Standard Comitee (IASC) sont des exemples d'isomorphisme normatif qui régissent la profession des experts comptables (Escaffre, 1999). Pour DiMaggio et Powell (1983), la professionnalisation doit être perçue comme la volonté et les actes concrets posés par les membres d'une profession ou d'une interprofession pour concevoir, élaborer et adopter des règles qui vont régir leurs activités tout en garantissant leur autonomie. Selon Scott (2008), l'isomorphisme normatif est caractérisé par deux notions fondamentales à savoir les valeurs et les normes. La valeur est « la conception de ce qui est préférable ou désirable, associée à la mise sur pied de standards qui sont utilisés comme unités de comparaisons avec les structures et comportements » ; la norme quant à elle vise à définir les « spécifications de la façon de procéder ; les normes donnent une légitimité aux moyens mis en oeuvre pour atteindre des objectifs ». Pour Messeghem (2003), l'isomorphisme normatif amène les professionnels d'un même secteur à adopter « *un certain nombre de références, de cadres théoriques dans la mesure où elles ont fréquenté les mêmes écoles et les mêmes universités* » (Messeghem, 2003, p12).

Contrairement aux autres isomorphismes, les valeurs et les normes de l'isomorphisme normatif sont diffusées au sein des professions ou interprofessions qui définissent leurs propres dispositifs de sanctions en cas de pratiques contraires auxdites valeurs et normes.

DiMaggio et Powell (1983) estiment que ces trois formes d'isomorphisme ne sont pas forcément isolées l'un de l'autre. Dans les faits, les organisations peuvent être confrontées simultanément à un, deux ou les trois formes d'isomorphisme. Barbu et Piot (2012) ont constaté que l'application généralisée des normes IAS/IFRS par les sociétés du CAC 40, d'Euronext 100 et du Next 150 a fait naître deux sortes d'isomorphisme : l'isomorphisme coercitif et l'isomorphisme mimétique qui coexistent. Dans le même ordre d'idée, nous avons constaté par exemple que depuis 2019, les budgets des communes béninoises sont élaborés conformément aux normes édictées par le ministère de la décentralisation pour tenir compte des capacités réelles de mobilisation des ressources propres de chaque commune d'une part et des performances de mobilisation des ressources des trois dernières années d'autre part. Ces normes édictées par le ministère en charge de la décentralisation constituent un isomorphisme coercitif. Dans le même temps, les communes sont invitées à s'inspirer des communes les plus performantes dans l'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC). Ces communes sont identifiées à l'issue des audits annuels du FADeC. Le fait pour une commune d'essayer de copier ou de s'inspirer des pratiques des communes les plus performantes constitue de l'isomorphisme mimétique. Par ailleurs, l'association nationale des communes du Bénin (ANCB) a défini ses propres règles pour l'appréciation des performances de chaque collectivité membre : ce qui constitue de l'isomorphisme normatif. D'une manière ou d'une autre, les communes béninoises sont confrontées aux trois formes d'isomorphisme.

Face aux trois formes d'isomorphisme de DiMaggio et Powell, Scott (2001, 2008) quant à lui identifie trois piliers des institutions à savoir : réglementaire, normatif et culturel-cognitif. Le pilier réglementaire fait allusion à la légitimité de l'organisation en lien avec les contraintes légales ; le pilier normatif s'intéresse à la légitimité de l'organisation en lien avec les obligations sociales et enfin, le pilier culturel-cognitif prend en compte les questions de croyances unanimement acceptées dans l'environnement. En réalité, à travers ces trois piliers, Scott (2001, 2008) met en exergue un autre concept clé de la théorie néo-institutionnelle : le concept d'institution.

#### **2.1.2.5 Le concept d'institution**



A l'origine de leurs travaux, Meyer et Rowan (1977) et DiMaggio et Powell (1983) avaient pour objectifs de chercher à comprendre comment les institutions influencent le comportement des organisations face à leur environnement. Plusieurs auteurs en ont donné une signification. Ainsi, North (1991) définit les institutions comme « des contraintes humainement conçues qui structurent les interactions politiques, économiques et sociales... Elles consistent en contraintes informelles (les sanctions, les tabous, les coutumes, les traditions et les codes de comportement), et en règles formelles (les constitutions, les lois et les règles de propriétés. Les institutions fournissent une structure d'incitation dans une économie ». Il ressort de cette définition la notion de contraintes qui font consensus en vue de la régulation des relations inter-organisationnelles. C'est dans ce même sens que Nabli et Nugent (1989) définissent les institutions comme « une série de contraintes qui gouvernent les relations et les comportements entre les individus ou les groupes. Une organisation formelle, les marchés, les contrats, les règles culturelles et les codes de comportement sont tous des institutions dans la mesure où ils peuvent contraindre les relations entre différents individus et groupes ». De cette définition, il ressort qu'une institution peut être un élément tangible qui est visible et touchable comme un élément intangible qui relève de l'abstrait et de l'imagination mais accepté globalement comme tel pour réglementer les relations humaines et organisationnelles. C'est cette logique qui a amené Phillips et al. (2004) à définir une institution comme un phénomène social qui découle de l'activité discursive et qui influence l'action des acteurs.

Scott (2005), quant à lui définit une institution comme une structure exerçant des activités à la fois cognitives, normatives et régulatrices et qui favorise la stabilité et donne un sens aux phénomènes sociaux. Cette définition apporte des éléments nouveaux quant à la nature des activités institutionnelles qui peuvent déboucher sur une typologie d'isomorphisme. Ainsi par exemple une institution qui exerce des activités normatives ne peut qu'exercer des pressions pour aboutir à isomorphisme normatif. Pour Thelen (1992), une institution est une organisation formelle qui utilise des règles et procédures pour réglementer l'attitude des acteurs. Si cette définition paraît restrictive en faisant abstraction de l'aspect intangible des institutions, elle apporte une précision sur la façon dont l'institution agit sur les organisations. Il s'agit notamment de l'instauration des règles et procédures qui constituent la boussole pour le bon fonctionnement des organisations. Selon Colasse et Pochet (2009), les organismes de normalisation comptable, qui conçoivent et diffusent les règles de tenue de comptabilité d'une

part et d'évaluation des états financiers d'autre part, sont des institutions qui font pressions sur des entreprises et autres organisations sous l'impulsion de l'Etat.

Au sens de la théorie néo-institutionnelle, toute structure qui, à travers divers mécanismes peut influencer le fonctionnement d'une organisation, est une institution. Ainsi par exemple l'Etat qui oblige, les universités publiques, les collectivités locales et autres agences gouvernementales à adopter des outils appropriés de gestion, est une institution. Il en est de même des organisations sous régionales, régionales et internationales qui font pression sur les états à adopter de nouvelles procédures de gestion et des critères de convergence. Au nombre de ces organisations classées au rang d'institutions, l'on peut citer l'organisation des nations unies, la banque mondiale, le fonds monétaire international, l'union européenne, l'union économique et monétaire des Etats de l'Afrique de l'ouest et les associations de professionnels de divers secteurs d'activités. Pour les tenants de la théorie néo-institutionnelle, ce sont les institutions qui exercent des pressions sur des organisations pour l'adoption des règles et normes ; ce qui crée différents types d'isomorphismes que nous avons évoqués plus haut.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons dire que le concept d'institution est un concept qui embrasse une variété de situations. C'est dans ce sens que Pesqueux (2007) précise que l'institution « se caractérise par des modalités juridiques, des compétences au regard d'une mission et des moyens humains, techniques et financiers. C'est en cela qu'elle diffère de l'organisation dont les modalités se trouvent être beaucoup plus contextuelle. La question de la contingence se pose avec l'organisation mais pas avec l'institution. Mais c'est aussi à cause de ces éléments que les perspectives néo-institutionnelles relient explicitement ou implicitement « institution » et « socialisation » alors que l'on ne relie pas comme cela organisation et socialisation. A ce titre, à chaque lieu physique de la socialité correspond une dimension institutionnelle. Au logement, correspond l'institution domestique, à l'éducation, l'école.».

In fine, nous pouvons déduire qu'une institution peut être une organisation mais l'inverse n'est pas possible. La finalité pour toute organisation étant la recherche de légitimité, l'isomorphisme oblige lesdites organisations à adapter les normes sociales acceptées de tous aux réalités locales de l'organisation. C'est ce que certains chercheurs désignent par le concept de découplage.

### **2.1.2.6 Le concept de découplage**

Selon Bollecker (2016), les organisations étant contraintes de se conformer aux pressions de l'environnement institutionnel, sont obligées de relier les normes et règles qui en découlent aux réalités de l'entreprise telles que vécues par les agents en interne ; ces réalités varient d'une entreprise à une autre. Dans le même ordre d'idée, Al-Sharif et al. (2011) ont mis l'accent sur la notion de découplage. Pour les auteurs, le découplage est un processus qui permet de prendre en compte les limites de l'isomorphisme. En effet, l'isomorphisme consiste à la recherche de légitimité en se conformant aux règles, normes dans le seul but de faire face aux pressions de l'environnement institutionnel sans chercher forcément l'efficacité ou l'efficience. Or la légitimité seule ne suffit pas pour la pérennité de l'organisation. La recherche de légitimité n'est pas toujours en harmonie avec l'environnement interne de l'organisation notamment les aspirations profondes de chaque acteur en présence, les jeux de pouvoir et la recherche de l'efficience.

Le découplage apparaît alors comme un moyen de prendre en compte les contraintes et réalités internes locales dans l'application des normes et procédures édictées par les institutions. (Scott, 2008 ; Tolbert et Zucker, 1996). En effet, tout processus de changement organisationnel entraîne des résistances de la part du personnel et même de la part de certains dirigeants. Dans un contexte d'isomorphisme où toutes les organisations se comportent de la même manière, seules les particularités spécifiques propres à chaque organisation peuvent faire la différence. Dans ce cadre, Nunes de Souza et al. (2019) ont utilisé la théorie néo-institutionnelle pour étudier les processus de diffusion des normes internationales de gestion des risques dans le secteur public au Brésil. Les auteurs ont mis l'accent sur la nécessité de garder l'autonomie locale tout en recherchant la légitimité auprès des institutions internationales qui tiennent aux normes de gestion des risques. Il en est de même pour Ferry et al. (2019) qui ont utilisé la théorie néo-institutionnelle notamment le concept de découplage pour étudier dans quelle mesure les autorités locales de Newcastle City Council ont su adapter les politiques d'austérité édictée par le gouvernement fédéral au contexte local. Grâce à des outils de valeur publique notamment les consultations publiques, les redditions de comptes, l'autorité locale a pu obtenir le soutien des populations locales pour ne pas céder totalement à la pression du gouvernement fédéral. Ainsi, la municipalité de Newcastle City Council s'est démarquée des autres municipalités en amenant les citoyens à accepter les nouvelles politiques d'austérité sans trop

de contestations. D'autres auteurs tels que Burchell *et al.* (1980), Nor-Aziah et Scapens (2007) ont montré l'importance du concept du découplage dans les méthodes d'évaluation de performance et de la qualité de la gestion des organisations soumises à des pressions de l'environnement institutionnel. En effet, étant donné que les normes et les procédures sont identiques en passant d'une organisation à une autre, les différences de performance ne peuvent s'expliquer que par des réalités locales propres à chaque organisation. Par exemple, dans le cadre de l'isomorphisme coercitif, les textes sur la décentralisation au Bénin obligent les communes à organiser quatre sessions ordinaires aux mois de mars, juin, septembre et novembre ; la session de novembre étant une session budgétaire. Selon les rapports d'audit réalisés chaque année, presque toutes les communes respectent cette prescription légale ; la différence réside dans les sujets prioritaires spécifiques à chaque commune. Et ici, se posent les questions de capacité technique des agents qui préparent les dossiers ainsi que la qualité des débats lors des différentes sessions.

En ce qui concerne l'isomorphisme mimétique, le fait que par exemple la production agroalimentaire biologique est en train de se généraliser au niveau de plusieurs entreprises, cela ne signifie pas que ces entreprises affichent la même qualité de la gestion ; il y a toujours un élément de différenciation qui provient des réalités internes propres à chaque entreprise. Enfin, s'agissant de l'isomorphisme normatif, par exemple les cabinets d'audit utilisent les mêmes normes comptables pour apprécier les états financiers des entreprises. Malgré que tous ces cabinets aient de la légitimité aux yeux des organismes de normalisation, ils n'ont pas tous ni les mêmes notoriétés, ni les mêmes performances, ni la même qualité de la gestion. Ces différences s'expliquent par des spécificités locales propres à chaque cabinet d'audit. Ces spécificités peuvent provenir de l'expérience du dirigeant ou le moral des agents.

Comme l'on peut le constater, le phénomène de découplage permet de prendre en compte les faiblesses de l'isomorphisme et de relativiser la notion de légitimité.

#### **2.1.2.7 Le concept de légitimité**

Selon Meyer et Rowan (1977), DiMaggio et Powell (1983), les organisations se conforment aux règles et pressions de l'environnement institutionnel, pas toujours du fait de la recherche d'efficacité ou d'efficience, mais du fait d'une quête de légitimité. Mais qu'est-ce que la légitimité dans un tel contexte ? Selon Suchman (1995, p. 574), « la légitimité est une

perception ou présomption généralisée selon laquelle les actions d'une entité sont souhaitables, convenables ou appropriées au sein d'un système socialement construit de normes, valeurs, croyances et définitions ». Il ressort de cette définition que la légitimité est l'idée que la communauté (clients, les fournisseurs, les institutions financières ou l'Etat) se fait sur les activités menées par une organisation. Cette idée se fonde sur le respect ou non des règles et standards socialement acceptés par tous. Ainsi, le simple fait pour une organisation d'être certifiée ISO 9001 version 2008 suffit pour que les clients n'émettent pas de doute sur la qualité des biens ou services offerts par ladite organisation. Il en est de même pour les entreprises socialement responsables qui respectent les normes de gestion de l'environnement ; ces entreprises jouissent d'une certaine légitimité auprès des organismes de défense de l'environnement. La légitimité ne concerne pas seulement les organisations ; les pays sont aussi en quête de légitimité. Ainsi, les pays en voie de développement qui se conforment aux critères de performance des institutions financières internationales telles que la banque mondiale et le fonds monétaire international ont une certaine légitimité pour recevoir plus d'aides financières que les pays qui ne respectent pas lesdits critères. Dans le cas des collectivités locales au Bénin, les communes qui respectent les normes d'utilisation du fonds d'appui au développement des communes initié par le gouvernement gagnent une légitimité auprès du gouvernement. Il en est de même de façon générale des communes qui respectent les normes établies par les lois sur la décentralisation. En effet, les lois sur la décentralisation ont prévu les règles et procédures de gestion administrative, comptable et financière des communes en République du Bénin. Et chaque année, des audits sont commandités par le gouvernement pour savoir dans quelles mesures ces règles de gestion sont respectées par les communes. Les communes qui réalisent de bonnes performances en la matière sont félicitées par l'Etat ; ce qui est une source de légitimité pour les communes concernées aux yeux de l'Etat et des citoyens.

Toutefois, Beylier et al. (2011) estiment que la recherche de légitimité ne résulte pas seulement des pressions de l'environnement. La légitimité peut aussi être le résultat de la volonté des dirigeants d'organisations de projeter une bonne image auprès des consommateurs et des citoyens. Ainsi, les stratégies marketing visant à créer des marques sont des moyens pour créer de la légitimité. Dans le même ordre d'idée, Springuel et Zerbib (2013) ont étudié les effets des médias sur la légitimité des entreprises. Pour les auteurs, les informations diffusées par certains médias spécialisés ou de bonne renommée, permettent aux citoyens en général et les investisseurs en particulier de se faire une idée sur la crédibilité de l'entreprise. Les médias

favorisent alors la visibilité de l'entreprise indépendamment de ces performances commerciales, économiques et financières. Le contraire aussi peut se produire ; les médias peuvent contribuer à la chute des actions d'une entreprise rien que par la diffusion d'informations nuisibles sur l'entreprise ou sur ses dirigeants. Pour les auteurs, « les médias constituent une sorte d'intermédiaire par qui la visibilité ou la dramatisation de l'action se transforme en légitimité ».

Au total, la théorie néo-institutionnelle utilise certains concepts clés que sont : la légitimité, l'isomorphisme, le découplage, les institutions et les pressions institutionnelles. Ces différents concepts trouvent leur application au niveau des communes béninoises comme le montre le tableau 6 ci-dessous :

**Tableau N°6 : Synthèse de l'applicabilité des concepts de la théorie néo-institutionnelle aux communes béninoises**

Concepts de la théorie néo-institutionnelle	Identification des correspondances au niveau des communes béninoises
Environnement institutionnel	Etat, Assemblée nationale, cour suprême, cour constitutionnelle, citoyens, la société civile.
Pressions	<ul style="list-style-type: none"> <li>- l'Etat exerce des pressions sur les communes à travers les textes de lois sur la décentralisation</li> <li>- les citoyens exercent des pressions sur les communes pour la satisfaction de leurs besoins</li> <li>- la société civile exerce des pressions sur les communes pour la réalisation du contrôle citoyen</li> </ul>
Isomorphisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Isomorphisme coercitif : toutes les communes élaborent et adoptent leurs comptes administratifs au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant l'année d'exécution du budget</li> <li>- Isomorphisme normatif : respect par toutes les communes des critères d'évaluation de l'Association Nationale des Communes du Bénin</li> <li>- Isomorphisme mimétique : les communes les plus performantes en matière de mobilisation des ressources propres reçoivent d'autres communes pour des échanges d'expériences en vue du Benchmarking</li> </ul>
Découplage	la duplication des bonnes pratiques dans le cadre de l'isomorphisme mimétique amène certaines communes à revoir par exemple leur politique de gestion des ressources humaines.
Légitimité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- une bonne application des textes de la décentralisation confère une légitimité aux yeux de l'Etat</li> <li>- la satisfaction des besoins des populations confère une légitimité aux yeux des citoyens</li> <li>- une bonne gestion des affaires publiques locales confère une légitimité aux yeux de la société civile</li> </ul>

Source : Auteur, 2021

## 2. 2 Modèle théorique d'analyse

### 2.2.1 Choix des variables

Les variables telles qu'elles résultent de l'état de la littérature sur les facteurs qui influencent la qualité de la gestion se présentent comme suit :

#### ➤ Variable expliquée

La qualité de la gestion est la variable expliquée. Contrairement au domaine de la gestion de la qualité où des normes ISO sont définies et acceptées par tous, en matière de la qualité de la gestion, il n'existe pas à notre connaissance de normes socialement adoptées. L'existence de norme en matière de la qualité de la gestion devrait conduire à un isomorphisme normatif. Mais ici, il revient à chaque chercheur de définir ses indicateurs d'appréciation de la qualité de la gestion en fonction du contexte de l'étude et des objectifs poursuivis. A l'issue de la revue de littérature, et vu les difficultés d'obtenir toutes les données relatives aux six dimensions de la qualité de la gestion, nous avons retenu d'apprécier la qualité de la gestion à travers deux dimensions que la satisfaction de l'Etat et la transparence dans les procédures de passation des commandes publiques. La satisfaction de l'Etat s'apprécie à travers deux critères que sont le degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation et la qualité de la dépense publique locale.

#### ➤ Variables explicatives

Les variables explicatives sont au nombre de quatre notamment (1) l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance, (2) la qualité des outils de gestion, (3) la qualité du système d'information et (4) l'efficience.

(1) L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance est appréciée au regard des exigences des textes de lois sur la décentralisation. Cette variable qui dépend à son tour de la compétence des agents municipaux et du style de management des dirigeants élus, est un des éléments qui débouche sur l'isomorphisme coercitif.

(2) La qualité des outils de gestion est la deuxième variable explicative. Cette variable trouve tout son fondement dans la théorie néo-institutionnelle. En effet, plusieurs auteurs ont utilisé cette théorie pour expliquer le choix et l'adoption des outils et modes de gestion par les organisations.



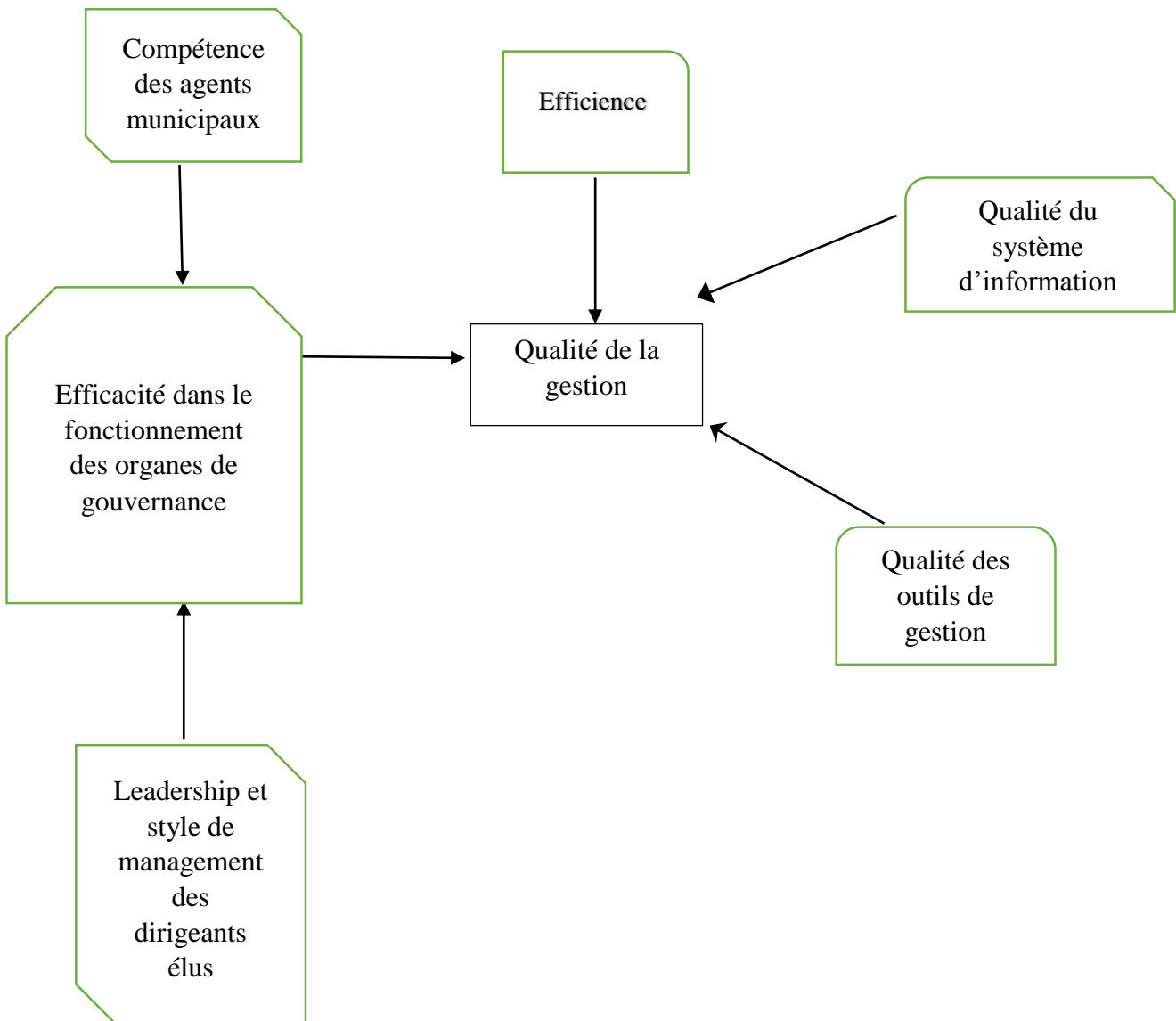
- (3) La qualité du système d'information est évaluée en prenant en compte l'utilisation des technologies d'information et de communication par les communes. Ce qui aboutit à un isomorphisme coercitif, normatif et mimétique.
- (4) L'efficacité explique comment, la commune, à partir d'un niveau donné de ressources, peut offrir plus de services aux citoyens. Ou bien à partir d'un niveau donné de produit, la commune utilise moins de ressources. Les communes les plus efficaces peuvent servir de modèles aux communes les moins efficaces. Ce qui traduit un isomorphisme mimétique. Les communes les plus efficaces peuvent avoir plus de légitimité aux yeux de l'Etat, l'association nationale des communes du Bénin et des citoyens

A partir de ces variables, le modèle théorique a été schématisé.

### **2.2.2 Schématisation du modèle théorique**

La schématisation du modèle théorique consiste à mettre les variables sur un graphique ; puis ensuite relier les variables explicatives aux variables expliquées grâce à des flèches. La figure suivante présente notre modèle théorique de recherche.

**Figure N°1 : Modèle théorique d'analyse**



**Source :** Auteur, 2021

## 2.2. 3 Les variables à utiliser avec les indicateurs opérationnels

Le tableau ci-après présente le récapitulatif des variables et des indicateurs de mesures

**Tableau N° 7: Récapitulatif des variables**

Variables	Natures	Indicateurs	Signes Attendus
Qualité de la gestion	Explicite	- degré de mise en œuvre des compétences - qualité de la dépense publique locale - qualité de la procédure de passation des commandes publiques	
Leadership et style de management des dirigeants communaux	explicative	- existence d'une vision claire au niveau de l'équipe dirigeante - nature du leadership du Maire - façon dont le Maire fonctionne avec différents cadres	+
Compétence des agents administratifs	explicative	- maîtrise des outils de planification stratégique - maîtrise des outils de gestion budgétaire et de gestion financière - maîtrise des outils de gestion urbaine (génie civil, éclairage public, gestion des déchets, etc.) - maîtrise des outils de passation des marchés	+
Fonctionnement des organes de gouvernance	explicative	- nombre de sessions du conseil communal - fonctionnalité des commissions permanentes - nombre de rapports d'activités écrits du Maire soumis au Conseil Communal - date de vote du budget - date de vote du compte administratif - effectivité du rôle de coordinateur des services locaux par le Secrétaire General - fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics - fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation	+
Qualité des outils de gestion	explicative	- procédures d'élaboration des PDC et des budgets - niveau de réalisation des PDC - taux de réalisation des recettes et des dépenses prévues dans les budgets - concordance entre comptes administratifs et comptes de gestion - fiabilité des répertoires des immobilisations, matériels et mobiliers	+
Nature du système d'information	explicative	- degré d'informatisation du système d'information - conformité des informations aux attentes des auditeurs - maîtrise des outils informatiques par les agents - qualité des décisions prises en lien avec la qualité de l'information	+
L'efficacité	explicative	- procédés d'utilisation des imputs pour produire les outputs	+

Source : Auteur, 2021

Les signes attendus découlent des travaux de la plupart des auteurs cités dans la revue de littérature.

## Chapitre 3 : Cadre méthodologique de la recherche

Ce chapitre est consacré à la méthodologie de recherche. La méthodologie de la recherche dépend du paradigme épistémologique choisi par le chercheur. C'est pourquoi la première section est réservée au choix épistémologique, la nature de l'étude et l'opérationnalisation des variables. La section suivante aborde la collecte des données, les outils d'analyse et la délimitation du champ de l'étude.

### 3.1 Choix épistémologique, nature de l'étude et opérationnalisation des variables

#### 3.1.1 Choix épistémologique

Selon Allard-Poesi et Perret, (2014, p. 15), l'épistémologie est « *une activité réflexive qui porte sur la manière dont les connaissances sont produites et justifiées* ». Pour Thiétart et al. (2014), les recherches en sciences de gestion se font en suivant soit le positivisme, l'interprétativisme ou le constructivisme. Pour choisir un positionnement épistémologique, il est nécessaire de se poser des questions sur :

- le statut de la connaissance,
- la nature de la réalité,
- le chemin de la connaissance,
- les critères de validité de la connaissance

Ces différents points de questionnement sont explicités dans le tableau ci-après :

**Tableau N° 8 : Caractéristiques des paradigmes positiviste, interprétatif et constructiviste**

<b>Les paradigmes</b>	<b>Le positivisme</b>	<b>L'interprétatisme</b>	<b>Le constructivisme</b>
<b>Les questions épistémologiques</b>			
<b>Quel est le statut de la connaissance ?</b>	Hypothèse ontologique	Hypothèse phénoménologique	Hypothèse phénoménologique
	Il existe une essence propre à l'objet de connaissance	L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétatif) ou n'existe pas (constructivisme radical)	L'essence de l'objet ne peut être atteinte (constructivisme modéré ou interprétatif) ou n'existe pas (constructivisme radical)
	Indépendance du sujet et de l'objet	Dépendance du sujet et de l'objet	Dépendance du sujet et de l'objet
<b>La nature de la « réalité »</b>	Hypothèse déterministe	Hypothèse intentionnaliste	Hypothèse intentionnaliste
	Le monde est fait de nécessités	Le monde est fait de possibilités	Le monde est fait de possibilités
<b>Comment la connaissance est-elle engendrée ?</b>	La découverte	L'interprétation	La construction
	Recherche formulée en termes de « pour quelles causes... »	Recherche formulée en termes de « pour quelles motivations des acteurs... »	Recherche formulée en termes de « pour quelles finalités... »
<b>Le chemin de la connaissance scientifique</b>	Statut privilégié de l'explication	Statut privilégié de la compréhension	Statut privilégié de la construction
<b>Quelle est la valeur de la connaissance ?</b>	Vérifiabilité	Idéographie	Idéographie
	Confirmabilité	Empathie (révélatrice de l'expérience vécue par les acteurs)	Adéquation
<b>Les critères de validité</b>	Réfutabilité		Enseignabilité

Source : Perret et Séville, 2007, p.14-15

Il ressort du tableau ci-dessus que dans le cadre du positivisme, le statut de la connaissance est lié à une essence propre à l'objet alors que dans les perspectives interprétatisme et constructivisme, le statut de la connaissance n'est pas lié à une essence de l'objet qui peut être n'existe même pas.

Selon Lapointe (1996, p.10), avec le positivisme, le chercheur « *postule l'existence d'une réalité stable, extérieure et indépendante du sujet. Cette réalité peut être appréhendée par l'expérience scientifique ou la méthode expérimentale. La connaissance qui en résulte est alors considérée comme étant le miroir de la réalité. Le critère de fidélité entre les savoirs ainsi générés et la réalité extérieure devient l'indicateur de validité ou de scientificité de la connaissance* ». Tandis que dans le cadre de l'interprétatisme, le chercheur considère que « *Le monde social est fait d'interprétations. Ces interprétations se construisent grâce aux interactions entre acteurs, dans des contextes toujours particuliers.* » (Perret et Séville, 2007, p.19). Enfin, pour le constructivisme, « *Les individus créent leur environnement par leur pensée et leurs actions, guidés par leurs finalités* » (Perret et Séville, 2007, p.20).

Selon Thiétart et al. (2014), le positivisme se base sur une hypothèse réaliste et déterministe contrairement aux deux autres qui se basent sur une hypothèse relativiste et intentionnaliste. Au niveau du positivisme, le sujet est indépendant de l'objet alors qu'au niveau des deux autres, le sujet dépend de l'objet. Au niveau du positivisme, la nature de la connaissance est objective et non contextuelle alors qu'au niveau de l'interprétatisme et du constructivisme, la nature de la connaissance est subjective et contextuelle.

En résumé, selon Thiétart et al. (2014), « *dans le cadre du positivisme, le chercheur va découvrir des lois qui s'imposent aux acteurs. Dans le cadre de l'interprétatisme, il va chercher à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité sociale. Dans le cadre du constructivisme, il va contribuer à construire avec les acteurs, la réalité sociale* ».

L'une des caractéristiques du positivisme est la possibilité d'une réfutabilité des hypothèses ; ce qui n'est pas le cas pour l'interprétatisme et le constructivisme.

Au regard des caractéristiques des différents paradigmes, le chercheur est appelé à en choisir un pour orienter et guider ses actes de production d'une connaissance. C'est pourquoi, Perret et Séville (2003) ont conclu que l'analyse épistémologique est obligatoire pour toute recherche

scientifique en vue de créer les conditions de validation et de légitimation des résultats de ladite recherche. Dans le cadre de la présente étude, l'objectif est d'identifier les principaux déterminants de la qualité de la gestion des communes au Bénin. Cet objet de l'étude a une essence propre et est indépendant du chercheur. Les cinq hypothèses émises sont de type déterministe. Ces hypothèses peuvent être confirmées ou infirmées après les vérifications. La variable qualité de la gestion est expliquée par des variables explicatives que sont le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'information et l'efficacité. Ces différentes caractéristiques du sujet sur les déterminants de la qualité de la gestion, sont celles du positivisme. C'est pourquoi nous nous sommes inscrits dans le paradigme positiviste. Ce choix épistémologique positiviste détermine la méthodologie de recherche utilisée.

### **3.1.2 Nature de l'étude : une étude à la fois qualitative et quantitative**

Pour la présente étude, les variables explicatives et expliquées sont opérationnalisées à l'aide de critères à plusieurs modalités avec des notes allant généralement de 1 à 5 selon l'échelle de Likert. Selon Michailenco (1999), en matière de qualité de l'information comptable et financière, un critère est « *une caractéristique qualitative qui fait que l'information comptable remplit sa fonction du point de vue d'un utilisateur. Les critères permettent une définition opératoire du concept de qualité* ». Ici, les critères nous ont permis d'opérationnaliser les concepts de la qualité de la gestion, qualité des outils de gestion et qualité du système d'information. Les critères tels qu'ils ont été définis, correspondent à des données qualitatives. Ce qui est en harmonie avec Järvinen (2016) et Kantola et Järvinen (2012) qui ont estimé que l'approche qualitative paraît la plus indiquée pour des travaux ayant la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique. Le choix d'une approche qualitative est donc justifié.

Par ailleurs, il existe des chercheurs tels que Waddock et Graves (1997), Lin et Huang (2002) et Hong et al. (2020) qui ont fait des liens entre la qualité de la gestion et la performance. C'est pourquoi nous avons cherché à identifier la nature des relations qui peuvent exister entre la qualité de la gestion et l'efficacité. L'introduction de la notion d'efficacité nous a amené à calculer les scores d'efficacité. L'évaluation de la performance en général et des scores d'efficacité en particulier se fait grâce à une approche quantitative.

### **3.1.3 Opérationnalisation des variables**

Les variables issues des hypothèses sont : la qualité de la gestion qui est la variable expliquée et les variables explicatives qui sont notamment l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la nature du système d'information et l'efficience.

#### **3.1.3.1 La qualité de la gestion**

Nous avons retenu de mesurer la qualité de la gestion à travers deux dimensions : la satisfaction de l'Etat et la satisfaction des fournisseurs de biens et services aux communes. La satisfaction de l'Etat s'apprécie à travers deux critères : le degré de mise en œuvre des compétences dévolues aux communes par l'Etat central et la qualité de la dépense publique locale. Quant à la satisfaction des fournisseurs, elle s'apprécie à travers la transparence des procédures de passation des commandes publiques.

##### **- Degré de mise en œuvre des compétences dévolues aux communes**

Selon l'article 82 de la loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes ont trois (03) sortes de compétences à savoir (i) les compétences propres, (ii) les compétences partagées et (iii) les compétences déléguées. Au niveau de chaque type de compétence, le partage des rôles entre l'Etat et les communes est bien défini. Généralement, l'Etat s'occupe de la conception et de la définition des grandes orientations tandis que les communes s'occupent de leur mise en œuvre.

Ainsi, à partir de l'exploitation des textes sur la décentralisation, nous avons fait la synthèse des différents domaines de compétences des communes. Mais, il est question d'évaluer le degré d'exécution de chaque type de compétence par les communes. Cette évaluation s'est faite selon la grille suivante :



**Tableau N° 9** Grille d'évaluation du degré de mise en œuvre des compétences par les communes

Types de compétences	Domaines de compétences	Degré d'exécution				
		Très Faible (1)	Faible (2)	Moyen (3)	Elevé (4)	Très Elevé (5)
Compétences propres	Développement local					
	Aménagement Habitat et Urbanisme					
	Infrastructures, Equipements et Transports					
	Services marchands et Investissements économiques					
Compétences partagées	Enseignement maternel, primaire					
	Santé, Action Sociale et Culturelle					
	Alphabétisation et Education des adultes					
	Protection des ressources naturelles					
	Finances					
Compétences déléguées	Etat civil					

**Source :** Auteur, 2021

Pour chaque domaine de compétence, l'évaluation a consisté à attribuer des notes en comparant les besoins estimés des citoyens et les besoins effectivement satisfaits par la mairie. Ainsi par exemple, s'agissant du domaine de compétence relatif à « l'aménagement, habitat et urbanisme », un des indicateurs d'évaluation est le nombre de kilomètres linéaires de caniveaux construits au cours d'une année. Pour mesurer cet indicateur, il a été nécessaire d'identifier les besoins des citoyens en matière de construction des caniveaux pour l'année. Ensuite, il faut apprécier le nombre réel de kilomètres de caniveaux effectivement construits au cours de l'année. Enfin, comparer les besoins des citoyens à ce qui est réellement construit par la mairie. Ce qui amène à faire des appréciations et les notations suivantes :

- moins de 20% des besoins sont réellement satisfaits : un (1) point ;

- entre 20% et 40% des besoins sont réellement satisfaits : deux (2) points ;
- entre 40% et 60% des besoins sont réellement satisfaits : trois (3) points ;
- entre 60% et 80% des besoins sont réellement satisfaits : quatre (4) points ;
- plus de 80% des besoins sont réellement satisfaits : cinq (5) points.

La même procédure d'évaluation a été utilisée pour les autres domaines de compétence comme le montre le tableau en annexe 7-4

### **- La qualité de la dépense publique locale**

La qualité de la dépense a été étudiée sur la base de quatre indicateurs que sont : la pertinence, l'utilité, l'efficacité et l'efficience. Il est à souligner que la pertinence vérifie si l'action menée était en adéquation avec le problème qui était identifié. Quant à l'efficacité, il mesure l'aptitude à atteindre les résultats conformément aux objectifs alors que l'efficience apprécie les moyens utilisés pour atteindre les résultats. Pour finir, l'utilité sociale permet d'apprécier si les impacts obtenus répondent effectivement aux besoins et aux problèmes d'aujourd'hui.

Ces critères ont été appliqués sur certaines dépenses que sont : l'achat des fournitures de bureaux (dépenses de fonctionnement), la construction des modules de classes, des boutiques et des hangars de marché (dépenses d'investissement).

L'application des critères de qualité sur chaque type de dépense a permis de se faire une idée sur la qualité de chaque type de dépense d'une part et la qualité globale de la dépense publique locale pour chaque commune. La qualité de la dépense a pris les modalités suivantes.

**Tableau N° 10: Grille d'analyse de la qualité de la dépense publique des communes**

<b>Qualité de la dépense publique locale</b>	<b>Scores</b>
Très faible	1
Faible	2
Moyenne	3
Bonne	4
Très Bonne	5

**Source :** Auteur, 2021

Pour chaque type de dépense, il a été question de :

- vérifier si le montant de la dépense est prévu au budget ;
- comparer le montant engagé au montant prévu au budget ;

- comparer les prix utilisés à ceux du répertoire national des prix ;
- comparer les quantités achetées aux besoins réels des citoyens ou des services de l'administration communale ;
- comparer la qualité des biens ou services achetés aux standards de qualité ;

Ainsi, par exemple, s'agissant les quantités achetées, nous avons les notations suivantes :- la quantité achetée est supérieure aux besoins réels : 0 point ;

- la quantité achetée est comprise entre 80% et 100% des besoins : cinq (5) points ;
- la quantité achetée est comprise entre 60% et 80% des besoins : 4 points ;
- la quantité achetée est comprise entre 40% et 60% des besoins : 3 points ;
- la quantité achetée est comprise entre 20% et 40% des besoins : 2 points ;
- la quantité achetée est inférieure à 20% des besoins : 1 point ;

La même procédure d'évaluation a été utilisée pour les autres aspects de la qualité de la dépense comme l'indique les annexes 7-1 à 7-6

#### **- La transparence dans les procédures de passation des commandes publiques**

La transparence dans les procédures de passation des commandes publiques est appréciée à travers :

- (1) l'existence et le fonctionnement des organes de passation des marchés que sont la personne responsable des marchés publics (PRMP), le secrétariat de la personne responsable des marchés publics (S/PRMP), la commission de passation des marchés publics (CPMP), la commission de contrôle des marchés publics (CCMP),
- (2) la publication de tous les appels d'offres dans le journal officiel des marchés publics,
- (3) l'ouverture publique des soumissions,
- (4) la publication des procès-verbaux des dépouillements,
- (5) le respect des droits de contestation des fournisseurs auprès des juridictions compétentes.

L'ensemble de ces éléments permet de donner un avis sur la transparence de la procédure de passation des marchés publics selon cinq modalités comme ci-après :

**Tableau N°11 : Appréciation de la transparence des procédures de commandes publiques**

<b>Transparence des procédures de passation des marchés publics</b>	<b>Scores (%)</b>
Très mauvaise	20
Mauvaise	40
Passable	60
Bonne	80
Très bonne	100

**Source :** Auteur, 2021

La qualité de la gestion est donc un indicateur composite constitué des deux sous-indicateurs que sont la satisfaction de l'Etat (le degré de mise en œuvre des compétences et la qualité de la dépense) et la satisfaction des prestataires de service (transparence dans la procédure de passation des marchés). La note attribuée à la qualité de la gestion est obtenue en faisant la moyenne des notes sur :

- le degré de mise en œuvre des compétences ;
- la qualité de la dépense ;
- la transparence dans la procédure de passation des marchés.

La grille de lecture utilisée est une grille de notation allant de 0% à 100% qui est la note maximale qui correspond à une très bonne qualité de la gestion.

**Tableau N°12 : Appréciation de la qualité de la gestion**

<b>Qualité de la gestion</b>	<b>Scores (%)</b>
Très mauvaise	20
Mauvaise	40
Passable	60
Bonne	80
Très bonne	100

**Source :** Auteur, 2021

### **3.1.3.2 Efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance**

L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance a été appréciée selon les éléments ci-après :

- nombre de sessions du conseil communal ;

- fonctionnalité des commissions permanentes ;
- nombre de rapports d'activités écrits du Maire soumis au Conseil Communal ;
- date de vote du budget ;
- date de vote du compte administratif ;
- effectivité du rôle de coordinateur des services locaux par le Secrétaire Général ;
- fonctionnalité des organes de passation et de contrôle des marchés publics ;
- fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation ;

Ainsi par exemple, au sujet du nombre de sessions tenues par le conseil communal, la méthode de notation est la suivante :

- 1 point si les 4 sessions ordinaires sont tenues. Moins 0,25 pour chaque session ordinaire non tenue ;
- 1 point si les PV des sessions intègrent le relevé du conseil communal avec un point sur les tâches à exécuter par le Maire.

Pour le reste des indicateurs du fonctionnement des organes de gouvernance, confère l'annexe n°7-1

L'ensemble de ces éléments permet de donner un avis sur le fonctionnement des organes de gouvernance qui peut prendre cinq modalités selon le tableau ci-après :

**Tableau N°13 : Appréciation du fonctionnement des organes de gouvernance**

Fonctionnement des organes de gouvernance	Scores (%)
Très inefficace	20
Inefficace	40
Passablement efficace	60
Bonne efficacité	80
Très bonne efficacité	100

Source : Auteur, 2021

### 3.1.3.3 Leadership et style de management des dirigeants communaux

Le leadership et le style de management des dirigeants sont appréciés à travers les éléments ci-après :

- existence d'une vision claire au niveau de l'équipe dirigeante ;
- nature du leadership du Maire ;
- méthode de gestion des relations professionnelles mises en œuvre par le maire au profit des cadres (objectifs, intelligence émotionnelle, circonstances) ;

La combinaison de ces différentes modalités peut permettre d'apprécier le leadership et le style de management des dirigeants communaux selon la grille suivante :

**Tableau N°14: Appréciation du leadership et du style de management des dirigeants**

Leadership et style de management des dirigeants	Scores
Très faible	1
Faible	2
Passable	3
Bon	4
Très bon	5

Source : Auteur, 2021

### 3.1.3.4 Compétence des agents administratifs municipaux

La compétence des agents administratifs a été appréciée selon les éléments ci-après :

- maîtrise des outils de planification stratégique ;
- maîtrise des outils de gestion budgétaire et de gestion financière ;
- maîtrise des outils de gestion urbaine (génie civil, éclairage public, gestion des déchets).

La grille d'appréciation est établie selon l'échelle de likert à cinq niveaux comme suit :

**Tableau N°15 : Compétence des agents administratifs municipaux**

Compétence des agents municipaux	Scores
Très faible	1
Faible	2
Passable	3
Bonne	4
Très bonne	5

Source : Auteur, 2021

### 3.1.3.5 Qualité du système d'information :

La qualité du système d'information a été appréciée selon les éléments tels que :

- le degré d'informatisation du système d'information ;
- la conformité des informations aux attentes des auditeurs ;

- la maîtrise des outils informatiques par les agents ;
- la qualité des décisions prises en lien avec la qualité de l'information ;
- le délai de mise à disposition du public des informations sur la gestion de la commune.

L'ensemble de ces éléments permet de donner un avis sur la qualité du système d'information qui peut prendre cinq modalités selon le tableau ci-après :

**Tableau N°16 : Appréciation de la qualité du système d'information**

Qualité du système d'information	Scores (%)
Très mauvaise	20
Mauvaise	40
Passable	60
Bonne	80
Très bonne	100

**Source** : Auteur, 2021

### 3.1.3.6 Qualité des outils de gestion

La qualité des outils de gestion a été appréciée selon les éléments tels que :

- fiabilité des procédures d'élaboration des PDC et des budgets ;
- niveau de réalisation des PDC ;
- taux de réalisation des recettes et des dépenses prévues dans les budgets ;
- concordance entre comptes administratifs et comptes de gestion ;
- fiabilité des répertoires des immobilisations, matériels et mobiliers ;

L'ensemble de ces éléments permet de donner un avis sur la qualité du système d'information qui peut prendre cinq modalités selon le tableau ci-après :

**Tableau N°17 : Appréciation de la qualité des outils de gestion**

Qualité des outils de gestion	Scores (%)
Très mauvaise	20
Mauvaise	40
Passable	60
Bonne	80
Très bonne	100

**Source** : Auteur, 2021

## 3.2 Collecte des données et outils d'analyse

### 3.2.1 Collecte des données

Pour tester les hypothèses émises dans cette recherche, plusieurs sortes de données sont nécessaires. Ce paragraphe indique la nature desdites données ainsi que les méthodes utilisées pour leur collecte.

#### ➤ Données issues des entretiens

Les données relatives à la compétence des agents administratifs, au leadership et au style de management des dirigeants élus sont des données primaires qu'il a fallu collecter auprès des maires, leurs adjoints et des conseillers municipaux. A cet effet, nous avons conçu un guide d'entretien qui a été administré aux élus de soixante-dix communes. Ces entretiens semi-directifs ont été réalisés de janvier 2018 à octobre 2018. En effet, Wacheux (1996), identifie quatre types d'entretien : directif, semi-directif, non-directif et l'entretien de groupe. Les caractéristiques de chaque type d'entretien sont présentées dans le tableau ci-dessous :

**Tableau N°18 : Typologie des entretiens**

Type d'entretien	Caractéristiques
Directif	L'interlocuteur du chercheur est orienté et répond aux questions courtes et précises sur des faits, des opinions et des représentations
semi-directif	L'interlocuteur du chercheur s'exprime librement sur des questions précises, sous le contrôle du chercheur avec une implication des deux parties
non-directif	La conversation entre les deux acteurs se fait de façon libre et ouverte sur des sujets définis au préalable. Le chercheur intervient parfois pour recentrer ou pour reformuler et accepter le discours de l'acteur.
de groupe	C'est un type particulier d'entretien qui s'intéresse aux interactions entre le chercheur et plusieurs acteurs à la fois pour la construction du point de vue d'un groupe et souvent avec des explications d'ensemble.

**Source :** Elaboré à partir des travaux de Wacheux (1996).



De ces quatre définitions, c'est l'entretien semi-directif qui est approprié à notre étude. Ce type d'entretien est propice pour des échanges flexibles entre le chercheur et son interlocuteur qui a la possibilité de s'exprimer comme il l'entend et si possible de donner d'autres pistes d'analyse avec des informations nombreuses et variées (Silverman, 2013, Donada et al. 2003 et Thiétart et al. 2007). Vu le nombre élevé de communes à parcourir (soixante-dix) d'une part et les difficultés pour obtenir des rendez-vous d'autre part, nous avons mis en place une stratégie plus simple et moins coûteuse en termes de déplacement. Cette stratégie a consisté à prendre le planning des activités de l'association nationale des communes du Bénin (ANCB), des partenaires techniques et financiers (coopération allemande, coopération suisse, programme des nations unies pour le développement) qui financent les activités de renforcement des capacités des communes, les séminaires et ateliers à l'endroit des maires et de leurs collaborateurs. Aux dates prévues, nous nous présentons dans la ville où le séminaire ou l'atelier a lieu, négocier des tranches horaires avec les maires présents en vue de réaliser les entretiens. Ces entretiens se font généralement aux heures de pause, voire la nuit dans les hôtels où ils sont hébergés. Durant la période de janvier à octobre 2018, nous avons pu réaliser des entretiens avec les soixante-dix maires ainsi que leurs collaborateurs au cours de douze ateliers/séminaires.

Les données recherchées à travers la grille de collecte sur la compétence des agents administratifs (annexe 1) sont les suivantes : la qualification des agents, le niveau d'étude, les différentes expériences, les postes occupés avant et à la mairie, les formations continues et les notions sur la planification.

Les données recherchées à travers la grille de collecte sur le leadership et le style de management des dirigeants communaux (annexe 2) sont : le poste occupé, le nombre d'agents sous sa direction, le cahier de charge, la vision à court, moyen et long terme, la possibilité ou non pour les agents de prendre des initiatives, l'existence ou non des manuels de procédures, les évaluations de rendement des agents et le climat de travail.

#### ➤ **Données issues de l'exploitation des différents rapports d'études**

Chaque année, le gouvernement du Bénin organise systématiquement l'audit de toutes les communes au sujet de l'utilisation des fonds d'appui au développement des communes (FADeC) qu'il met à la disposition des soixante-dix-sept communes béninoises. Ces audits sont sanctionnés par un rapport pour chaque commune. Nous avons obtenu et consulté ces rapports pour l'ensemble des soixante dix (70) communes pour les années 2016, 2017 et 2018 ;

Par ailleurs, l'association nationale des communes du Bénin réalise des études d'évaluation des performances des communes. Ces études sont également sanctionnées par des rapports d'étude. Nous avons pu obtenir et consulter ces rapports d'études pour la période 2016, 2017 et 2018.

**S'agissant de la qualité de la gestion, les données recherchées concernent :**

 **Pour le degré de mise en œuvre des compétences**

**Tableau N°19 : Données recherchées par domaine de compétence**

Types de compétences	Domaines de compétences	Données recherchées
Compétences propres	Développement local	Nature des documents de planification élaborés et mis en œuvre. Niveau d'exécution desdits documents
	Aménagement Habitat et Urbanisme	Nombre de kilomètres linéaires de caniveaux construits Nombre de permis de construire délivré Nombre de permis d'habité délivré
	Infrastructures, Equipements et Transports	Nombre de kilomètres linéaires de pistes aménagés en milieu urbain et rural
	Services marchands et Investissements économiques	Nombre de hangars de marché construits et fonctionnels Nombre de gares routières aménagées et fonctionnelles Nombre de parcs à bétail construits et fonctionnels
Compétences partagées	Enseignement maternel, primaire	Nombre de modules de classes construits pour les écoles maternelles et primaires
	Santé, Action Sociale et Culturelle	Nombre de centres de santé construits et équipés Existence et fonctionnement de bibliothèque communale Existence et fonctionnement de centre de promotion sociale au niveau de la commune Nombre de citoyens indigents assistés
	Alphabétisation et Education des adultes	Nombre d'adultes alphabétisés en langues locales
	Protection des ressources naturelles	Nombre de plants mis en terre par la mairie Existence de forêt communale
	Finances	Niveau de mobilisation des ressources propres par rapport au potentiel économique et fiscal
Compétences déléguées	Etat civil	Tenue des registres de naissances, mariages célébrés et de décès Délais de légalisation des actes administratifs

Source : Auteur, 2021

### **Pour la qualité de la dépense publique locale**

**Dépenses de fonctionnement** : besoins en fournitures de bureau ; quantité de fournitures de bureau achetée ;

**Dépenses d'investissement** : qualité des modules de classes construits ; qualité des hangars de marchés construits, coûts des modules de classes construits, coût des hangars de marchés construits, délais d'exécution des différents travaux.

### **transparence dans les procédures de passation des commandes publiques**

- existence et fonctionnement des organes de passation des marchés : PRMP, S/PRMP, CPMP, CCMP,

- publication des appels d'offres

- ouverture publiques des soumissions,

- publication des procès-verbaux des dépouillements,

- respect des droits de contestation des fournisseurs auprès des juridictions compétentes

**S'agissant du guide sur le fonctionnement des organes de gouvernance (annexe 3), les données recherchées sont :**

- nombre de sessions ordinaires tenues par le Conseil Communal;

- date de chaque session ordinaire;

- nature des points abordés à chaque session;

- disponibilité des PV et comptes rendus de chaque session;

- délai de disponibilité des PV et comptes rendus de chaque session;

- existence des commissions permanentes;

- nombre de réunions tenues par chaque commission;

- existence des PV et comptes rendus des réunions de chaque commission;

- adoption par le conseil communal des PV et comptes rendus des réunions de chaque commission;

- date de vote du budget par le conseil communal ;

- date de vote du compte administratif par le conseil communal ;

- effectivité du rôle de coordinateur des services locaux par le Secrétaire Général ;

- existence des organes de passation des marchés publics (PRMP, S/PRMP, CCPM) ;

- nombre de dossiers de passation des marchés affectés aux organes concernés ;

- nombre de dossiers de passation des marchés traités par chaque organe ;

- délai de traitement de chaque dossier par chaque organe ;
- existence d'un dispositif d'archivage par service et pour la mairie en général ;
- fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation ;

**S'agissant de la grille sur les outils de gestion (annexe 4), les données recherches concernent :**

- le Plan de développement communal (PDC), les budgets, la comptabilité analytique, la comptabilité générale, la comptabilité matière, les comptes administratifs, les comptes de gestion, les tableaux de bord et les plans de passation des marchés ;
- les procédures d'élaboration des PDC, des budgets et des tableaux de bord ainsi que leur niveau d'exécution physique et financière ;

**S'agissant du guide sur le système d'information (annexe 5), les données recherchées sont :**

- existence des ordinateurs en quantité et en qualité dans chaque service
- existence de logiciel approprié pour chaque domaine de gestion : ressources humaines, comptabilité et gestion budgétaire, service de planification, service technique, etc.
- degré d'automatisation de l'ensemble des activités de la mairie
- existence de base de données sur le potentiel économique, financier et fiscal
- fréquence d'actualisation de la base de données
- degré de maîtrise des applications informatiques par les agents concernés
- délai de fourniture des services aux usagers
- procédures de prise de décision

➤ **Données issues de l'exploitation des textes sur la décentralisation et autres documents officiels**

Les données recherchées à travers les textes sur la décentralisation concernent les normes fixées par l'Etat en matière de gestion technique, administrative, comptable, financière et de passation des marchés. Ces normes sont à l'origine de l'isomorphisme coercitif au niveau des communes béninoises.

### **3.2.2 Données et outils d'analyse**

Les données collectées n'ont pas forcément les mêmes caractéristiques en termes de dimensions temporelle et spatiale. Le traitement des données issues d'une telle situation n'est possible

qu'avec l'outil relatif aux « données de panel ». Par ailleurs, l'appréciation de la qualité de la gestion en lien avec l'efficience se fait grâce à plusieurs méthodes dont la méthode DEA.

### **3.2.2.1 Les données de panel**

Pour des travaux similaires à la présente étude, plusieurs auteurs ont utilisé les données de panel. Ainsi, pour étudier l'influence du niveau d'endettement des gouvernements locaux sur le niveau d'endettement des entités hors budget dans des villes et métropoles nord coréennes, Jeong (2020) a utilisé les données de panel de seize villes sur la période de 2008 à 2013. Ces données concernent la variable dépendante, des variables indépendantes et les variables de contrôle. Les entités hors budgets sont des entreprises publiques et des partenariats publics privés. Il en est de même de Séverin (2012) qui a utilisé les données de panel pour identifier les déterminants de la maturité de la dette des entreprises françaises. L'étude a été menée sur l'ensemble des entreprises françaises cotées de 1994 à 2005 et qui fournissent régulièrement des informations sur la maturité de leurs dettes. Les entreprises retenues dans l'échantillon ont été celles qui sont en mesure de fournir toutes les réponses aux questions demandées dans les questionnaires : ce qui a permis à l'auteur de constituer un échantillon cylindré. L'auteur justifie le choix des données de panel par le fait que les données en présence ont deux dimensions : une dimension pour les individus et une dimension temporelle. Ce qui permet d'identifier l'effet associé à chaque individu. Cet effet ne varie pas dans le temps mais varie d'un individu à un autre de façon fixe ou aléatoire. En outre, l'analyse des données de panel permet de prendre en compte les aspects liés à l'autocorrélation et à l'hétéroscédasticité. D'autres auteurs ont également utilisé les données de panel pour diverses études. Sans être exhaustif, le tableau suivant présente ces auteurs et leurs travaux.

**Tableau N°20 : Quelques travaux similaires ayant utilisé les données de panel**

Auteurs	Travaux
An et al. (2020)	Les auteurs ont étudié les relations entre le comportement de leadership des dirigeants et la satisfaction des employés
Jung (2006)	L'auteur a analysé l'influence des formes de gouvernements locaux sur les dépenses dans les fonctions municipales habituelles dans une approche longitudinale. L'auteur a mis l'accent sur le modèle à effet fixe.
Dang et Teulon (2015)	Les auteurs ont identifié les principaux déterminants organisationnels de la représentation des femmes au CA au sein des grands groupes faisant partie de l'indice SBF 120 grâce à un échantillon non cylindré constitué de 284 observations et 105 entreprises, sur la période allant de 2009 à 2011. Vu que la variable dépendante est dichotomique, les auteurs ont utilisé la régression logistique de laquelle découle l'analyse des données de panel.
Kim et Eom (2016)	Il s'agissait d'étudier empiriquement l'influence des différences institutionnelles sur les décisions budgétaires des collectivités locales américaines en matière scolaire. Les données utilisées sont celles de 178 arrondissements scolaires du New Jersey pour la période allant de 1996 à 2007
Saada et Khalfaoui (2011)	Les auteurs ont étudié les conditions du développement des systèmes financiers et leurs effets sur la croissance économique. Il en est ainsi parce que les auteurs ont fait face à des données individuelles et des données temporelles relatives à plusieurs pays et plusieurs années. Les auteurs ont identifié des variables de contrôle et les variables endogènes et exogènes. Les auteurs ont utilisé le test de Fischer pour vérifier que le modèle théorique est homogène pour tous les pays. Quant au test de Hausman pour voir le modèle théorique est à effet fixe ou variable.

Source : Auteur, 2021

Le tableau ci-dessus indique que pour la plupart de ces travaux, les auteurs essaient de déterminer la mesure dans laquelle une ou plusieurs variables indépendantes peuvent influencer une ou plusieurs variables dépendantes. En plus des variables expliquées et explicatives, les auteurs ajoutent des variables de contrôle. Pour notre étude, les variables se présentent comme suit :

- variable expliquée : qualité de la gestion
- variables expliquées : fonctionnement des organes, qualité des outils de gestion, qualité du système d'information et l'efficacité ;
- variables de contrôle : recettes fiscales et dépenses de fonctionnement.

Les études sur les données de panel sont également menées à travers la constitution d'échantillons d'unités homogènes sur un horizon donné. Par ailleurs les données de panel présentent les caractéristiques suivantes :

- elles prennent en compte à la fois des données individuelles et des données temporelles relatives à plusieurs unités (pays, collectivités locales, entreprises) sur plusieurs années. Ainsi pour la présente étude, les données individuelles sont relatives aux communes (i allant de 1 à 77) alors que les données temporelles concernent les années 2016, 2017 et 2019 (t allant de 1 à 3).

- les questions liées à l'autocorrélation et à l'hétéroscédasticité sont prises en compte. Pour savoir s'il y a autocorrélation, l'on utilise le test de Durbin Watson pour une autocorrélation de premier ordre. Son interprétation se fait en prenant en compte la taille de l'échantillon, la limite inférieure et la limite supérieure au-delà desquelles il est possible de prendre une décision. S'agissant de l'hétéroscédasticité inter-individus, elle est testée au moyen d'un test de White. En supposant une hypothèse nulle, les tests supposent que la variance des erreurs est la même pour tous les individus. Si la valeur du test est inférieure à la valeur critique, on peut en conclure que la variance des erreurs est la même pour tous les individus (homoscédasticité).

- le modèle théorique associé est souvent homogène. Cette homogénéité est vérifiée grâce au test de Fischer. Le test de Fischer permet de déterminer si le modèle théorique est parfaitement

identique pour toutes les unités, ou au contraire s'il existe des spécificités propres à chaque unité.

- le modèle théorique associé peut être à effet fixe ou aléatoire. Ce qui peut être vérifié grâce au test de Hausman. En effet, Hausman (1978) a développé un test qui permet de vérifier si les coefficients des estimations (fixe ou aléatoire) sont statistiquement différents. En présence d'une hypothèse nulle d'indépendance entre les erreurs et les variables explicatives, les deux estimateurs ne présentent pas de biais. Dans ce cas, les coefficients estimés sont peu différents. Lorsque la matrice des variance-covariance des deux estimateurs est significative au seuil de 5%, l'effet sera aléatoire ; au cas contraire l'effet sera fixe. Au total le test de Hausman permet de confirmer ou d'infirmer la présence ou l'absence de corrélations entre les effets spécifiques et les variables explicatives.

De façon schématique, le modèle des données de panel se présente comme un modèle linéaire qui peut se formaliser comme suit :

$$Q = a_0 + a_1X_1 + a_2X_2 + \dots + a_nX_n + \Psi$$

Dans cette équation,

Q désigne la qualité de la gestion, variable expliquée ;

a (1, ..... n) désigne des coefficients à déterminer ;

X (1,.....n) désigne les variables explicatives ;

$\Psi$  désigne une constante inconnue dont la valeur permet de savoir si le modèle est à effet fixe ou à effet aléatoire. Ce qui se vérifie grâce au test de Hausman

Le modèle est à effet fixe si  $\Psi$  est spécifique pour chaque unité étudiée. Par contre si pour chaque unité,  $\Psi$  varie en fonction du temps, le modèle est à effet variable.

En prenant en compte la dimension temporelle, cette équation peut s'écrire comme suit :

$$Q_{it} = \alpha_i + \sum_{i=1}^n \beta_i X_{it} + \sum_{i=1}^n \delta_i V_{jt} + \Psi_{it}$$

i désigne la ième unité (i = 1.....n)

t désigne le temps

v désigne les variables de contrôle

$\Psi_i$  désigne les termes d'erreurs

L'homogénéité de cette équation se vérifie grâce au test de Fischer. L'équation est homogène si :



$\alpha_i = \alpha$  et  $\beta_j = \beta \quad \forall i (1, n)$ . Ce qui veut dire que les constantes et les coefficients sont identiques. Mais par contre si  $\exists (i, j)$  tel que  $\alpha_i \neq \alpha_j$  et  $\beta_j \neq \beta_i$ , nous sommes en présence d'une structure non homogène.

Les données de panel ont de multiples avantages notamment la possibilité d'utiliser les données individuelles et temporelles, la prise en compte des questions liées à l'autocorrélation et à l'hétéroscédasticité, la possibilité d'avoir plus de variabilité, de degré de liberté et d'efficacité et enfin de réduire la multi colinéarité. Toutefois, elles présentent également des faiblesses. Il s'agit surtout de l'aboutissement souvent à des modélisations complexes.

Pour finir, il faut souligner que plusieurs logiciels permettent de faire les estimations avec les données de panel de même que les spécifications de Fischer et Hausman. Parmi ces logiciels, il y a le logiciel STATA que nous avons utilisé dans la présente étude.

### **3.2.2.2 Efficience et qualité de la gestion des communes : une application de la méthode DEA**

La mesure de l'efficacité est une tâche difficile pour les chercheurs et praticiens de la gestion des organisations. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation de l'efficacité dont entre autres, la méthode des ratios calculés à partir des états financiers, des rapports d'activités et la méthode DEA. De toutes ces méthodes, la méthode DEA semble être celle qui facilite les comparaisons entre plusieurs entités productives. Cette comparaison entre plusieurs entités productives de même secteur d'activité permet l'utilisation de l'approche Benchmarking pour d'une part déterminer les entités les plus performantes et les moins performantes, et d'autre part envisager des actions visant l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité organisationnelle (Corne et Robinot, 2016). Ici, les entités productives encore appelées unités de décisions (DMU : Decision Making Unit) sont les communes ; il est question de mesurer l'efficacité de ces communes et d'en faire un lien avec la qualité de leur gestion. Pour Lahouel et al. (2020), un autre avantage de la méthode DEA est qu'elle permet de prendre en compte une multitude de facteurs explicatifs de l'efficacité dans la même modélisation mathématique ; ce qui est quasi-impossible avec les autres méthodes de mesure de performance.

La méthode DEA a été expérimentée pour la première fois en 1957 par Farell à travers la construction d'une frontière non paramétrique. L'auteur a utilisé les observations dont il disposait sur les activités productives. Cette méthode consiste à envelopper les activités productives de sorte que toutes les possibilités de production forment une courbe convexe. Cette courbe est la frontière d'efficacité ; toutes les DMU qui sont en dessous de la courbe sont moins performantes. Par la suite, d'autres auteurs tels que Charnes, Cooper et Rhodes (1978) ont repris les travaux de Farell pour apporter une nouvelle dimension à l'épineuse question de la mesure de la performance notamment le problème d'efficacité technique. Dans ce cadre, les auteurs, dont les initiaux de leurs noms ont débouché sur le modèle CCR, ont supposé à l'instar de Farell que les rendements sont constants.

Par la suite, Banker, Charnes et Cooper (1984) ont utilisé la méthode DEA mais cette fois-ci en faisant l'hypothèse des rendements variables. Ce qui a conduit au modèle BCC à partir des initiaux des noms des auteurs. Les deux modèles de mesure de la performance utilisent la programmation linéaire. Ce qui revient à résoudre une équation de maximisation des outputs ou de minimisation des inputs sous contraintes. Selon Lahouel et al. (2020) et Perrigot (2009), cette distinction entre input et output permet de distinguer deux autres variantes de la méthode DEA selon les objectifs. Dans un modèle orienté input, l'on cherche à minimiser les inputs tout en gardant les outputs constants. Par contre lorsque l'objectif est la maximisation des outputs en fixant les inputs constants, l'on est en présence d'une orientation output. Pour les différentes variantes de la méthode DEA (modèle CCR, modèle BCC, orientation inputs, orientation outputs), les équations mathématiques de modélisation sont présentées dans le paragraphe ci-après.

Supposons un échantillon de n DMU avec :

$X_{si}$  : les inputs (s allant de 1 à S)

$Y_{ri}$  : les outputs (r allant de 1 à R)

Selon le modèle CCR, le score d'efficacité de la kième DMU est obtenu par la maximisation de l'équation suivante :

$$\text{Max } \frac{\sum_{r=1}^R U_r Y_{rk}}{\sum_{s=1}^S V_s X_{sk}} \quad \text{sous contrainte} \quad \frac{\sum_{r=1}^R U_r Y_{rk}}{\sum_{s=1}^S V_s X_{sk}} \leq 1$$

Dans cette équation :

- le ratio désigne l'efficacité c'est-à-dire le rapport entre outputs et inputs ;
- il est question de maximiser le ratio sous la contrainte que le même ratio soit inférieure ou égal à 1 pour chaque entité productive ;
- U et V sont des coefficients à déterminer mais qui sont supérieures ou égal à 0.

Pour transformer cette équation en un problème de programmation linéaire, Charnes et al. (1978), ont fait les transformations suivantes :

$$\delta = \sum V_s X_{sk} \text{ et } \beta_r = U_r / \delta$$

Ce qui revient à écrire :

$$\text{Max } \sum \beta_r Y_{rk} \text{ sous contrainte } \sum \beta_r Y_{ri} - \sum V_s X_{si} < 0 \quad i \text{ allant de } 1 \text{ à } I.$$

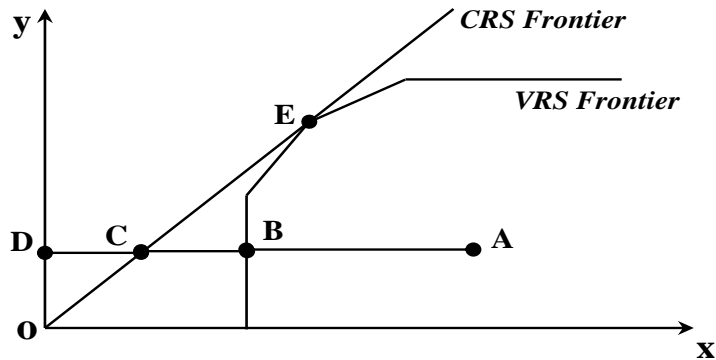
La dualité de la programmation linéaire permet de transformer les équations précédentes comme suit :

$$\text{Min } \delta_k \quad \text{sous la contrainte } \delta_i X_{sk} - \sum X_{si} \Psi_i \geq 0 \quad \Psi \text{ (i allant de } 1 \text{ à } N)$$

Pour passer du modèle CCR au modèle BCC, c'est-à-dire passer de l'hypothèse des rendements constants à l'hypothèse des rendements variables, nous avons ajouté la condition supplémentaire notamment selon laquelle  $\sum_i \Psi_i = 1$ .

L'utilisation de la méthode DEA suppose que l'on dispose pour chaque unité observée, le même nombre d'outputs et d'inputs. Ainsi, dans un plan à deux dimensions, on met en abscisses les inputs et en ordonnées les outputs pour construire la frontière d'efficacité. La figure ci-après permet de mettre en évidence les deux modèles de la méthode DEA à savoir les hypothèses de rendement constant (CRS) et de rendement variable (VRS). Comme l'on peut le constater sur le graphique ci-dessous, l'hypothèse (CRS) permet de calculer l'efficacité technique globale (ETG) du point A, donnée par la distance entre les points C et A. Quant à l'hypothèse VRS elle permet de déterminer l'efficacité technique pure (ETP) à partir des points B et A. Enfin, entre les deux hypothèses, l'on détermine l'efficacité technique due au changement d'échelle, qui est le rapport entre les efficacités globale et pure. Concrètement l'efficacité technique globale (hypothèse CRS) regroupe deux composantes, à savoir l'efficacité pure (VRS) et l'efficacité d'échelle.

**Figure n°2 : Les rendements d'échelle**



**Remarques :**

- Hypothèse CRS  $\Rightarrow$  Efficience Technique Globale (ETG) :  $ETG = \frac{DC}{DA}$
- Hypothèse VRS  $\Rightarrow$  Efficience Technique Pure (ETP) :  $ETP = \frac{DB}{DA}$
- Ecart entre CRS et VRS  $\Rightarrow$  Efficience Technique d'Echelle :  $ETE = \frac{ETG}{ETP} = \frac{DC}{DB}$

**Source :** Wélé (2008 ; p. 127).

En matière de mesure de l'efficacité des entités productives, la méthode DEA est séduisante de par la facilité qu'elle offre pour le Benchmarking. Ce qui fait que depuis les travaux des pionniers CCR et BCC en la matière, une diversité de travaux récents ont été réalisés pour évaluer la performance des organisations de divers types en utilisant cette méthode. Parmi ces travaux, et sans être exhaustifs, nous avons retenu quelques-uns qui sont cités dans le tableau ci-après :

**Tableau N° 21: Quelques travaux récents ayant utilisé la méthode DEA pour apprécier la performance des organisations**

Auteurs	Travaux
Khalid et al. (2020)	L'auteur a examiné l'efficacité des unités géographiques infra-provinciales de santé au Pakistan
Cahyono et Laila (2017)	Les auteurs ont déterminé le niveau d'efficacité de la performance financière de l'unité commerciale de la charia, le développement des banques régionales sur l'île de Java, en Indonésie.
Jauhar et al. (2018)	Ils ont mesuré l'efficacité de 19 départements de l'Institut indien de technologie de Roorkee (IIT Roorkee), un institut d'enseignement supérieur réputé de l'Inde
Song (2018)	Il a étudié les facteurs qui expliquent l'efficacité des investissements dans l'enseignement supérieur en Chine
Xu (2010)	Il a analysé l'efficacité technologique et la productivité totale des facteurs du secteur chinois de l'énergie électrique entre 1998 et 2007
Guo et Feng (2008)	Les auteurs ont évalué l'efficacité des dépenses publiques des collectivités locales à tous les niveaux en Chine

**Source :** Auteur, 2021

De façon spécifique pour la présente étude, la méthode DEA est un outil très intéressant pour l'évaluation de l'efficacité des collectivités locales avant d'étudier les relations qui peuvent s'établir entre l'efficacité et qualité de la gestion. En effet, plusieurs travaux de mesure de l'efficacité ont été réalisés sur les communes. Ainsi, par exemple, Mohanty et Bhanumurthy (2020) ont utilisé la méthode DEA pour étudier l'efficacité des dépenses publiques dans les états fédérés indiens. Les auteurs sont arrivés à la conclusion qu'au niveau infra-national, l'efficacité de la dépense publique varie d'un Etat à un autre mais qu'il existe d'énormes possibilités d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques, signe d'une inefficacité des structures infranationales. En particulier, l'amélioration de la gouvernance serait une source potentielle d'amélioration de la qualité des dépenses publiques. Dans la même optique, Raoul (2020) a utilisé la méthode DEA pour apprécier l'efficacité technique des services fonciers au Cameroun. L'auteur constate que l'administration foncière camerounaise est inefficace. Après

avoir décomposé cette inefficience en inefficiences technique et d'échelle, l'auteur a exploré les pistes pour améliorer les scores d'efficacité. Une étude similaire a été réalisée par Ferrera et al. (2011) sur les services cadastraux en Espagne. La détermination des facteurs qui influencent l'efficacité d'une part et l'adoption de la démarche Benchmarking d'autre part a permis aux unités moins efficaces d'améliorer leurs méthodes d'organisation et de gestion.

La méthode DEA a été utilisée pour évaluer l'efficacité de plusieurs communes notamment les villes françaises (Bo et *al.*, 2013), espagnoles (Teresa Balaguar-Coll et Prior, 2009) , portugaises (Afonso et Venancio, 2020) , brésiliennes (Campoli J et al. 2017) et bosniaques (Soko et Zoric, 2018). Toutes ces études ont permis de calculer les scores d'efficacité des communes concernées, d'identifier les facteurs d'inefficience et d'envisager des pistes d'amélioration et de benchmarking.

Par ailleurs, la méthode DEA a été utilisée par plusieurs autres auteurs pour apprécier l'efficacité dans divers domaines de la gestion sociale tels que l'éducation et la santé. Ainsi, grâce à la méthode DEA, De Oliveira et Dieng (2016) ont étudié l'efficacité de plus de 2 522 établissements scolaires situés dans près de 647 villes de 12 pays d'Afrique australe et orientale. Les auteurs ont identifié les établissements les plus efficaces ainsi que les causes de cette in (efficacité). Quant à Kanyama (2020), il a évalué l'efficacité technique des hôpitaux de la ville de Lubumbashi en République Démocratique du Congo. L'auteur a constaté que sur les centres hospitaliers de l'échantillon, il y en a qui sont efficaces grâce à des pratiques appropriées de gestion. Il en est de même de Guillon et al. (2019) qui ont utilisé la méthode DEA pour étudier l'efficacité des centres de santé de la Mongolie. Les facteurs explicatifs de l'efficacité desdits centres de santé ont été cernés et ont permis ainsi aux auteurs de proposer des pistes d'amélioration de la performance au regard de l'importance des centres de santé dans le processus de développement. En République du Bénin, les domaines de l'éducation et de la santé font partie de la compétence des communes. A ce titre, les communes prévoient dans leurs budgets, des ressources pour la construction et l'équipement des centres de santé et des écoles publiques. Ce qui voudrait dire que les communes sont concernées directement ou indirectement par la performance des établissements scolaires et des centres de santé. Les résultats des études sur l'efficacité des établissements scolaires et des centres de santé peuvent s'appliquer alors aux communes béninoises.

Au regard de ce qui précède, nous pouvons retenir que la méthode DEA est pertinente pour l'évaluation de l'efficacité des communes béninoises.

Toutefois, malgré sa portée et les multiples avantages qu'elle offre aux chercheurs et praticiens de la gestion des organisations, la méthode DEA présente également des limites qu'il convient de souligner. Pour Corne et Robinot (2016), une des principales limites de la méthode DEA est sa sensibilité aux données aberrantes et aux valeurs extrêmes qui peuvent modifier la structure de la frontière d'efficacité ; il en est de même des possibilités d'oublier un ou plusieurs inputs/output. De même, selon Perrigot (2009), les entités qui ont un score d'efficacité inférieur à 1 sont systématiquement considérées comme inefficaces. Or toutes les inefficacités ne sont pas toujours liées au système de production. Par exemple, une inefficacité peut être liée à des facteurs aléatoires. Ce qui est irréaliste et peut conduire à une surévaluation de l'efficacité technique. Par ailleurs, étant donné qu'avec la méthode DEA, l'on mesure l'efficacité d'une DMU par rapport aux meilleures de l'échantillon, il n'est pas exclu l'existence hors de l'échantillon, des entités plus efficaces que la meilleure de l'échantillon (Weill, 2006 ; Miller et Noulas, 1996).

Nous évaluons l'efficacité d'un point de vue global en considérant l'ensemble des services supportés et distribués par les communes. A l'instar de Deville (2009) nous utilisons les fonctions de distance directionnelle ce qui permet d'exprimer chaque score d'efficacité selon un référentiel commun. Les scores d'efficacité sont alors additionnables et comparables deux à deux. Ainsi le score d'efficacité technique permet de répondre à deux questions dans cette thèse.

La première est celle-ci : une commune peut-elle consommer moins de ressources étant donnée la quantité de produits générés constante ? Le modèle d'efficacité ainsi défini est dit « orienté en inputs ». La deuxième question est formulée comme suit : une commune peut-elle apporter plus de services étant donnée la quantité de ressources consommées constante ? Le modèle d'efficacité ainsi défini est dit « orienté en outputs ».

Le tableau N°22 ci-dessous présente les deux modèles de production communale retenus. Les deux modèles comportent des variables d'inputs et d'outputs mesurées en flux. Le premier modèle considère que les communes utilisent trois inputs (les charges de personnel, les dépenses totales de fonctionnement, Dotations, subventions et participations) pour produire trois outputs (les impôts et taxes, les produits des services du domaine et ventes diverses, Autres produits). ). Ce premier modèle est à orientation input. Le deuxième modèle utilise les mêmes inputs et outputs mais se distingue du premier par son orientation output.

**Tableau N° 22: Modèles de la production communale retenus**

<b>Modèles</b>	<b>Outputs</b>	<b>Inputs</b>
<b>Modèle 1</b> <b>(mesure en flux)</b> <i>Orientation Input</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Produits des services du domaine et ventes diverses</li> <li>◆ Impôts et taxes</li> <li>◆ Autres produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Charges du personnel</li> <li>◆ Total dépenses de fonctionnement</li> <li>◆ Dotations, subventions et participations</li> </ul>
<b>Modèle 2</b> <b>(mesure en flux)</b> <i>Orientation Output</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Produits des services du domaine et ventes diverses</li> <li>◆ Impôts et taxes</li> <li>◆ Autres produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Charges du personnel</li> <li>◆ Total dépenses de fonctionnement</li> <li>◆ Dotations, subventions et participations</li> </ul>

**Source :** Adapté de Teresa Balaguar-Coll et Prior (2009) et de Bo et al. (2013)

### 3.2.3 Délimitation du champ de l'étude

Au départ, nous avons voulu étudier l'ensemble des communes béninoises. Mais nous n'avons pu obtenir de rendez-vous d'entretien qu'avec soixante-dix maires. L'étude a donc été réalisée sur soixante-dix (70) communes au lieu des soixante-dix-sept (77) que compte le Bénin. L'étude a été réalisée sur une période de trois ans de 2016 à 2018. En effet, le Bénin a connu une élection présidentielle en 2016. A l'issue de ces élections, le nouveau régime a initié des réformes dans la gestion budgétaire des communes notamment la définition de nouveaux critères d'allocation et d'utilisation des ressources du Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADeC) aux collectivités locales béninoises.

Au total, le troisième chapitre a permis de justifier nos choix méthodologiques, de préciser la nature de l'étude qui est à la fois qualitative et quantitative et de présenter les méthodes



d'opérationnalisation des variables. Ensuite, les outils d'analyse que sont les données de panel et la méthode DEA ont été présentées. Enfin, la délimitation du champ de l'étude a été faite.

La mise en oeuvre de la méthodologie présentée ci-dessus a permis d'obtenir des résultats qui sont présentés dans la deuxième partie de cette thèse.

## **Conclusion de la première partie**

La première partie de la thèse est composée de trois chapitres. Dans le premier chapitre, après avoir fait l'état de la littérature sur la qualité de la gestion, les concepts de « gestion », « qualité » et de « qualité de la gestion » ont été définis. Ainsi, selon la synthèse de la littérature, la qualité de la gestion désigne « un processus qui procède à une combinaison optimale des ressources humaines, matérielles et financières de son environnement dans l'optique ultime de donner satisfaction aux acteurs concernés par cette gestion ». Après avoir défini le concept de « qualité de la gestion », nous avons fait le point de la littérature sur les dimensions de la qualité de la gestion. Ainsi, après avoir croisé les différentes dimensions présentes dans la littérature et pris en compte les observations des allers-retours de terrain, nous avons retenu deux dimensions de la qualité de la gestion à savoir la satisfaction de l'Etat et la transparence dans la procédure de passation des commandes publiques. La satisfaction de l'Etat se décline en deux critères que sont le degré d'atteinte des objectifs de la décentralisation et la qualité de la dépense publique locale. S'agissant des facteurs explicatifs de la qualité de la gestion, la littérature les présente en quatre catégories : le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'information et l'efficacité technique globale.

Dans le deuxième chapitre, après avoir justifié le choix de la théorie néo-institutionnelle, les concepts clés de cette théorie ont été présentés. Ces concepts sont : la pression, les différentes formes d'isomorphisme (coercitif, mimétique et normatif), les institutions, le découplage et la légitimité. Ensuite, le modèle théorique de la recherche a été présenté sous forme de schéma mettant en évidence la variable expliquée (la qualité de la gestion) et les variables explicatives (fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité des outils de gestion, la qualité du système d'information et l'efficacité technique globale).

Enfin, au niveau du troisième chapitre, après avoir justifié le choix épistémologique, la nature quantitative et qualitative de l'étude a été précisée ainsi que méthodes d'opérationnalisation des variables. Ensuite les outils d'analyse à utiliser ont été explicités. Il s'agit des données de panel et la méthode DEA. Enfin, le champ de l'étude a été présenté ; l'étude porte sur soixante dix communes sur les soixante dix sept que compte le Bénin.

**Deuxième partie : Cadres institutionnel et  
empirique de la recherche**

## **Introduction de la deuxième partie**

La deuxième partie est constituée de trois chapitres que sont : le cadre institutionnel et réglementaire de la décentralisation au Bénin ; la présentation et l'analyse empirique des facteurs explicatifs de la qualité de la gestion et enfin l'efficience et la qualité de la gestion.

Le quatrième chapitre s'articule autour de deux sections : l'organisation de l'administration territoriale et les organes de gouvernance d'une part et les organes de contrôle de la gestion des communes au Bénin d'autre part.

Le cinquième chapitre porte sur les résultats empiriques de la recherche. Il est composé de deux sections ; la première section présente les outils et les modes gestion rencontrés dans les communes béninoises. Quant à la deuxième section, elle s'intéresse aux résultats notamment à l'estimation des déterminants empiriques de la qualité de la gestion.

Le sixième chapitre porte sur l'efficience et la qualité de la gestion. La première section porte sur l'analyse des résultats des scores d'efficience des communes béninoises en lien avec la qualité de la gestion. Quant à la seconde section, elle permet la prise en compte de l'endogénéité et de l'efficience passée sur la qualité de la gestion.

La deuxième partie s'achève par une conclusion

## **Chapitre 4 : Cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des communes au Bénin**

Au Bénin, les premières initiatives de décentralisation ont eu lieu en 1955 avec la réorganisation du régime municipal de l'Afrique Occidentale Française. Ce qui a conduit à la création des communes de plein exercice de Cotonou, Porto Novo, Parakou, Abomey et Ouidah. Par la suite, il y a eu le décret N°57-461 du 04 avril 1957 qui consacre la création des collectivités rurales dotées de personnalité morale et d'autonomie financière.

Au lendemain des indépendances et notamment en 1981, il y a eu la loi N°81-009 du 10 octobre 1981 qui a institué trois niveaux de décentralisation : Etat central, Province et le District. Malgré l'existence des lois et décrets, la décentralisation n'était toujours pas une réalité dans les faits puisque les chefs de Districts étaient toujours nommés par le pouvoir central. A l'analyse, il s'agissait beaucoup plus des niveaux de déconcentration que de décentralisation. Ici, il faut faire la différence entre déconcentration et décentralisation. Ainsi, selon Bird et Vaillancourt (1998), la déconcentration consiste en un transfert de certaines fonctions de l'Etat central à des autorités locales nommées et qui peuvent être révoquées à tout moment. Quant à la décentralisation, Lemineux (1996), Ebel et Yilmaz (2001) la définissent comme le fait pour l'Etat central de transférer certaines de ses compétences à des structures infranationales élues et jouissant d'une personnalité juridique et d'une autonomie financière d'une part et qui ont le pouvoir de prendre des initiatives de développement tout en restant dans le cadre défini par la stratégie nationale d'autre part.

Dans cette étude, nous nous intéressons à la décentralisation au Bénin. Le véritable processus de la décentralisation a été relancé en 1990 suite à la conférence nationale des forces vives qui a jeté les bases de la démocratie. Mais la décentralisation est devenue effective au Bénin à la fin de l'année 2002 et le début de l'année 2003 avec l'élection et la mise en place des premiers conseils communaux et municipaux de l'ère démocratique. La décentralisation elle-même fait partie de « *la politique nationale de décentralisation et déconcentration* » recommandée par la

conférence nationale des forces vives de février 1990. Pour la mise en œuvre effective de la décentralisation, plusieurs lois ont été initiées, votées, promulguées et mises en œuvre. Il s'agit de :

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartier de ville en République du Bénin ;
- loi n° 2009-17 b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Ces lois abordent tous les aspects de la décentralisation et définissent le cadre de la gestion des communes en République du Bénin. Le présent chapitre est décomposé en deux sections que sont :

- l'organisation de l'administration territoriale béninoise, les organes de gouvernance et les outils de gestion des communes béninoises;
- 
- les organes de contrôle prévus par les textes sur la décentralisation ;

## **4.1 L'Organisation de l'administration territoriale béninoise**

Avant de présenter la structuration de l'administration territoriale au Bénin, il est nécessaire de faire un bref rappel de l'évolution historique du processus de la décentralisation au Bénin ainsi que le contenu synthétique des différentes lois sur la décentralisation.

### **4.1.1 Bref rappel de l'évolution du processus de décentralisation au Bénin**

Ancienne République du Dahomey, le Bénin a connu une histoire politique très riche, depuis le 16<sup>ème</sup> siècle jusqu'à nos jours. Toutefois, le présent paragraphe se concentre sur une brève

synthèse de l'évolution historique du processus de décentralisation de la période précédant les indépendances jusqu'à nos jours. L'évolution du processus de décentralisation est intimement liée à l'évolution du contexte politique et socio-économique du pays.

### ✓ **Avant les indépendances**

La décentralisation est un processus qui a débuté pendant la période coloniale avec la création des communes de plein exercice de Cotonou, Porto Novo, Parakou, Abomey et Ouida en 1955. Mais ces communes sont des communes mixtes c'est-à-dire que les conseils municipaux sont constitués de membres élus au suffrage universel et d'autres qui sont nommés par un décret du Gouverneur. Dans ce contexte, le Maire qui est le Président du conseil municipal est nommé par la « Métropole » dont il était le représentant au niveau local. Avec une telle structuration de l'assemblée communale, l'exécutif n'est pas autonome pour prendre des décisions visant le développement local. Toutefois, à partir de 1957, les collectivités rurales dotées de personnalité morale et d'autonomie financière ont été créées.

Il n'y avait donc pas une véritable décentralisation durant la période coloniale. L'architecture administrative mise en place visait l'encadrement administratif du peuple béninois. C'est dans ce contexte qu'intervient les indépendances des années 1960 qui présageaient beaucoup d'espoir pour la décentralisation.

### ✓ **De l'indépendance à la conférence nationale**

A l'instar de la plupart des colonies françaises d'Afrique de l'Ouest, le Dahomey a accédé à l'indépendance le 1<sup>er</sup> Aout 1960, avec pour premier président monsieur Hubert K. Maga. Mais l'euphorie des indépendances n'a été que de courte durée, puisqu'à partir de 1963, le pays a connu plusieurs coups d'état jusqu'en 1972. Le 26 octobre 1972, un coup d'état a permis la reprise en main du pouvoir par les militaires mais contrairement à la période allant de 1960 à 1972, une vision du développement économique et social a été clairement affichée : il s'agit du marxisme léninisme avec une option révolutionnaire. Le nom du pays a été changé et est passé de « République du Dahomey » à « République Populaire du Bénin ». Un parti unique a été créé : le Parti de la Révolution Populaire du Bénin (PRPB). C'était un parti Etat qui régnait sans partage sur tous les secteurs de l'économie. Cette période a continué jusqu'en 1989.

La période 1972 à 1989 a été une période politique stable puisque le régime révolutionnaire s'est imposé et aucun autre coup d'état n'a été enregistré. Mais l'option politique choisie n'a

pas résisté à la guerre froide puisque le pays a été isolé sur le plan international par la majorité des pays occidentaux qui étaient d'obédience libérale. Les nombreuses crises sociales et économiques ont fait tomber le régime révolutionnaire à la fin de l'année 1989 avec l'organisation de la conférence nationale des forces vives de la nation en février 1990. Cette période a été marquée par une centralisation des politiques publiques mais avec un peu de déconcentration comme l'indique la loi N°81-009 du 10 octobre 1981 qui a institué trois niveaux de déconcentration à savoir : Etat central, Province et District.

Au total, la promesse des nouveaux dirigeants du pays à l'indépendance quant à une rupture d'avec la période coloniale n'a pas été une réalité. En effet, trois (03) ans après l'indépendance, le Bénin a connu une instabilité totale avec des coups d'état de 1963 à 1972. Les textes de loi pris pour organiser la décentralisation n'ont pas permis une avancée réelle par rapport à l'époque coloniale. Les membres des conseils communaux ne sont pas toujours choisis par les citoyens ; il y en a qui sont nommés. La période allant des indépendances à la conférence nationale a été une opportunité manquée d'installer un véritable processus de décentralisation. A l'issue de ce constat, quelle est la situation pour la période allant de la conférence nationale de 1990 à ce jour ?

#### ✓ **De la conférence nationale à ce jour**

En février 1990, la conférence nationale des forces vives de la nation a jeté les bases de la démocratie. Grâce aux options prises à cette conférence nationale, de grandes décisions ont été prises :

- adoption d'une nouvelle constitution,
- choix du régime démocratique pluraliste avec séparation des pouvoirs politique, législatif et judiciaire,
- choix du libéralisme comme modèle économique,
- création de plusieurs institutions telles que la cour constitutionnelle, la cour suprême, la haute cour de justice, le conseil économique et social et la haute autorité de l'audiovisuel et de la communication.

Depuis cette historique conférence, la plupart des dirigeants au pouvoir d'Etat sont élus aux suffrages universels. Ainsi, de 1990 à ce jour, six (06) élections présidentielles, huit (08) élections législatives et quatre (04) élections communales ont été organisées. Tout cela bien que la décentralisation soit intervenue dans un contexte de crises politiques, socio-économiques,



effondrement du système monétaire et bancaire, incapacité à fournir des services publics de qualité aux citoyens et cessation de paiement.

Sur le plan économique, le processus de décentralisation a démarré dans un contexte économique difficile. En effet, les choix politiques opérés durant la période de 1960 à 1989 n'ont pas permis de jeter les bases du développement économique. Ainsi par exemple, de 1960 à 1970, l'instabilité politique notoire qu'a connue le pays n'a pas permis aux dirigeants successifs de concevoir et de mettre en œuvre une politique économique claire ; plusieurs mouvements de contestations populaires et de grèves ont été observés durant la période.

Sur le plan politique, bien que le Président de la République ait une vision économique, le choix politique du marxisme léninisme, à partir de 1972 n'a pas permis au pays de bénéficier du soutien des grandes puissances occidentales dont la plupart étaient des pays libéraux. Progressivement, l'économie du pays s'est dégradée, le système bancaire s'est effondré, les entreprises publiques qui constituaient la base de l'économie ont toutes enregistré des contre-performances notoires.

Sur le plan social, l'incapacité pour l'Etat de payer les salaires des fonctionnaires durant des mois à partir de 1987 a plongé le pays dans une grave crise sociale qui n'a eu de solution qu'après la conférence nationale des forces vives.

L'une des décisions de la conférence nationale des forces vives est la réorganisation de l'administration territoriale à travers la conception et à la mise en œuvre d'un document stratégique relatif à la décentralisation et la déconcentration. Ainsi, grâce à la conférence nationale des forces vives, le Bénin a engagé plusieurs réformes dont celle de la gestion de l'administration territoriale. Ainsi, est-on passé d'un régime centralisé à un régime décentralisé.

Bien que le principe de la décentralisation ait été retenu à la conférence nationale de 1990, c'est en fin 2002 et début 2003 que les premières élections communales et municipales ont été organisées. Quant aux deuxièmes élections locales, elles ont été organisées en 2008. La période de 1990 à 2001 a été consacrée à la préparation et la conception des différents textes de lois pour régir la décentralisation.

L'évolution historique du processus de décentralisation au Bénin peut être synthétisée à travers le tableau ci-après :

**Tableau N°23 : Evolution historique du processus de la décentralisation au Bénin**

Période avant les indépendances	Période après les indépendances jusqu' à la veille de la conférence nationale	Période après la conférence nationale
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 1955 : Réorganisation du régime municipal de l'AOF : Création des communes de plein exercice de Cotonou, Porto Novo, Parakou, Abomey et Ouidah</li> <li>◆ Décret N°57-461 du 04 avril 1957 : création de collectivités rurales dotées de personnalité morale et d'autonomie financière</li> </ul>	<p>Loi N°81-009 du 10 octobre 1981 : Création de 3 niveaux de décentralisation : Etat central, Province et District</p>	<p>11 décembre 1991 : Adoption d'une nouvelle constitution qui reconnaît la décentralisation comme mode de gouvernance locale</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 1993 : Etats généraux de l'administration territoriale pour définir les grandes options de la décentralisation</li> <li>◆ 15 janvier 1999 : Adoption par l'Assemblée nationale de textes de lois sur la décentralisation</li> <li>◆ 2002-2003, 2008, 2015 et 2020 : Différentes élections communales et locales</li> </ul>

**Source :** Lois et décrets sur la décentralisation de 1955 à ce jour

La décentralisation est donc devenue effective au Bénin après la conférence nationale des forces vives. Pour la mise en œuvre de la décentralisation, plusieurs textes de lois ont été initiés, votés par l'Assemblée nationale, promulgués par le Président de la République et mis en œuvre par les divers acteurs. Le paragraphe ci-après présente le contenu synthétique de ces différentes lois.

#### **4.1.2 Contenu synthétique des différentes lois sur la décentralisation au Bénin**

Après la conférence nationale, plusieurs lois ont été initiées pour une mise en œuvre effective de la décentralisation. Il s'agit :

- loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin ;
- loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier ;
- loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Bénin ;
- loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin
- loi n° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartier de ville en République du Bénin ;
- loi n° 2009-17 b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Le tableau ci-après présente pour chaque loi, un contenu synthétique ainsi que sa pertinence pour l'encadrement du processus de la décentralisation.

**Tableau N°24 : Synthèse des nouvelles lois sur la décentralisation au Bénin**

<b>Lois</b>	<b>Contenu synthétique</b>	<b>Pertinence pour le processus de décentralisation</b>
loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Benin	Cette loi consacre le découpage du pays en douze (12) circonscriptions administratives qui prennent le nom de « départements » et soixante-dix-sept (77) collectivités territoriales appelés « communes ». Seules les communes jouissent de la personnalité juridique et de l'autonomie financière	Cette loi consacre un seul niveau de décentralisation au Bénin : la commune
loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Benin	Cette loi donne un contenu précis à la notion de personnalité juridique et d'autonomie financière dont jouit la commune. Cette loi définit les compétences des communes ainsi que ses organes de gouvernance	Cette loi précise les modalités d'élection du maire et des autres membres de l'équipe dirigeante de la commune ainsi que la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales
loi n° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes a statut particulier	Cette loi fait une distinction entre grandes agglomérations appelées communes à statut particuliers et les autres communes ordinaires	Cette loi précise les critères d'érection d'une commune en commune à statut particulier
loi n° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en République du Benin	Cette loi définit les règles générales et particulières applicables aux élections communales	Cette loi varie à chaque élection communale
loi n° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Benin	Cette loi définit les modalités de mobilisation des ressources financières par les communes d'une part et les principes d'exécution des dépenses publiques locales d'autre part.	Les budgets communaux obéissent aux mêmes principes que le budget général de l'Etat notamment l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits
loi n° 2009-17b portant modalités de l'intercommunalité au Benin	Cette loi définit les attributions, l'organisation et le fonctionnement des Etablissement Publics de Coopération Intercommunale	Cette loi donne la possibilité aux communes de se regrouper pour des actions communes de développement selon des modalités bien précises

**Source :** Auteur, 2021

En initiant toutes ces lois qui vont régir l'organisation et le fonctionnement des communes béninoises, l'Etat, consciemment ou inconsciemment, joue son rôle d'institution c'est-à-dire une source de pression sur les communes au regard de la théorie néo-institutionnelle selon Meyer et Rowan (1977) et DiMaggio et Powell, (1983). Ces différents textes obligent les communes à respecter des règles et normes de fonctionnement. Ce qui crée en même temps un isomorphisme coercitif et mimétique.

Le paragraphe suivant sera basé sur deux lois à savoir la loi n° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin et la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin.

#### **4.1.3 Structure de l'administration territoriale au Bénin**

L'administration territoriale a une structuration particulière au Bénin. Pendant que certains pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont plusieurs niveaux de déconcentration et de décentralisation, le Bénin a un seul niveau de déconcentration (le département) et un seul niveau de décentralisation (la commune). Ainsi, selon l'article 4 de la loi N° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, « *l'administration territoriale de l'État s'exerce dans le cadre du département* ». Le département en tant que circonscription administrative, ne jouit ni de la personnalité juridique, ni de l'autonomie financière. Le département est le seul niveau de déconcentration qui ne peut pas être assimilé à une région mais plutôt à une circonscription administrative. Le territoire de la République du Bénin est découpé en douze (12) départements qui n'ont pas les mêmes caractéristiques (superficies, tailles de la population, potentialités économiques, culturelles et touristiques). Le tableau suivant représente les différents départements selon leur superficie et la taille de la population.

**Tableau N° 25: Caractéristiques synthétiques des départements au Bénin**

N°	Départements	Chef-lieu	Populations	Superficies (km <sup>2</sup> )	Densité Moyenne de la population
1	Alibori	Kandi	521.093	26.242	20
2	Atacora	Natitingou	549.417	20.499	27
3	Atlantique	Allada	801.683	3.233	248
4	Borgou	Parakou	724.171	25.856	28
5	Collines	Dassa-Zoumé	535.923	13.931	38
6	Couffo	Aplahoué	524.585	2.404	218
7	Donga	Djougou	350.062	11.126	31
8	Littoral	Cotonou	665.100	79	8418
9	Mono	Lokossa	360.037	1.605	224
10	Ouémé	Porto Novo	730.772	1.281	570
11	Plateau	Pobè	407.116	3.264	125
12	Zou	Abomey	599.954	5.243	114

**Source :** Rapport de recensement général de la population et de l'habitation (RGPH)

Le tableau ci-dessus indique que l'organisation territoriale au Bénin est caractérisée par l'existence de douze départements qui présentent les caractéristiques synthétiques ci-après :

- le département le plus peuplé est le département de l'Atlantique ;
- le département le moins peuplé est celui de la Donga. ;
- le département le plus vaste est celui de l'Alibori ;
- le département le moins vaste est celui du littoral qui est constitué uniquement de la commune de Cotonou ;
- la densité de la population la plus élevée se trouve dans le littoral avec plus de 8.400 habitants au km<sup>2</sup> ;

- la densité la plus faible s'enregistre dans l'Alibori avec à peine 20 habitants au km<sup>2</sup>.

Le département est le seul niveau de déconcentration au Bénin contrairement à d'autres pays de la sous-région comme le Burkina Faso, le Sénégal, le Mali, le Niger et le Togo (Hountondji et Fournier, 2006) où il existe au moins deux niveaux de déconcentration à savoir la région et le département comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau N°26 : Typologie de la structure de l'administration territoriale des pays francophones de l'UEMOA**

Pays	Niveau de déconcentration	Niveau de décentralisation	Synthèse du système de territorialité
Bénin	Département	Commune (77)	Un (1) niveau de Déconcentration
Burkina Faso	Région, province, Département	Région (13), commune (351)	Trois (3) niveaux de Déconcentration
Côte d'Ivoire	Région, Département, Sous-Préfecture,	Région (19), Département (58), District (2), Commune (197)	Deux (2) niveaux de Déconcentration
Mali	Région, cercle, commune	Région (8), cercle (49), commune (703)	Trois (3) niveaux de Déconcentration
Niger	Région, département, arrondissement	Région (8), département (36), commune (265)	Trois (3) niveaux de Déconcentration
Sénégal	Région, département, arrondissement	Région (11) et commune (387) pour communes urbaines et communautés rurales	Trois (3) niveaux de Déconcentration
Togo	Région Préfecture Commune	Régions (05) Préfectures (30) Communes (30)	Deux (2) niveaux de déconcentration

**Source :** Hountondji et Fournier (2006).

Ce tableau indique qu'en matière d'organisation du territoire, chaque pays de l'UEMOA a une organisation qui lui est propre en fonction de ses réalités. Les appellations de régions, départements, communes ne recouvrent pas le même sens en passant d'un pays à un autre.

Il ressort de ce tableau que le Bénin compte soixante-dix-sept (77) communes qui sont réparties au niveau des douze (12) départements tels que l'indique le tableau suivant.

**Tableau N° 27 : Découpage territorial du Bénin en départements et communes**

N°	Départements	Communes
1	Alibori	Banikoara, Gogounou, Kandi, Karimama, Malanville, Ségbana
2	Atacora	Boukombé, Cobly, Kérou, Kouandé, Matéri, Natitingou, Péhunco, Tanguiéta, Toukountouna
3	Atlantique	Abomey-Calavi, Allada, Kpomassè, Ouidah, Sô-Ava Toffo, Tori, Zê
4	Borgou	Bembèrèkè, Kalalé, N'Dali, Nikki, Parakou, Pèrèrè Sinendé, Tchaourou
5	Collines	Bantè, Dassa-Zoumè, Glazoué, Ouessè, Savalou, Savè
6	Couffo	Aplahoué, Djakotomey, Dogbo, Klouékanmey, Lalo
7	Donga	Bassila, Copargo, Djougou, Ouaké
8	Littoral	Cotonou
9	Mono	Athiémé, Bopa, Comè, Grand-Popo, Houéyogbé Lokossa
10	Ouémé	Adjarra, Adjohoun, Aguégués, Akpro-Misséréfé, Avrankou, Bonou, Dangbo, Porto-Novo, Sèmè-Podji
11	Plateau	Adja-Ouèrè, Ifangni, Kétou, Pobè, Sakété
12	Zou	Abomey, Agbangnizoun, Bohicon, Covè, Djidja, Ouinhi, Zagnanado, Za-Kpota, Zogbodomey

**Source :** Auteur à partir des textes sur la décentralisation

Les 77 communes ont en fait remplacé les anciennes sous-préfectures et les circonscriptions urbaines. Le ressort territorial de chaque commune correspond donc exactement à celui des anciennes unités administratives.

On distingue deux catégories de communes: les communes ordinaires et les communes à statut particulier. Selon l'article 2 de la loi N°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier, les communes à statut particulier sont celles qui remplissent à la fois les trois critères suivants :(1) avoir une population d'au moins cent mille (100.000) habitants, (2) s'étendre de façon continue sur une distance de dix (10) km au moins et (3) disposer de ressources budgétaires suffisantes pour faire face aux dépenses de fonctionnement et d'investissement. Il existe trois communes à statut particulier à l'heure actuelle : Cotonou, Porto Novo et Parakou. Le reste des 74 communes sont des communes ordinaires car ne remplissant pas cumulativement les 3 critères.



Au niveau de chaque commune, la loi a créé des unités administratives locales telles que « l'arrondissement » et « le village ou quartier de ville ». Ces unités administratives n'ont ni la personnalité juridique, ni l'autonomie financière.

S'agissant du niveau départemental, selon l'article 9 de la loi N° 97-028 du 15 Janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale en République du Bénin, l'Etat central est représenté par le Préfet, une autorité nommée par décret pris en conseil des ministres. Le préfet est l'unique représentant de l'Etat dans son ressort territorial. Il dépend hiérarchiquement du ministre de la décentralisation et de l'administration du territoire mais il est autorisé à communiquer avec tous les autres ministres tout en faisant ampliation de ses communications à son ministre de tutelle.

Même si chaque ministère a une structure déconcentrée représentée par un directeur départemental au niveau de la circonscription administrative, c'est au préfet qu'il revient la responsabilité de coordonner l'ensemble des actions de tous les directeurs départementaux qui se trouvent sur son territoire à *« l'exception des organes judiciaires, des receveurs départementaux des finances dans leur fonction de comptable public et du délégué du contrôleur financier en matière de contrôle des finances de l'Etat »* (article 11 de la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale).

Toujours en termes de responsabilité, le Préfet a sous son autorité la police républicaine afin d'assurer la mission de sécurité et de maintien de l'ordre ainsi que les unités concourant aux secours dans leur mission de protection civile. Le Préfet est assisté techniquement par un Secrétaire Général nommé lui aussi par décret pris en Conseil des Ministres.

La loi a prévu deux organes qui doivent assister le Préfet à savoir la conférence administrative départementale (article 12) et le conseil départemental de concertation et de coordination (article 16). Ces organes permettent de faciliter la coordination des actions des services déconcentrés de l'Etat d'une part et l'exercice de la tutelle et le contrôle de la légalité des actes des communes et celles des autres acteurs de développement d'autre part. La conférence administrative réunit autour du préfet, tous les directeurs et chefs de services déconcentrés de l'Etat qui opèrent sur le territoire du département. Quant au conseil départemental de

concertation et de coordination, selon l'article 17 de la loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale, il comprend :

- ♦ le préfet ;
- ♦ les maires des communes et leurs adjoints ;
- ♦ le représentant de l'Union Départementale des Producteurs ;
- ♦ le représentant de la chambre consulaire départementale ;
- ♦ le représentant de la fédération départementale des associations des parents d'élèves.

Pendant que la conférence administrative se réunit une fois par mois, le conseil départemental de concertation et de coordination se réunit deux fois par an en session ordinaire avec la possibilité de tenir des sessions extraordinaires.

Les sujets abordés au cours des sessions de ces différents organes couvrent l'ensemble des domaines de développement notamment : la santé, l'éducation, l'agriculture, les transports et l'économie locale. Des comptes rendus sont régulièrement faits par les préfets et adressés au gouvernement.

Au-delà de cette structuration de l'administration territoriale, les textes sur la décentralisation ont prévu des possibilités pour les communes de se regrouper en intercommunalité pour mettre en œuvre des visions et des programmes communs de développement.

#### **4.1.4 L'intercommunalité**

Selon l'article 3 de la loi n° 2009-17 b portant modalités de l'intercommunalité au Bénin, « *Plusieurs communes peuvent s'associer en vue de la réalisation et de la gestion d'équipements et de la création de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur* ». Selon l'article 4 de la même loi, l'association des communes pour la réalisation et la gestion d'équipements peut prendre plusieurs formes :

- **Intercommunalité ou coopération intercommunale** : forme de coopération entre les communes limitrophes ou proches, fondée sur leur libre volonté de coopérer entre elles, notamment d'élaborer des projets de développement.

- **Etablissement public de coopération intercommunale** : organisme ayant pour objet l'élaboration et l'exécution des projets communs de développement et la gestion en commun des équipements et des services d'intérêt et d'utilité intercommunaux au sein des périmètres contigus de solidarité.
  
- **Communauté de communes** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui en décident la création pour exercer à la place et pour le compte de ses membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.
  
- **Communauté urbaine** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes à caractère urbain qui en décident la création pour exercer à la place et pour le compte de ses membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.
  
- **Communauté d'agglomération** : établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes qui en décident la création, autour d'une commune à statut particulier, en vue d'exercer à la place et pour le compte des communes membres, certaines de leurs compétences prévues par la loi.

Parmi les cinq formes d'intercommunalités, c'est la coopération intercommunale et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunales qui sont les plus rencontrées. Ainsi, au niveau de chaque département, on note l'existence d'une organisation de coopération intercommunale. Le tableau ci-après récapitule les différentes organisations de coopération intercommunale qui existent au Bénin.

**Tableau N° 28 : Organisations de coopération intercommunale existant au Bénin**

N°	Départements	Organisations de coopération intercommunale
1	Alibori	Association pour la promotion de l'Intercommunalité dans l'Alibori (APIDA). Cette association regroupe les six communes du département de l'Alibori. L'association est gérée par un secrétariat permanent avec le financement du conseil régional de la Picardie (France)
2	Atacora	Association des Communes de l'Atacora et de la Donga (ACAD). Cette association regroupe les communes des départements de l'Atacora et de la Donga. L'association est financée par la Coopération Technique Belge.
3	Atlantique	Association des Communes de l'Atlantique et du Littoral (ACAL)
4	Borgou	Association pour le Développement des Communes du Borgou (ADECOD). Cette association regroupe les huit communes du Borgou et est gérée par un organe autonome avec le financement de la Coopération Suisse et la Région Champagne Ardenne (France).
5	Collines	Groupement Intercommunal des Collines (GIC). Cette association regroupe les cinq communes du Département des Collines avec le financement du conseil régional de la Picardie (France)
6	Couffo	Communauté des Communes du Couffo (COCOC)
7	Donga	ACAD
8	Littoral	ACAL.
9	Mono	Groupement Intercommunal du Mono (GI-Mono)
10	Ouémé	Communauté des Communes de l'Ouémé (CCO)
11	Plateau	Communauté des Communes du Plateau (CCP)
12	Zou	Union des Communes du Zou (UCOZ) avec plusieurs partenaires techniques et financiers

**Source :** Auteur à partir des données collectées

On note l'existence de dix organisations de coopération intercommunale. Ces organisations regroupent en grande partie les communes d'un même département à l'exception de l'ACAD et l'ACAL qui regroupent chacune des communes de deux départements. La plupart de ces organisations de coopération intercommunale sont financées par les partenaires techniques et financiers notamment les coopérations allemande, belge, suisse et française.

On note également l'existence de quatre (04) Etablissements Publics de Coopération Intercommunale. Parmi ces quatre EPCI, c'est celui concernant les communes de Kérou, Kouandé et Péhunco (2KP) qui est le plus fonctionnel. Les autres (ANFANI, CCZ et CoForMo) ne sont pas encore opérationnels.

Enfin, au niveau national, il existe l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) qui regroupe les soixante-dix-sept communes du Bénin. L'ANCB est la faitière de toutes les communes du Bénin. C'est elle qui représente les communes lors des négociations avec le gouvernement, l'Union Européenne et d'autres organisations internationales. L'ANCB est fonctionnelle grâce à ses ressources propres (cotisations annuelles des communes) et des ressources extérieures obtenues auprès du gouvernement, l'union européenne et l'Association Internationale des Maires Francophones.

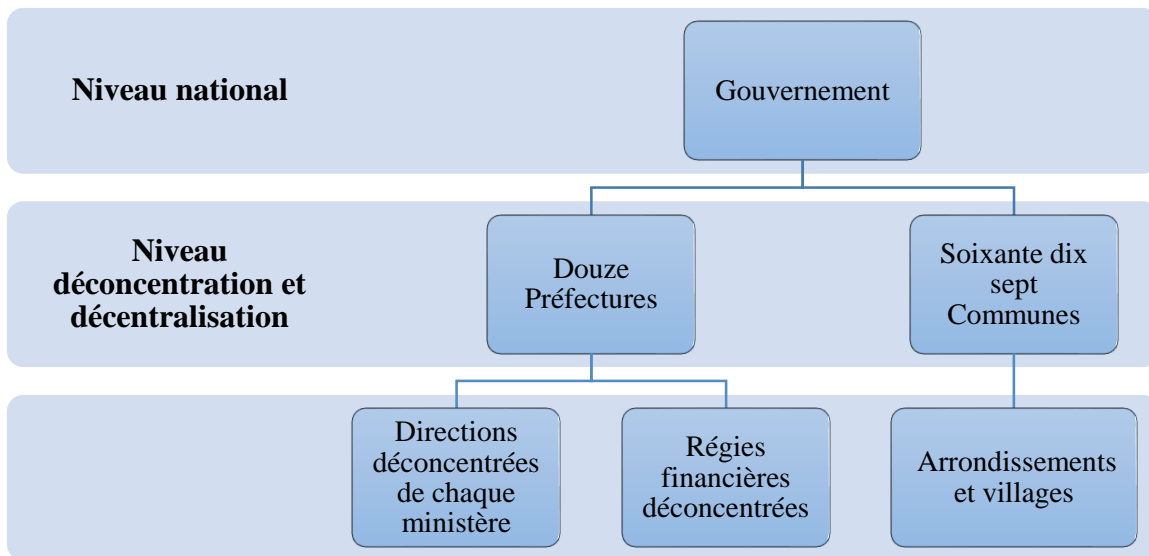
L'organisation des relations inter - communales par les textes sur la décentralisation au Bénin répond aux travaux de Pina et Avellaneda (2018) qui se sont basés sur la la théorie néo-institutionnelle pour initier un cadre théorique d'analyse des relations intercommunales notamment en matière de diffusion de bonnes pratiques. En se mettant ensemble par des regroupements de coopération intercommunale, les communes béninoises créent une synergie dans l'utilisation des ressources pour certaines activités d'une part et facilitent l'apprentissage entre les communes, gage d'un benchmarking et d'isomorphisme mimétique d'autre part.

Au total, l'administration territoriale au Bénin est organisée autour de deux axes essentiels :

- axe déconcentration avec l'existence de douze départements dirigés par des préfets nommés par décret pris en conseil des ministres ;
- axe décentralisation avec l'existence de soixante-dix-sept communes dotées de personnalité juridique et d'autonomie financière gérées par des maires élus parmi les membres des conseils communaux élus au suffrage universel à un seul tour.

Cette structuration est schématisée par la figure suivante.

**Figure N°3** : Structure de l'administration territoriale béninoise



**Source** : Auteur, à partir des textes de lois sur la décentralisation au Bénin

#### **4.1.5 Les organes de gouvernance et les outils de gestion des communes au Bénin**

Les organes de gouvernance des communes sont prévus par la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin. Selon l'article 3 de ladite loi, « *les organes de gouvernance de la commune sont le conseil communal et le maire. Le maire est assisté d'adjoints* ». Il ressort donc de cette disposition de l'article 3, qu'il existe deux principaux organes de gouvernance de la commune à savoir le conseil communal qui est l'organe de décision et le maire qui est l'organe exécutif.

##### **4.1.5.1 Le conseil communal : principal organe de gouvernance**

Le conseil communal est composé de l'ensemble des conseillers communaux élus aux suffrages directs. Le conseil communal est le principal organe de gestion de la commune. Ainsi, selon l'article 16 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, « *Le conseil communal se réunit obligatoirement en session ordinaire quatre fois l'an aux mois de mars, juin, septembre et novembre. La session de novembre est une session budgétaire. La session ordinaire, même budgétaire, ne peut excéder quatre jours* ».

Toutefois, il peut y avoir des sessions extraordinaires chaque fois que cela est nécessaire. Cet article 16 de la loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin crée deux sortes d'isomorphisme dans les communes à savoir l'isomorphisme coercitif et l'isomorphisme mimétique conformément aux travaux de Meyer et Rowan (1977) et DiMaggio et Powell, (1983).

Le conseil communal se prononce sur toutes les questions relatives aux domaines de compétences de la commune. Ainsi, conformément à l'article 82 de loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, « *La commune dispose de compétences qui lui sont propres en tant que collectivité territoriale décentralisée. Elle exerce en outre, sous le contrôle de l'autorité de tutelle qu'est le préfet, d'autres attributions qui relèvent des compétences de l'État. Elle concourt avec l'État et les autres collectivités à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ».

Les articles 83 à 108, précisent que les communes sont compétentes dans les domaines ci-dessous :

- développement local, aménagement, habitat et urbanisme ;
- aménagement des infrastructures, de l'équipement et des transports qui relèvent du patrimoine communal ;
- l'environnement, l'hygiène et la salubrité ;
- l'enseignement primaire et maternel ;
- l'alphabétisation et l'éducation des adultes ;
- la santé et l'action sociale et culturelle ;
- les services marchands et les investissements économiques.

En plus des compétences ci-dessus citées, et qui sont les mêmes pour l'ensemble des communes, l'article 19 de la loi N°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier précise que les communes à statut particulier exercent les compétences spécifiques ci-après :

- en matière d'enseignement et de formation professionnelle : construction, réparation et équipement des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle de niveau communal ;
- en matière de transport et de circulation : élaboration du plan de circulation urbaine, organisation des transports urbains collectifs, installation et entretien des feux de signalisation ;
- en matière de sécurité : adoption du plan annuel de sécurité publique et de lutte contre la délinquance et la criminalité ;
- en matière de communication : information des populations sur la vie de la cité.

L'appréciation du degré de mise en œuvre de chaque type de compétence est un des critères qui permet d'évaluer la qualité de la gestion selon la synthèse de la littérature qui a été faite au premier chapitre de la première partie de cette thèse.

Dans le cadre de son fonctionnement, la loi oblige le conseil communal à créer trois commissions permanentes spécialisées. Ainsi, selon l'article 36 de la loi portant organisation des communes, le conseil communal crée obligatoirement, en son sein, trois commissions permanentes à savoir:

- la commission des affaires économiques et financières ;
- la commission des affaires domaniales à et environnementales ;
- la commission des affaires sociales et culturelles.

Le conseil communal peut également créer des commissions permanentes ou temporaires chargées d'étudier et de suivre les questions qui lui sont soumises. Ainsi, dans certaines communes à statut particulier, on retrouve d'autres commissions permanentes comme :

- la commission d'aménagement et de l'urbanisme ;
- la commission d'équipement et des transports ;
- la commission des relations extérieures ;

Outre, le conseil communal, le maire en tant qu'organe exécutif, est le second organe de gouvernance des communes.



#### 4.1.5.2 L'organe exécutif : Le Maire

Le maire est le premier responsable de la commune ; il est le chef de l'administration. Selon l'article 63 de la loi portant organisation des communes, « *le Maire est l'organe exécutif de la commune* ». A ce titre, il est chargé notamment de:

- l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil communal;
- la coordination des activités du conseil dans la commune;
- la rentrée des impôts, taxes et droits communaux;
- la détermination du mode d'exécution des travaux communaux;
- la représentation de la commune en justice et dans la passation des contrats.

Selon l'article 76 de la loi portant organisation des communes, « *Le maire est chargé de la police administrative dans la commune. Il sollicite, pour ce faire, le concours des services compétents de l'État. Les actes de police du maire ont pour objet d'assurer l'ordre, la tranquillité, la sûreté et la salubrité publics* ».

Le Maire est l'ordonnateur du budget de la commune. Il joue également le rôle de représentation de la commune au niveau national et international. Il est assisté par des adjoints élus au même moment que lui. Pour l'exécution des décisions du conseil communal, le maire se base sur les services municipaux.

#### 4.1.5.3 Les services municipaux

Les services municipaux sont des services techniques animés par des agents non élus et qui font partie de l'effectif de l'administration communale. Après l'exploitation des documents relatifs aux organigrammes des différentes mairies, nous pouvons retenir que les services communaux portent généralement sur :

- **l'administration et les ressources humaines.** Ce service s'occupe de la gestion des courriers « arrivés » et « départs », la rédaction des correspondances administratives, la gestion de l'état civil, la délivrance des actes administratifs, le recrutement et la gestion de la carrière des agents de la commune et l'élaboration des plannings de renforcement des capacités des agents communaux.

- **l'économie locale et les finances.** C'est le service qui s'occupe de l'élaboration du budget en lien avec tous les autres services, l'encaissement des recettes, l'engagement des dépenses, l'élaboration des comptes administratifs, la gestion des infrastructures marchandes et la réalisation/suivi des études économiques et financières sur la commune.

- **l'environnement et les affaires domaniales.** Ce service est généralement chargé de la gestion des affaires foncières dans la commune et des dispositions à prendre pour sauvegarder l'environnement et faire face aux défis des changements climatiques.

- **la planification et le développement local.** C'est le service qui s'occupe de l'élaboration des plans annuels de travail, le suivi de la mise en œuvre des activités. Ce service prend une part active à l'élaboration des documents de planification à long terme tels que le plan de développement communal et le schéma directeur d'aménagement communal.

- **la logistique et les infrastructures.** C'est ce service qui s'occupe des travaux de construction des infrastructures telles que les modules de salles de classe, les caniveaux, les ouvrages de franchissement ou les puits à grand diamètre.

Chaque commune peut créer un ou plusieurs services en fonction des besoins mais l'essentiel tourne autour des services cités précédemment.

Conformément à l'article 80 de la loi portant organisation des communes, « *le maire nomme à tous les emplois communaux pour lesquels la réglementation ne fixe pas un droit spécial de nomination. Il suspend et révoque les titulaires de ces emplois dans les conditions fixées par la loi* ». Les chefs de ces différents services sont alors nommés par le maire.

La coordination technique de ces différents services est assurée par le secrétaire général de la mairie conformément à l'article 81 de la loi. En effet, nommé par le maire parmi les cadres du corps des administrateurs ou les cadres de qualification équivalente ou parmi les attachés administratifs, le secrétaire général est le principal animateur des services administratifs communaux dont il veille au bon fonctionnement. A la diligence du maire, il assure le secrétariat des séances et de toute réunion du conseil communal.

En plus de ces services, d'autres organes spécialisés sont mis en place notamment dans le cadre de la passation et de contrôle des marchés publics conformément au code de passation des marchés. Il s'agit de la personne responsable des marchés publics, la commission de passation des marchés publics, la commission de contrôle des marchés publics et du secrétariat de la personne responsable des marchés publics.

Conformément à l'article 10 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, la personne responsable des marchés publics (PRMP) est la personne habilitée à signer le marché au nom de l'autorité contractante. Elle est chargée de conduire la procédure de passation jusqu'à la désignation de l'attributaire et l'approbation du marché définitif. La personne responsable des marchés publics peut se faire représenter dans l'exercice de ses fonctions, sauf pour le choix de l'attributaire et la signature du marché.

Pour mieux exécuter sa fonction, la personne responsable des marchés publics est assistée dans l'exécution de sa mission par la commission de passation des marchés publics (CPMP). C'est cette commission qui s'occupe du dépouillement, de l'analyse des dossiers de soumissions ainsi que l'élaboration des rapports et procès-verbaux de dépouillements. Les activités de la commission de passation des marchés publics sont soumises à la vérification de la cellule de contrôle des marchés publics. Ainsi, selon l'article 15 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017, Il est créé auprès de chaque autorité contractante une cellule de contrôle des marchés publics (CCMP). Pour chaque autorité contractante, l'ensemble des opérations de passation de marchés dont les montants sont dans la limite de compétence de la Cellule de contrôle des marchés publics, depuis la phase de planification jusqu'à l'attribution du marché, est soumis à l'avis conforme de ladite cellule.

Quant au secrétariat de la personne responsable des marchés publics, il s'occupe de la réception des dossiers de soumissions des candidats et de l'archivage de l'ensemble de la documentation relative aux procédures de passation des marchés publics.

Le maire a donc à sa disposition tous ces services municipaux et organes de passation de marchés publics pour accomplir sa mission de management à la tête de la commune pour la mise en œuvre des décisions du conseil communal d'une part et la gestion courante de

l'administration de la mairie d'autre part. En outre, il utilise ces services pour mieux jouer son rôle de représentation de la commune au niveau national et international.

Pour y arriver, certains outils réglementaires sont prévus par les textes sur la décentralisation ; il s'agit du budget et des documents de planification à moyen et long terme.

#### **4.1.5.4 Les outils de gestion**

Les outils de gestion prévus par la loi dans le cadre de la gestion de la commune sont principalement les documents de planification à moyen et long terme et le budget. Ces outils de gestion ont été utilisés par les auteurs comme Bargain (2015), Pupion et Chappoz. (2015), Graves et Dollery (2009) et Phil-Thingvad et Klausen (2020) avec comme pour base théorique, la théorie néo-institutionnelle.

##### **✓ Les documents de planification à moyen et long terme**

L'élaboration des documents de planification à moyen et long terme et leur mise en œuvre par la commune sont consacrées par l'article 84 de la loi portant organisation des communes. En effet, conformément à cet article, « *la commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population* ». Dans ce cadre, elle élabore les documents de planification nécessaires suivants:

- le schéma directeur d'aménagement de la commune ;
- le plan de développement économique et social ;
- les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ;
- les règles relatives à l'usage et à l'affectation des sols ;
- les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements.

##### **✓ Le budget**

Le budget est le principal outil de gestion à court terme qu'on retrouve dans toutes les communes du Bénin. Son élaboration et sa mise en œuvre découlent du principe de personnalité juridique et d'autonomie financière reconnus aux dites communes par la loi portant régime financier des communes. En effet, conformément aux articles 2 et 3 de la loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier, la commune est dotée d'un budget propre pour la mise

en œuvre de son autonomie financière et l'accomplissement de sa mission de développement. Le budget de la commune est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses annuelles.

Le budget de la Commune obéit aux principes généraux du droit budgétaire, notamment: l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité des crédits. Il doit être en équilibre réel des recettes et des dépenses. L'exercice budgétaire coïncide avec l'année civile : il court du 1er janvier au 31 décembre de l'année (article 4). Le budget de la commune est préparé par les services municipaux et les services déconcentrés de l'Etat notamment la recette perception sous la responsabilité du maire qui donne les grandes orientations budgétaires. Le budget de la commune doit être normalement adopté par le conseil communal au cours de la session ordinaire du mois de novembre qui est une session budgétaire.

Selon l'article 6 de la loi portant régime financier des communes, le budget de la commune est composée de deux sections : la section de fonctionnement et la section d'investissement. Chaque section est subdivisée en deux parties : la partie des recettes et la partie des dépenses.

S'agissant des recettes de la section de fonctionnement, elles comprennent :

- les recettes fiscales;
- les recettes des prestations et des services de la Commune;
- les produits du patrimoine et des activités;
- les taxes et redevances relatives aux services d'hygiène et de salubrité publique et aux services funéraires assurés par la Commune ;
- l'excédent de fonctionnement de l'exercice précédent;
- les recettes diverses.

Quant aux recettes de la section d'investissement, elles comprennent :

- les produits des emprunts et avances ;
- les produits des subventions ou dotations d'investissement et d'équipement allouées par l'État ;
- le produit des aliénations de biens patrimoniaux ;
- le produit des prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement ;
- l'excédent de la section d'investissement de l'exercice précédent ;
- les fonds de concours accordés par toute personne physique ou morale;
- les dons et legs;

- les recettes diverses.

En ce qui concerne les dépenses de la section de fonctionnement, elles comprennent :

- les dépenses du personnel ;
- les autres dépenses de fonctionnement ;
- les subventions et autres transferts courants.

Enfin, les dépenses d'investissement sont composées de :

- les dépenses d'équipement et d'immobilisation ;
- les remboursements d'avances et d'emprunts ;
- les prêts, avances et créances à long et moyen termes ;
- les titres et valeurs.

Tout comme pour son élaboration, l'exécution du budget se fait également en tenant compte des principes du droit budgétaire et de la comptabilité publique que sont :

- la séparation de l'ordonnateur et du comptable ;
- l'unité de caisse;
- la spécialité des crédits.

La fonction d'ordonnateur est assurée par le maire alors que celle de comptable est assurée par le receveur-percepteur. Le receveur-percepteur est un agent de l'Etat nommé par le ministre en charge des finances. Il est à la fois comptable de la commune et le conseiller financier du maire. En cette qualité, il tient la comptabilité des deniers et la comptabilité des valeurs de la commune, conformément aux dispositions des lois et règlements.

En fin d'exercice, le receveur-percepteur élabore le compte de gestion de la commune pendant que le maire qui est l'ordonnateur élabore le compte administratif. Ces deux documents de gestion qui doivent être concordants sont soumis à l'adoption par le conseil communal au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet de l'année qui suit l'exécution du budget. Ces documents adoptés par le conseil communal sont soumis à l'approbation du préfet qui joue le rôle de la tutelle, donc le principal niveau de contrôle de la gestion de la commune.

## 4.2 Les organes de contrôle de la gestion des communes au Bénin

Plusieurs modalités de contrôle de la gestion des communes sont prévues par les textes mais le principal niveau de contrôle est la tutelle.

### 4.2.1 Le contrôle de la tutelle

Le contrôle de la tutelle est permanent puisque le maire est tenu de soumettre tous les actes administratifs qu'il prend au contrôle du préfet qui est l'autorité de tutelle. Dans ce cadre, l'article 142 de la loi portant organisation des communes dispose : « *Le pouvoir de tutelle sur la commune comporte deux fonctions :*

- *fonction d'assistance et de conseil à la commune, de soutien des actions de la commune et d'harmonisation de ses actions avec celles de l'État;*
- *fonction de contrôle de la légalité des actes pris par le conseil communal et le maire ainsi que le budget de la commune ».*

En plus du contrôle exercé sur le maire et le conseil communal, le préfet joue également le rôle d'assistance et de conseil à l'équipe municipale. La mission de contrôle a une large étendue comme l'a indiqué l'article 144 de la loi portant organisation des communes. Ainsi, le contrôle de la tutelle concerne les actes ci-après :

- le mode de gestion des propriétés communales ;
- la mission à l'étranger du maire et de ses adjoints ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade, aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents de la commune ;
- le budget communal et ses modifications en cours d'exercice ;
- les modalités de mise en œuvre des impôts, droits et taxes locaux et la fixation des tarifs et autres ressources non fiscales ainsi que leur modalité de perception ;
- le montant, la durée, la garantie et modalité de remboursement des emprunts;
- le montant, la garantie et les modalités d'octroi et de remboursement des avances et prêts ;
- la dénomination des rues, places et édifices publics ;
- l'élaboration de tous les documents d'urbanisme ;
- les conventions relatives aux marchés publics ainsi que les conventions de concession des services publics locaux à caractère industriel et commercial.

Le contrôle des actes ci-dessus énumérés par l'autorité de tutelle se solde soit par leur approbation, soit par leur annulation ou même par la substitution. La substitution signifie que lorsque le maire refuse d'exécuter une injonction de l'autorité de tutelle au bout d'un délai donné, celle-ci se substitue au maire pour exécuter ladite injonction. Il ressort donc que ce contrôle de la tutelle est un contrôle a posteriori. C'est une fois les actes pris par l'autorité communale qu'intervient le contrôle de la légalité de la tutelle.

En plus du contrôle permanent exercé par l'autorité de contrôle, d'autres contrôles peuvent s'effectuer sur les collectivités territoriales.

#### **4.2.2 Les contrôles effectués par les services centraux de l'Etat**

Certains services centraux spécialisés de l'Etat en matière de vérification de la gestion exercent des contrôles réguliers au niveau des communes. Il s'agit de :

- contrôle de l'inspection générale administrative du ministère en charge de la décentralisation ;
- contrôle de l'inspection générale des finances du ministère de l'économie et des finances ;
- contrôle citoyen des organisations de la société civile.

L'inspection générale administrative est un corps de contrôle du ministère en charge de la décentralisation et de l'administration du territoire. Les contrôles de l'inspection générale administrative peuvent intervenir à tout moment en fonction des informations dont dispose le ministre sur la gestion administrative et financière du maire. Ces contrôles aboutissent le plus souvent à un rapport sur la base duquel l'autorité peut prendre une décision.

En ce qui concerne l'inspection générale des finances, c'est un corps de contrôle du ministère en charge des finances. Leurs contrôles portent généralement sur la gestion financière du maire surtout en ce qui concerne le respect des procédures d'encaissement des recettes et d'engagement des dépenses d'une part et les procédures de passation des marchés d'autre part. Il arrive que l'autorité de régulation des marchés publics diligente également des missions de contrôle pour vérifier le respect des procédures de passation des marchés dans les communes. Dans la plupart des cas, les rapports de contrôle qui en découlent formulent des recommandations pour une amélioration des pratiques et des comportements qui ont cours dans



les communes. Parfois, l'autorité est amenée à prendre des sanctions en l'encontre de certains acteurs qui interviennent dans les procédures de passation des marchés publics au niveau des communes.

Le fonds d'appui au développement des communes (FADeC) a été créé par le décret n° 2008-276 du 19 mai 2008. En effet, le gouvernement du Bénin a créé cet instrument pour rendre opérationnelle la politique d'allocation aux communes, des ressources nationales et celles provenant des partenaires techniques et financiers. L'utilisation des ressources mises à la disposition des communes, comme toutes ressources publiques, est assujettie au contrôle des structures de l'Etat compétentes en la matière. Ainsi, l'article 11 du décret n° 2008-276 du 19 mai 2008 portant création du FADeC, dispose que : « *les communes et structures intercommunales sont soumises au contrôle de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires administratives* ». Il ressort que les audits FADeC sont conduits conjointement par le ministère en charge de la décentralisation et le ministère en charge des finances à travers respectivement l'inspection générale des affaires administratives et l'inspection générale des finances. Généralement, les contrôles FADeC ont pour objectif de :

- vérifier l'utilisation des ressources FADeC par le maire et leur bonne gestion par le receveur-percepteur pour la période mise sous contrôle;
- recueillir les éléments objectifs destinés à mesurer les performances de la commune ;
- proposer des recommandations et des mesures à prendre pour améliorer les dysfonctionnements enregistrés en vue de garantir la bonne utilisation et la sécurité dans la gestion des ressources publiques ;
- faire respecter, par chaque acteur, les normes et les procédures en vigueur.
- faire le point de la situation des crédits de transfert de la commune au cours de la gestion (y compris les reports) ;
- déterminer le niveau de consommation par la commune, des ressources qui lui ont été transférées au cours de la gestion ;
- vérifier le respect des délais réglementaires de mise à disposition des transferts ;
- s'assurer du respect des procédures en vigueur dans la gestion des ressources concernées et l'identification des dépenses inéligibles ;
- faire l'état d'exécution physique des réalisations ;

- s'assurer du respect des procédures de passation des marchés et de l'exécution des commandes publiques;
- vérifier le bon fonctionnement de l'administration communale et des organes élus ;
- faire l'évaluation des performances de la commune ;
- faire le point de la mise en œuvre des recommandations de l'audit précédent.

Ces contrôles effectués par les services de l'Etat sont des contrôles de la gestion des communes au sens de Bargain (2011) qui a utilisé la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique pour étudier la mise en œuvre du contrôle de gestion dans la ville d'Angers. Par ailleurs, après l'audit systématique de la gestion des fonds FADeC, les meilleures communes reçoivent des lettres de félicitation de la part de l'Etat. Il s'agit là d'une légitimation de la gestion des maires concernés par l'Etat. Les communes les moins performantes sont appelées à s'inspirer des bonnes pratiques ; ceci débouche sur un isomorphisme mimétique.

Enfin le contrôle des organisations de la société civile est un contrôle citoyen qui permet aux organisations de la société civile de vérifier l'effectivité des réalisations annoncées par les autorités locales. Si par exemple, le maire dans son rapport d'activités informe le public que certaines infrastructures ont été réalisées, le contrôle citoyen peut consister en la vérification desdites réalisations notamment la réalisation d'une infrastructure scolaire, d'un point d'eau ou d'un centre de santé. Le contrôle citoyen peut conduire à la réélection ou non des conseillers communaux.

#### **4.2.3 Les contrôles effectués par les communes elles-mêmes**

Les contrôles effectués par les communes elles-mêmes sont souvent de deux ordres : les contrôles effectués par les services municipaux et les contrôles effectués par les établissements publics de coopération intercommunale. Au niveau de certaines communes, il existe des services de contrôle de gestion qui effectuent des contrôles sur l'exécution des budgets notamment la mobilisation des ressources locales propres et l'engagement des dépenses.

Par ailleurs, dans le cadre de l'intercommunalité, certains Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) mettent des ressources financières à la disposition de leurs membres. Ces ressources sont souvent obtenues en grande partie auprès des partenaires techniques et financiers. L'utilisation desdites ressources par les communes bénéficiaires est

sujette à des audits qui sont commandités par les EPCI. Ces audits ont pour objectif de vérifier que les procédures spécifiques d'exécution des dépenses sont respectées. Ces audits peuvent aboutir à l'isomorphisme mimétique et normatif. En effet, les communes qui présentent de bonnes pratiques peuvent être copiées par les communes les moins performantes. De même, l'ANCB, en définissant ses propres règles d'appréciation de la gestion communale, crée un isomorphisme normatif. En outre les communes qui présentent plus de bonnes pratiques seront plus légitimes aux yeux des établissements publics de coopération intercommunale.

#### **4.2.4 Autres formes de contrôle**

Certaines communes sont engagées dans des partenariats de coopération décentralisée avec les communes occidentales. Pour opérationnaliser ces partenariats décentralisés, des programmes conjoints d'activités sont généralement conçus et mis en œuvre avec la participation financière de toutes les parties. A la fin de chaque année, les deux parties font une évaluation conjointe du niveau d'exécution des projets retenus puis décident du renouvellement ou non du partenariat.

En somme, le cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des communes béninoises est bien défini à travers plusieurs textes de lois et leurs décrets d'application. Selon ces textes, le territoire béninois est décomposé en douze (12) départements et soixante-dix-sept (77) communes. Le département, seul niveau de déconcentration est dirigé par un préfet nommé en conseil des ministres. Le département, en tant que circonscription administrative, ne jouit ni de la personnalité juridique ni de l'autonomie financière. Par contre, la commune, seul niveau de décentralisation, dispose de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. A l'opposé de la préfecture qui est gérée par une autorité nommée, la commune quant à elle, est gérée par un maire élu parmi les membres du conseil communal. Le maire, en tant que chef de l'administration communale, est assisté par des adjoints qui sont élus au même moment que lui d'une part et des fonctionnaires municipaux ayant divers profils techniques d'autre part. Malgré leur personnalité juridique et leur autonomie financière, la gestion des communes est soumise à différents contrôles effectués par le préfet qui est l'autorité de tutelle, l'inspection générale des affaires administratives, l'inspection générale des finances, les EPCI et même les services d'audit interne des mairies. Le cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des communes béninoises offre un cadre d'analyse de la théorie néo-institutionnelle. En effet, à travers les

textes sur la décentralisation, l'Etat a créé des sources de pressions sur les communes qui développent les trois formes d'isomorphisme à savoir : coercitif, mimétique et normatif. De même les outils de gestion prévus par les textes sur la décentralisation permettent l'utilisation de la théorie néo-institutionnelle comme cadre d'analyse.

Au total, ce quatrième chapitre a permis de présenter l'organisation de l'administration territoriale au Bénin ainsi que les organes de gouvernance des communes béninoises d'une part et les organes de contrôle de la gestion des communes d'autre part. S'agissant de l'organisation de l'administration territoriale, le Bénin est composé de douze départements et soixante dix sept communes. Contrairement aux autres pays de l'UEMOA, le Bénin dispose d'un seul niveau de décentralisation. En ce qui concerne les organes de gouvernance, il en existe deux notamment le conseil communal et le maire. En ce qui concerne les organes de contrôle, il en existe principalement deux : le contrôle de la tutelle et le contrôle des structures centrales de contrôle de l'Etat que sont l'inspection générale administrative et l'inspection générale des finances. L'application des textes sur la décentralisation met en évidence les trois formes d'isomorphisme dans les communes béninoises.

Le chapitre suivant est consacré à la présentation des aspects empiriques des déterminants de la qualité de la gestion.

## **Chapitre 5 : Aspects empiriques des déterminants de la qualité de la gestion**

Ce chapitre est consacré à la présentation et à l'analyse des résultats empiriques obtenus. Il s'articule autour de deux sections : les outils et modes de gestion rencontrés dans les communes d'une part et l'estimation empirique des facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes d'autre part.

### **5.1 Les outils et modes de gestion rencontrés**

Les principaux outils de gestion rencontrés sont les plans de développement communaux, les budgets, les comptes administratifs, les comptes de gestion et la comptabilité générale. Au niveau des modes de gestion, nous avons rencontré les modes de gestion directe et indirecte.

#### **5.1.1 Les outils de gestion rencontrés**

##### **5.1.1.1 Les plans de développement communaux (PDC)**

L'élaboration des plans de développement communaux répond au principe de planification stratégique. Selon Coulibaly et al. (2001), « *La planification stratégique est un concept de démarche qualité qui se présente sous la forme d'un cycle en boucle fermée allant de la phase de diagnostic à la phase de suivi-évaluation. C'est une démarche volontaire qui ne requiert aucun référentiel. La planification stratégique a pour avantage notable l'intégration de toutes les activités dans un cycle d'amélioration continue de la qualité. Elle est au service de la performance de l'organisation et du progrès continu* ».

Au Bénin, le plan de développement communal (PDC) est un document de planification stratégique élaboré par la commune en application de l'article 84 de la loi portant organisation des communes. Cet article 84 fait obligation aux communes l'élaboration de leurs plans de développement communaux. Ce qui crée un isomorphisme coercitif. Le PDC, élaboré sur un

horizon de cinq ans, définit la vision et les grandes orientations de développement de la commune. Son élaboration, telle que décrite par les agents communaux eux-mêmes, se fait avec la collaboration et la participation de tous les acteurs de développement présents sur le territoire de la commune notamment les organisations non gouvernementales, les autorités religieuses et coutumières, les opérateurs économiques et les services déconcentrés de l'Etat. Les étapes de cette planification collaborative et participative sont les suivantes :

- **phase de diagnostic** : c'est l'étape où se fait l'état des lieux des problèmes de développement qui se posent à la commune dans tous les domaines. Les participants à ce diagnostic communal identifient les forces et faiblesses de la commune ainsi que ses potentialités et ses contraintes.

- **phase de définition de la vision et des orientations stratégiques** : c'est l'étape où la commune se dote d'une vision stratégique. Cette vision stratégique est déclinée en orientations stratégiques puis en objectifs de développement.

- **phase de programmation** : les objectifs de développement sont déclinés en plans d'actions détaillés dans le temps et dans l'espace ainsi que les financements nécessaires.

- **phase de mise en œuvre** : c'est la phase où l'équipe municipale s'attelle pour mettre en œuvre les actions de développement retenues en fonction du rythme de mobilisation des ressources financières.

- **phase de suivi-évaluation** : le mécanisme de suivi-évaluation permet de faire le point des réalisations à des périodicités bien précises.

La participation et la collaboration de tous les acteurs de développement à toutes les étapes du processus de planification répond aux principes de planification collaborative définis par Salem (2014). Depuis le début de la décentralisation, toutes les soixante-dix-sept communes élaborent régulièrement leurs PDC avec l'appui technique et financier des partenaires au développement (coopération belge, coopération allemande, coopération suisse, coopération française et le PNUD.). Toutes les communes sont à leur troisième génération de PDC. Le processus d'élaboration des PDC est le même dans toutes les communes ; les périodes d'élaboration sont presque les mêmes. Nous assistons ainsi à un isomorphisme mimétique conformément aux

travaux de DiMaggio et Powell (1983) et Boubakary et Zerbib (2019). Par ailleurs, le fait pour une commune de disposer de son PDC est une source de légitimité aux yeux des partenaires techniques et financiers. Toutefois, la question qui se pose est celle de la qualité des PDC. A cet effet, nous avons analysé les schémas de financement mis en œuvre au cours de l'élaboration desdits PDC ainsi que les taux d'exécution physique et financière.

S'agissant des schémas de financement mis en œuvre lors de l'élaboration des PDC, les données collectées montrent que les schémas de financement des PDC de première et de deuxième génération de toutes les communes dégagent des besoins de financement compris entre 9% et 41%. Pour les PDC de troisième génération, les besoins de financement sont compris entre 5% et 30%. La baisse des besoins de financement entre les PDC de première et deuxième générations d'une part et de troisième génération d'autre part est due à des séances de sensibilisation organisées par les partenaires techniques et financiers à l'endroit des communes pour que les PDC tiennent compte des capacités financières effectives des communes.

Le besoin de financement représente la différence entre l'ensemble des ressources mobilisables (les prévisions de ressources propres, les transferts et subventions de l'Etat et des partenaires techniques et financiers) et le coût prévisionnel des différentes actions prévues dans les PDC. L'ampleur des gaps de financement permet de dire que les PDC ne sont pas élaborés en tenant compte des capacités financières réelles des communes. Lors de la programmation, les acteurs restent trop optimistes et retiennent des projets dont les communes ne sont pas en mesure d'assurer le financement. L'inscription des projets dont on n'est pas sûr de mobiliser les financements pose déjà un problème de qualité des PDC.

S'agissant de l'exécution, pour les trois générations de PDC, sur l'ensemble des communes, le taux moyen d'exécution physique est de 38% alors que le taux moyen d'exécution financière est de 29%. Ces faibles taux d'exécution physique et financière sont la conséquence d'une mauvaise planification financière dès l'élaboration des PDC.

Il ressort de ce qui précède que le processus de programmation et de planification financière ne garantit pas une bonne qualité des PDC élaborés.

### **5.1.1.2 Les budgets**

Le budget est le principal outil de gestion à court terme rencontré dans les communes. La gestion budgétaire est prévue par loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin. Cette loi a défini la typologie des recettes et des dépenses des communes.

Dans les règles de la gestion budgétaire, les recettes et les dépenses à engager par les communes sont celles qui sont prévues dans le budget primitif ou dans le collectif budgétaire. C'est dire que la qualité du budget dépend de la fiabilité des prévisions. Les données collectées ont montré que pour la plupart des communes, le processus budgétaire commence dans le mois d'août par l'expression des besoins par les différents services. Les besoins de fonctionnement exprimés sont obtenus généralement par reconduction automatique des chiffres des années antérieures avec des coefficients de correction de 5, 10 voire 15%. S'agissant des dépenses d'investissement, elles sont prévues sur la base du plan annuel d'investissement qui lui-même découle du plan de développement communal. Ici aussi, les coûts inscrits sont des estimations approximatives qui ne se fondent pas sur des études socio-économiques et financières.

S'agissant des prévisions des recettes, elles sont également faites sans tenir compte des potentialités fiscales et financières réelles de la commune. Il ressort des données recueillies que plusieurs communes ne disposent pas de bases de données économiques et financières fiables qui serviront de base pour l'évaluation de recettes. Les quelques rares communes qui disposent de bases de données économiques et financières n'ont pas souvent les ressources humaines et financières nécessaires pour actualiser régulièrement lesdites bases.

Cette méthode d'élaboration des budgets communaux n'est pas en harmonie avec les méthodes proposées par certains auteurs qui se sont intéressés à la question. En effet, selon Hountondji et Fournier (2006.), une bonne démarche d'élaboration du budget communal est celle-là qui permet à la collectivité d'élaborer un budget dont le volume financier est en adéquation avec les réalités économiques et financières. Pour ces auteurs, le processus d'élaboration du budget communal se fait en six étapes que sont : activités préparatoires, évaluation des recettes, évaluation des dépenses, séance commission budgétaire, adoption du budget et approbation du budget.



L'étape préparatoire s'étend sur au plus trois mois et permet à la collectivité d'élaborer les comptes administratifs, de définir les orientations budgétaires, d'élaborer le calendrier budgétaire et d'analyser les capacités techniques des différents services.

Les étapes d'évaluation des recettes et des dépenses sont des phases décisives puisque c'est à l'issue de ces étapes que la première version du projet de budget peut être connue. Ces deux étapes qui se déroulent entre avril et août sont également capitales puisque de la fiabilité des chiffres dépendra l'efficacité et l'efficience de la commune. A l'étape d'évaluation des recettes, les services techniques de la collectivité s'attellent à actualiser les données socio-économiques ainsi que du potentiel fiscal des impôts et taxes. Après l'actualisation des données socio-économiques, l'on procède aux simulations et chiffrages des objectifs de recettes aux différents services de recouvrement. Après les simulations, les services de recouvrement donnent leurs avis motivés et enfin la synthèse des évaluations de recettes est faite. S'agissant de l'évaluation des dépenses, elle se fait en cinq sous-étapes à savoir :

- expression des besoins par les différents services de la mairie ;
- évaluation des besoins et des attentes des citoyens dans les différents arrondissements d'une part et les besoins de fonctionnement du siège de l'arrondissement d'autre part ;
- estimation des charges d'entretien du domaine public et du patrimoine local ;
- revue des orientations stratégiques du plan de développement communal et des projets d'investissements ;
- élaboration du plan annuel d'investissement.

Les séances de commission budgétaires se tiennent entre septembre et octobre et permettent de faire la synthèse des évaluations de recettes et de dépenses, de faire des arbitrages et rédiger l'avant-projet de budget qui sera transmis aux élus communaux.

La session budgétaire du conseil communal se tient dans le mois de novembre ; c'est au cours de cette session que les conseillers adoptent le budget qui sera transmis à l'autorité de tutelle pour approbation.

La démarche d'élaboration de budget telle que proposée par Hountondji et Fournier (op. cit.) n'est pas loin de l'approche BBZ surtout en ce qui concerne les étapes d'évaluation des recettes et des dépenses. En effet l'approche BBZ (Budget à Base Zéro) est un procédé de planification et de budgétisation qui exige de la part de chaque responsable qu'il justifie, dans le détail et dès l'origine, tous les postes dont il a la responsabilité et qu'il donne la preuve de la nécessité

d'effectuer cette dépense. La méthode BBZ permet d'éviter les reconductions automatiques de budget de frais généraux (Pyrrh, 1973).

Etant donné que le processus d'élaboration du budget ne commence pas tôt, août au lieu d'avril, les chiffres relatifs aux recettes et aux dépenses ne sont pas souvent des chiffres exhaustifs, précis et fiables. Ces chiffres sont en grande partie approximatifs. Les données collectées montrent que les communes ne disposent pas de système budgétaire très fiable. Les grandes communes notamment les communes à statut particulier ont des systèmes d'estimation et de budgétisation moyennement fiable. Par contre, les autres communes ordinaires disposent de systèmes de prévision peu fiables.

La faible fiabilité des méthodes d'estimation et de budgétisation conduit à des prévisions biaisées : les prévisions de recettes sont souvent trop optimistes alors que les prévisions de dépenses sont surestimées. Il se pose alors un grand problème en matière de qualité des budgets élaborés. Pour améliorer la qualité des budgets, le ministère de la décentralisation a initié en 2017, une note de cadrage qui a pour objectif l'assainissement du cadre financier communal par notamment des limites pour la prévision des recettes et dépenses et un certain nombre de ratios à respecter (performances financières) et une précision des informations minima à présenter. Cette note de cadrage s'applique aux budgets des exercices 2018 et 2019.

Cette note de cadrage invite simplement les communes à tenir compte de la moyenne des réalisations des trois dernières années avec une majoration d'au plus 10%. Cette note de cadrage ne décrit pas la procédure d'élaboration des budgets communaux ; elle indique seulement les hypothèses à exploiter pour la prévision des recettes. La note de cadrage n'assure donc pas aux communes de disposer des budgets de qualité puisqu'elle ne dit rien sur l'analyse de la situation économique et financière de la commune ; elle ne dit non plus rien sur les sanctions encourues par les communes qui ne vont pas respecter le cadrage. Cette note de cadrage n'est pas une source de pression sur les communes au sens de la théorie néo-institutionnelle. D'ailleurs, les données collectées montrent que 60% des communes se sont conformées à la note de cadrage et ont ajusté leurs prévisions de recettes et de dépenses à la baisse. Par contre 40% des communes sont restées très optimistes en ne respectant pas la note de cadrage. Comme l'on peut le constater, une simple note de cadrage ne pouvait pas permettre d'améliorer substantiellement la qualité de la procédure d'élaboration des budgets. Pour obtenir des résultats satisfaisants, il faudrait implémenter de profonds changements. Ainsi, Graves et Dollery

(2009) ont donné l'exemple de réformes profondes qui ont été introduites dans la gestion des collectivités locales sud-africaines en matière d'élaboration de budget. Ces réformes ont créé un environnement plus sain qui oblige les communes sud-africaines à élaborer des budgets de qualité.

Pour les communes qui se sont conformées à la note de cadrage, le volume du budget a considérablement diminué mais les taux moyens de réalisation ne dépassent pas 65%. Par contre, pour les communes qui ne se sont pas conformées à la note de cadrage, les taux de réalisation des recettes sont au tour de 40% par rapport aux prévisions. Il ressort de tout ce qui précède que la qualité de la gestion budgétaire est moyennement acceptable. Toutefois, la procédure d'élaboration des budgets communaux crée les trois formes d'isomorphisme. L'isomorphisme coercitif puisque c'est une obligation pour toutes les communes d'élaborer et de faire adopter leurs budgets au cours de la session ordinaire du mois de novembre. L'isomorphisme mimétique puisque à cette occasion, les communes s'imittent entre elles en vue d'obtenir un document appréciable par les conseillers communaux. Et enfin, l'isomorphisme normatif puisque l'association nationale des communes s'assure que toutes les communes ont respecté les normes et principes définis par l'association.

### **5.1.1.3 La comptabilité générale**

La comptabilité générale est utilisée de façon sommaire dans certaines communes béninoises surtout dans son aspect relatif à la gestion des immobilisations (bâtiments, matériels et mobiliers de bureaux, machines et autres engins). Dans 62% des communes, il existe un agent destiné exclusivement à cette tâche. Par contre, dans d'autres communes où il n'existe pas une comptabilité générale de façon formelle, cette tâche est assumée par le chef du service des affaires financières ou un de ses collaborateurs.

Sur l'ensemble des communes, seules 37% tiennent régulièrement à jour les livres et pièces comptables relatives à la comptabilité générale. Les autres communes ne disposent que d'un registre pour les bâtiments ou d'un registre pour les mobiliers. L'inventaire général annuel des immobilisations n'est pas fait systématiquement dans toutes les communes. Seules 60% des communes se donnent à cet exercice en fin d'année.

Globalement, il n'existe pas dans les communes une base de données fiable qui retrace l'ensemble des immobilisations avec leur date d'acquisition, la durée de vie probable, l'amortissement, les programmes d'entretiens périodiques et les programmes de renouvellement. En fait, la tenue de la comptabilité générale n'est pas rendue obligatoire dans les textes sur la décentralisation. Il n'existe pas une source de pression institutionnelle à cet effet. L'absence de pression fait qu'il n'y a pas un isomorphisme au sujet de la comptabilité générale. Toutefois, certaines communes ne manquent pas de s'inspirer des pratiques de tenue de la comptabilité matière par d'autres communes. Ce qui crée un isomorphisme mimétique dans le sens des travaux de Ketokivi et Schroeder (2004) qui ont utilisé la théorie néo-institutionnelle pour apprécier la diffusion des pratiques d'innovation dans les unités industrielles.

A la fin de chaque année, le maire élabore un compte administratif tandis que le receveur percepteur élabore un compte de gestion. Il devrait avoir une concordance entre le compte administratif et le compte de gestion. L'élaboration des comptes administratifs et de gestion est une obligation pour les communes. Toutes les communes doivent faire adopter leurs comptes administratifs au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice budgétaire auquel ce compte est rattaché. Il s'en suit à la fois un isomorphisme coercitif et mimétique au sens des travaux de Bargain (2015), Pupion et Chappoz. (2015), Graves et Dollery (2009) et Phil-Thingvad et Klausen (2020).

### **5.1.2 Les modes de gestion rencontrés**

L'application des travaux de Savall (2011) aux communes béninoises a permis d'identifier les modes de gestion utilisés par celles-ci. Le tableau ci-après indique les modes de gestion rencontrés dans les communes béninoises.

**Tableau N°29 : Modes de gestion rencontrés dans les communes béninoises**

<b>Modes de gestion</b>	<b>Modalités de gestion</b>	<b>Patrimoines</b>	<b>Nombre de communes</b>	<b>Pourcentages</b>
Gestion directe	Régie directe	Marchés,	51	66%
		Parcs à bétail	60	78%
	Régie personnalisée	Gares routières	77	100%
Délégation de service public	Régie intéressée	Espaces publicitaires	28	36%
	Affermage	Marchés	26	34%
		Parcs à bétail	17	22%
		Parking gros porteurs,	12	16%
		Adductions d'Eau Villageoises (AEV)	77	100%
Concession	Parking gros porteurs	5	6%	
Société Publique locale	Sous traitance	Ordures ménagères, Assainissement	77	100%

**Source :** Données collectées

Les patrimoines communaux concernés par les différents modes de gestion sont : les marchés, les gares routières, les parcs à bétail, les parkings gros porteurs, l'espace publicitaire et l'assainissement. Les textes sur la décentralisation ne font pas obligation aux communes d'adopter un mode de gestion particulier. Ce qui permet de déduire qu'il n'existe pas de pression institutionnelle pouvant créer un isomorphisme coercitif. Toutefois, les communes peuvent se copier entre elles les bonnes pratiques en matière de mode de gestion des équipements socio-économiques et marchands ; ce qui pourrait conduire à l'existence d'isomorphisme mimétique.

✓ **Marchés :**

Les marchés sont gérés soit de façon directe par la mairie (66%), soit en affermage (34%). L'affermage est rencontré dans les communes où le marché a été reconstruit de façon moderne généralement par des partenaires techniques et financiers. L'on peut noter la présence d'isomorphisme mimétique dans les deux cas c'est-à-dire la gestion directe par la mairie et l'affermage. Toutefois, dans les cas où les marchés ont été reconstruits grâce au financement

des partenaires techniques et financiers, ce sont ces derniers qui exigent la gestion en affermage. Ce qui est source d'isomorphisme coercitif.

✓ **Parcs à bétail :**

Les parcs à bétail sont principalement des espaces de vente des bovins. Dans certaines communes, les parcs à bétail ont été reconstruits et modernisés. Par contre, dans d'autres communes, les parcs à bétail sont des équipements sommaires. 78% des communes gèrent directement leurs parcs à bétail tandis que 22% des communes ont mis leurs parcs à bétail en affermage. La situation des parcs à bétail est presque la même que celle des marchés. C'est-à-dire qu'il y a existence d'isomorphisme mimétique dans les deux modes de gestion rencontrés (gestion directe et affermage) puis un isomorphisme coercitif du fait des partenaires techniques et financiers qui en ont fait une exigence avant de mettre en place le financement pour la construction ou la reconstruction de l'infrastructure.

✓ **Gares routières**

Toutes les communes ont laissé la gestion des gares routières aux associations de conducteurs qui collectent les droits payés par les chauffeurs. Une partie des ressources collectées est reversée à la mairie et l'autre partie est consacrée au fonctionnement des associations de conducteurs. Etant donné que cette pratique est la même dans toutes les communes, il découle un isomorphisme mimétique.

✓ **Parking gros porteurs**

Des parkings gros porteurs existent dans certaines communes notamment celles dans lesquelles l'activité de transport des marchandises avec des camions est très développée. 16% des communes ont mis leur parking gros porteur en affermage. 6% des communes ont mis leurs parkings gros porteurs en concession. Le reste des communes, soit 78% ne disposent pas de parkings gros porteurs. Les deux modes de gestion rencontrés ici sont l'affermage et la concession. Ces modes de gestion ont été prévus dans les contrats de financement entre les mairies concernées et les partenaires techniques et financiers. Il découle les isomorphismes coercitif et mimétique.

### ✓ Adductions d'Eau Villageoises (AEV)

Le réseau de distribution d'eau via la société nationale des eaux du Bénin (SONEB) ne dessert que les grandes villes. Les zones rurales sont alimentées par des adductions d'eau villageoises. Les AEV sont généralement construits soit par l'Etat central, soit par les partenaires techniques et financiers et mises à la disposition des communes. Les documents de transferts de propriété exigent aux communes de confier la gestion de ces AEV aux structures privées. D'où la mise en affermage des AEV par l'ensemble des communes du pays. Les communes n'ont pas les ressources financières suffisantes pour construire elles mêmes les AEV. Du coup, les conditions d'exploitation leurs sont imposées par l'Etat et les partenaires techniques et financiers qui ont financé la construction desdites infrastructures. Ce qui crée dans un premier temps un isomorphisme coercitif. Par la suite, les communes les moins performantes en matière de gestion des AEV s'inspirent des bonnes pratiques des autres communes qui sont plus performantes. Ce qui crée un isomorphisme mimétique.

### ✓ Ordures ménagères et assainissement

La collecte, le transport et la gestion des sites de traitement des ordures ménagères sont confiées entièrement à des structures privées. L'aménagement des sites de traitement des déchets est assuré par les partenaires techniques et financiers. Ici aussi, il existe un isomorphisme coercitif et un isomorphisme mimétique comme c'est le cas des adductions d'eau villageoises

En conclusion, l'analyse des outils et modes de gestion utilisés dans les communes du Bénin a permis de mettre en évidence plusieurs aspects de la théorie néo-institutionnelle que sont la pression institutionnelle, la légitimité, l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme mimétique et de façon accessoire l'isomorphisme normatif au sens des travaux de Meyer et Rowan (1977), DiMaggio et Powell (1983) et Boubakary et Zerbib (2019).

## 5.2 Résultats empiriques

Cette partie vise à analyser les déterminants empiriques de la qualité de la gestion des communes béninoises. Elle est structurée autour de deux paragraphes notamment l'estimation du fonctionnement des organes de gouvernance d'une part et l'estimation de la qualité de la gestion d'autre part. A chaque paragraphe, nous présentons et analysons les statistiques

descriptives des variables du modèle sur la période de l'étude, les tests de spécification du modèle et les résultats des estimations économétriques du modèle.

## 5.2.1 Estimation du fonctionnement des organes de gouvernance

### 5.2.1.1 Les statistiques descriptives du modèle

Le tableau ci-après présente les statistiques descriptives du modèle.

**Tableau N°30 : Statistiques descriptives du modèle**

Variables	Mean	Std. Dev.	Min	Max	Obs
<b>fos</b>	82.47495	11.48468	51.43	100	210
<b>caa</b>	4.561905	0, 5938087	3	5	210
<b>lsm</b>	2.733333	0, 4432733	2	3	210
<b>rf</b>	96634.35	106064.4	6791.994	572840.5	210
<b>df</b>	273321	242603.7	37215.42	1896254	210

**Source :** Nos estimations sous STATA

Fos : fonctionnement des organes de gouvernance ;

Caa : Compétence des agents administratifs ;

Lsm : Leadership et style de management des dirigeants élus ;

La variable expliquée ici est le fonctionnement des organes de gouvernance. Les variables explicatives sont la compétence des agents administratifs et le leadership et le style de management des dirigeants.

#### ✓ **Fonctionnement des organes de gouvernance**

Le fonctionnement des organes de gouvernance permet de voir si ces organes élus ainsi que les services municipaux fonctionnent efficacement ou pas. Le principal organe de gouvernance est le conseil communal. Un bon fonctionnement du conseil communal suppose que :

- (1) le conseil communal tienne régulièrement les sessions ordinaires prévues par les textes,
- (2) le maire présente à chaque session, un compte rendu écrit des activités menées entre deux sessions du conseil,
- (3) les réunions soient sanctionnées par des procès-verbaux et comptes rendus qui sont rendus publics dans les délais prévus par les textes,



- (4) les sujets abordés au cours des réunions restent strictement conformes aux compétences dévolues aux communes,
- (5) les décisions prises soient en adéquation avec l'intérêt général des citoyens.

Les données collectées ont montré que ces principes d'efficacité ne sont pas systématiquement respectés dans toutes les communes. Si presque toutes les communes respectent les délais d'organisation des sessions ordinaires, la rédaction et la soumission des comptes rendus des activités par les maires ne sont pas systématiques dans toutes les communes. Tout au long de la période d'étude, cette exigence n'a été respectée en moyenne que dans soixante et une communes (61). En outre, les points inscrits à l'ordre du jour des différentes sessions du conseil communal sont pour la plupart conformes aux compétences dévolues aux communes. Mais l'affichage systématique des procès-verbaux et comptes rendus des réunions du conseil communal n'est pas respecté par toutes les communes. Par ailleurs, les décisions prises au cours des sessions ne sont pas toujours en faveur de l'intérêt général.

Par ailleurs, au niveau de chaque commune, les textes sur la décentralisation ont prévu la création de trois commissions permanentes : commission des affaires économiques et financières, commission des affaires domaniales et environnementales, commission des affaires sociales et culturelles. Les données collectées montrent que toutes les communes étudiées ont satisfait à cette exigence légale. L'analyse des données montre que la commission des affaires économiques et financières (CAEF) et la Commission des affaires domaniales et environnementales (CADE) sont fonctionnelles dans soixante-trois (63) communes. Quant à la Commission des affaires sociales et culturelles (CASC), elle est fonctionnelle dans quarante-neuf (49) communes. Pour la plupart des commissions qui sont fonctionnelles, les rapports d'étude des différents dossiers sont soumis à l'adoption des conseils communaux concernés.

S'agissant des services communaux et des organes de passation des marchés, leur coordination devrait être assurée par le Secrétaire Général de la mairie. Mais dans l'ensemble cette coordination n'est pas totalement parfaite. En effet, les réunions mensuelles prévues entre les services communaux et le Secrétaire Général ne se tiennent pas régulièrement. Pour les communes où ces réunions se tiennent, l'analyse du contenu des procès-verbaux de réunions montre que ces réunions ne constituent pas toujours une véritable occasion pour apprécier l'efficacité des services concernés.

L'échelle de mesure est un système de notation qui varie de 0% à 100% c'est-à-dire d'un très mauvais fonctionnement à un très bon fonctionnement. Le tableau ci-dessus indique que le minimum attribué est de 51,43% alors que la note maximale c'est-à-dire 100% a été obtenue par certaines communes. La note moyenne de fonctionnement des organes de gouvernance est de 82.47%. Ce qui traduit globalement un fonctionnement efficace de la plupart des communes.

Tous les indicateurs de mesure de la qualité du fonctionnement des organes de gouvernance sont prévus par les textes sur la décentralisation. Ce qui constitue une pression institutionnelle qui génère un isomorphisme coercitif. Les réunions des conseils communaux se tiennent presque dans la même période. Chaque commune essaie de s'inspirer des autres communes pour ne pas être en marge des prescriptions des textes. Ce qui occasionne un isomorphisme mimétique. Au même moment, l'association nationale des communes du Bénin a prévu ses propres normes pour le suivi des communes, ce qui crée un isomorphisme normatif. L'analyse du fonctionnement des organes de gouvernance se fait alors sur la base de la théorie néo-institutionnelle.

#### ✓ **Compétence des agents administratifs**

La compétence des agents a été analysée pour tous les services communaux de même que les organes de passation des marchés publics. Il était question en effet, de vérifier si tous les services administratifs sont animés par du personnel disposant de compétence adéquate. Les points d'attention ont concerné : le niveau de formation et le domaine d'études, l'expérience professionnelle, la maîtrise des outils de planification et de gestion urbaine, ainsi que d'éventuelles formations complémentaires. Les données de quelques agents administratifs interrogés se présentent comme suit :

**Tableau N° 31** : Données sur les compétences de quelques agents administratifs

Points d'attention	Année d'obtention du dernier diplôme	Année de recrutement à la mairie	Niveau d'étude	Domaine d'étude	Postes occupés avant le poste actuel	Autres formations continues	Maîtrise du processus de planification
<b>Agents</b> chef service planification et développement local	2013	2014	BAC +5	géographie	aucun	néant	approximatif
chef service technique	2015	2016	BAC	génie civil	aucun	néant	faible
chef service affaire financière	2001	1998	BAC	comptabilité	régisseur des dépenses, chef bureau affaires financières	nommenclature et cadrage budgétaire, gestion des équipements marchands, budget sensible au genre	passable
chef service affaire domaniale	2014	2009	BAC+3	géographie	aucun	aucun	faible
chef service état civil	1990	1992	BEPC	Néant	collaborateur du chef service état civil (1993-2000)	Néant	faible
chef service ressources humaines	2013	2008	BAC+3	Sociologie	collaborateur du chef service affaires financières (2008-2010) et collaborateur du chef service ressources humaines (2010-2013)	formation diplômante en ressources humaines	faible
Secrétaire Général de la mairie	2014	2015	BAC+5	Administrati on du travail et sécurité sociale	Néant	Néant	passable

**Source** : Données d'enquêtes

Ces données montrent que dans la plupart des cas, à l'occasion des différentes mutations, les nouveaux chefs de services nommés n'ont pas souvent l'expérience professionnelle. Même si les nouveaux promus ont la formation initiale requise, ils ont souvent moins d'expériences professionnelles à faire valoir.

La compétence des agents administratifs a été mesurée par une échelle allant de 1 à 5. Les données collectées ont montré que la note minimale est de 3. Ce qui voudrait dire que dans la

plupart des communes, les agents administratifs ont une compétence au moins acceptable pour faire fonctionner les organes élus et les services communaux. Mais il ne s'agit pas d'avoir une compétence acceptable ; il s'agit d'être en mesure de faire fonctionner les services communaux avec rigueur et efficacité.

✓ **Leadership et style de management des dirigeants communaux**

Les dirigeants communaux concernés par le leadership et le style de management sont non seulement les dirigeants élus (maires, adjoints au maire, chefs d'arrondissement, présidents des commissions) mais aussi les chefs des services techniques et le secrétaire général. Les verbatim de quelques dirigeants interviewés se présentent comme suit :

**Tableau N°32** : Résumé de quelques verbatim

Points d'attention	Nombre d'agent sous sa direction	Chaque agent dispose d'un cahier de charge	Avez-vous une vision à long terme?	Existe-t-il un manuel de procédure ?	Dispositif d'évaluation des agents ?	Climat de travail
Responsables						
Président de la commission des affaires sociale	0	Néant	Non	Non	Non	Néant
Maire 1	80	pas toujours	Oui (voir PDC)	Oui mais pas toujours appliqué	Non	Bon climat de travail mais il existe des problèmes de collaboration entre élus et agents administratifs
Maire 2	49	certains mais pas tous	Oui (voir PDC)	Oui	Oui	Bon climat de travail
Maire 3	65	Non	Oui (voir PDC)	Oui mais pas appliqué à tout moment	Non	Il existe quelques conflits d'attribution que nous travaillons à corriger
Secrétaire Général	40	Non	Non	Non	Non	Le climat de travail est intéressant
Directeur des Affaires Financières	37	Seuls les chefs de services ont de cahier de charge. Les autres agents n'en ont pas	Oui (Faire de la direction, une direction performante)	Oui	Oui. (Cette évaluation porte sur les délais d'édition des rapports financiers, niveau de collecte des recettes propres, délais d'établissement des mandats pour le paiement des fournisseurs)	Le climat de travail est convivial

**Source** : Données d'enquêtes

Ces quelques verbatim montrent que les dirigeants communaux n'ont pas toujours une vision très claire, objective et pertinente des missions qui leur sont assignées. Ils déclarent que leur vision est celle de la commune. Ce qui n'est pas adéquat. La plupart des dirigeants gère leurs unités par tâtonnement via un leadership approximatif conformément aux travaux de Ricard et al. (2017). Les styles de management rencontrés sont les styles directifs et par l'exemple. Ces deux styles de management font partie de la typologie des styles de management de Goleman (2000) traduit par Barel et al. (2017). La plupart de ces dirigeants se mettent dans une position hiérarchique et attendent que les employés reçoivent et exécutent les instructions dans le respect

des procédures écrites formelles ou informelles. Ce qui ne laisse pas trop de place à l'épanouissement et à la prise d'initiatives individuelles par les agents administratifs. Le leadership et le style de management des dirigeants élus est un indicateur mesuré par une échelle allant de 0 à 4.

Les statistiques descriptives montrent que la note minimale est de 2 alors que la note maximale est de 3. Ce qui voudrait dire que sur l'ensemble des communes étudiées, aucun dirigeant n'a un leadership et un style de management très fort correspondant à la note 4. Toutefois, certains rares dirigeants communaux développent des styles de management coopératifs et participatifs acceptables pour faire fonctionner efficacement les organes de gouvernance.

### **5.2.1.2 Tests de spécification du modèle**

Avant les estimations, nous avons testé l'hypothèse selon laquelle le terme constant est le même pour toutes les communes grâce au test de Fisher qui montre qu'il n'y a pas de raison de supposer que les effets sont spécifiques. Cela confirme que notre structure de panel n'est pas parfaitement homogène. Par conséquent, notre modèle est soit à effets individuels fixes soit à effets individuels aléatoires. La spécification de ces deux effets selon le test de Hausman (1978) nous indique que le modèle qui s'adapte à la structure de notre échantillon est à effets aléatoires. De plus, nous avons effectué le test de Breusch Pagan pour tester la significativité des effets aléatoires. Enfin, nous notons une absence de l'hétéroscédasticité.

A l'issue de ces différents tests de spécification, nous avons estimé le modèle dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-après :

**Tableau N° 33: Présentation de l'estimation de l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance**

Variables	Signes attendus	Coefficients	Probabilités associées
Caa	+	11.50418*** (9,44)	0.000
Lsm	+	8.042665*** (5,20)	0.000
Constance		6.206 (1,62)	0,107
Nombre d'observations	210		
Prob > chi2		0.0000	

**Source :** Nos estimations sous STATA.

Les astérisques indiquent la significativité au seuil de (1%) \*\*\*

Les statistiques z sont entre parenthèses.

La compétence des agents administratifs est positivement et significativement associée à l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance. Ce résultat montre que la compétence des agents administratifs joue un rôle fondamental dans le fonctionnement des organes de gouvernance. En effet, certains indicateurs d'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance sont relatifs à la tenue régulière des sessions des conseils communaux, la nature des sujets débattus au cours des sessions, la disponibilité rapide des procès verbaux et comptes rendus des réunions après les réunions. Pour que les sujets débattus lors des sessions du conseil soient pertinents et de bonne qualité, il y a au préalable la nécessité d'une bonne préparation et d'une bonne argumentation. Or, la préparation des dossiers est du ressort des agents administratifs. Si ces derniers n'ont pas la compétence appropriée, ils ne pourront pas soumettre des dossiers de bonne qualité aux dirigeants pour les réunions. Il en est de même des procès verbaux et comptes rendus des réunions qui doivent être rédigés selon des règles bien précises et affichés pour l'information du public. Ce qui nécessite un minimum de capacité technique en la matière au sens de Rochette (2012) et Secchi et al. (2020). Par ailleurs, pour que les commissions permanentes fonctionnent bien, les élus membres desdites commissions ont besoin d'accompagnement et d'encadrement technique des agents municipaux. Si ces agents municipaux n'ont pas de compétence nécessaire, cela aura un impact négatif sur le fonctionnement desdites commissions. En outre, le secrétaire général de la mairie qui a la charge de la coordination technique de toutes les directions et services a besoin d'avoir une certaine compétence pour réussir sa mission de coordination comme l'indique Dufour et

Andiappan (2018). La compétence du secrétaire général contribue au bon fonctionnement de l'exécutif communal. Ce résultat qui est conforme à nos anticipations est significatif au seuil de 1%. Ce résultat est conforme aux travaux de Ricard et al. (2017), Lewis et al. (2018) qui se sont intéressés à l'influence de la compétence des agents administratifs sur la qualité de la gestion à travers l'efficacité dans le fonctionnement des organes.

De même, le leadership et le style de management des dirigeants est positivement et significativement associé à l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance. En effet, même si les agents administratifs ont des compétences avérées, si les dirigeants (élus ou non) ne font pas preuve d'un style de management qui motive et qui rassure les employés, cela pourrait induire un mauvais fonctionnement des organes de gouvernance. C'est ce que tentent de montrer certains auteurs comme Dansereau (2016), Barel et al. (2017), Bertholet et Gaudet (2017) et Gril (2020). Le style de management des dirigeants n'est donc pas neutre dans le bon fonctionnement des organes de gouvernance. Ce résultat qui est significatif au seuil de 1% est conforme à nos anticipations. En clair pour que les organes de gouvernance fonctionnent efficacement, il faut que les agents administratifs disposent de compétences appropriées dans les divers domaines spécifiques d'une part et que les dirigeants aient un bon leadership et un style de management qui motivent et mobilisent le personnel autour d'un idéal d'efficacité.

**L'hypothèse 1**, qui était formulée comme suit : la compétence des agents municipaux et le leadership et style de management des dirigeants influencent positivement l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance, est confirmée. L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance des communes s'explique donc par la compétence des agents administratifs d'une part et du style de management des dirigeants d'autre part. Il ressort des données collectées que les agents municipaux ont globalement des compétences acceptables alors que la plupart des dirigeants ont un style de management directif. Les règles et les normes de fonctionnement des organes de gouvernance sont prévues par les textes sur la décentralisation au sens des travaux de Giguère (2017), Lord (2017), Azhaar (2019), Baklouti et al (2018), Hammerschmid et al. (2019), Zhangwei et al. (2019) quant à l'utilité de la théorie néo-institutionnelle dans l'étude sur la qualité de la gestion. L'influence de la compétence des agents administratifs et du style de management des dirigeants sur le fonctionnement des organes de gouvernance est conforme aux résultats de plusieurs travaux dont ceux de Im et Lee (2012) et de Lapuente et Van de Walle (2020).



## 5.2.2 Estimation empirique des déterminants de la qualité de la gestion

### 5.2.2.1 Les statistiques descriptives des variables du modèle

Le tableau ci-après présente les statistiques descriptives des variables du modèle

**Tableau N° 34: Statistiques descriptives du modèle**

<b>Variabes</b>	<b>Mean</b>	<b>Std. Dev.</b>	<b>Min</b>	<b>Max</b>	<b>Obs</b>
<b>Qdg</b>	71.13681	8.170261	47.45	93.38	210
<b>Fos</b>	82.47495	11.48468	51.43	100	210
<b>Qsi</b>	64.95352	15.73236	.55	100	210
<b>Qog</b>	56.27433	17.65	0	93.33	210
<b>Rf</b>	96634.35	106064.4	6791.994	572840.5	210
<b>Df</b>	273321	242603.7	37215.42	1896254	210

**Source :** Nos estimations sous STATA

Qdg : qualité de la gestion ;

Fos : fonctionnement des organes élus et des services communaux ;

Qsi : qualité du système d'information ;

Qog : qualité des outils de gestion ;

Rf : recettes fiscales ;

Df : dépenses de fonctionnement.

#### ✓ **Qualité de la gestion**

La qualité de la gestion a été appréciée à travers le degré de mise en œuvre des compétences dévolues aux communes, la qualité de la dépense publique locale et la transparence dans les procédures de passation des marchés publics.

Selon l'article 82 de loi N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, les communes ont trois (03) sortes de compétences à savoir (i) les compétences propres, (ii) les compétences partagées et (iii) les compétences déléguées. Au niveau de chaque type de compétence, le partage des rôles entre l'Etat et les communes est bien défini. Généralement, l'Etat s'occupe de la conception et de la définition des grandes orientations tandis que les communes s'occupent de leur mise en œuvre.

Ainsi, l'exploitation des textes sur la décentralisation a permis de lister les différents domaines de compétences des collectivités locales d'une part, et la répartition des tâches entre celles-ci et l'Etat central d'autre part. Il ressort de cet exercice que les communes ont dix domaines clés de compétences à savoir :

- développement local, aménagement, habitat et urbanisme ;
- infrastructures, équipements et transport (y compris les télécommunications) ;
- environnement, hygiène et salubrité ;
- enseignement ;
- alphabétisation et éducation des adultes ;
- santé, actions sociales et culturelles ;
- services marchands et investissements économiques ;
- sécurité ;
- état civil ;
- finances.

Les dix domaines de compétences se déclinent en 46 axes d'intervention. Pour la plupart des axes d'intervention, l'Etat a pour rôle de définir les grandes orientations nationales et de suivre la mise en application faite par les communes. Quant aux communes, elles ont pour rôle de concevoir, de planifier, de mettre en œuvre et de financer chaque axe d'intervention. Ces dix domaines de compétences sont identiques à toutes les communes, qu'elles soient ordinaires ou à statut particulier. Mais en plus des compétences ci-dessus citées, la loi N°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier précise que les communes à statut particulier exercent les compétences spécifiques ci-après :

- en matière d'enseignement et de formation professionnelle : construction, réparation et équipement des établissements publics d'enseignement secondaire et des centres publics de formation professionnelle de niveau communal ;
- en matière de transport et de circulation : élaboration du plan de circulation urbaine, organisation des transports urbains collectifs, installation et entretien des feux de signalisation ;
- en matière de sécurité : adoption du plan annuel de sécurité publique et de lutte contre la délinquance et la criminalité.

Dans l'architecture des textes sur la décentralisation au Bénin, en matière d'indicateurs d'évaluation du degré de mise en œuvre des compétences qui est un des aspects de la qualité de

la gestion, la différence entre les communes ordinaires et les communes à statut particulier réside au niveau de l'enseignement secondaire, le transport et la circulation urbaine et la sécurité publique.

Mais, dans la réalité, les communes, qu'elles soient ordinaires ou à statut particulier, ont du mal à exécuter toutes ces compétences prévues par les textes sur la décentralisation. Ainsi, les données collectées montrent que le niveau d'exécution des quatre domaines de compétences propre est faible. Un effort est fait par la plupart des communes dans l'élaboration des plans de développement communaux du fait qu'il existe des partenaires techniques et financiers qui sont prêts à financer ces processus de rédaction des PDC faisant naître un isomorphisme coercitif. Mais le degré de mise en œuvre de ces documents de planification du développement local est faible. Il en est ainsi parce que la mise en œuvre de ces quatre domaines de compétences nécessite des ressources financières énormes que les communes ont du mal à mobiliser.

Dans la plupart des communes, les gros investissements en matière d'aménagement, d'habitat et d'urbanisme d'une part et la réalisation des infrastructures et équipements de transport d'autre part sont effectués par l'Etat central. Au niveau des services marchands, on constate la construction de quelques boutiques et hangars de marchés par certaines communes ; mais la réhabilitation partielle et/ou totale des infrastructures marchandes est souvent réalisée par l'Etat. Toutefois, les communes à statut particulier éprouvent moins de difficultés que les communes ordinaires dans l'exécution des compétences propres.

Au niveau de l'enseignement maternel et primaire, de la santé et de l'action sociale, l'action des communes est plus visible car presque toutes les communes inscrivent dans leurs budgets la construction de modules de classes ainsi que leurs équipements en mobiliers. Ce qui montre qu'il y a un isomorphisme mimétique. C'est dire donc qu'en matière de compétences partagées, les communes font assez d'efforts pour être à la hauteur des défis. Ici aussi, les communes à statut particulier s'en sortent mieux que les autres communes ordinaires.

En matière de compétences déléguées, toutes les communes arrivent à satisfaire les besoins des citoyens dans la délivrance des actes administratifs. Les communes qui reçoivent plus de plaintes de la part de leurs citoyens s'inspirent de ce que font les communes qui ont moins de plaintes. Ce qui débouche sur un isomorphisme mimétique. Bien entendu, c'est une prestation de service en contrepartie de laquelle les citoyens paient un prix. Mais le défi à ce niveau pour la plupart des communes, c'est l'informatisation de l'état civil.

S'agissant des compétences spécifiques liées aux communes à statut particulier, la situation est presque la même que les autres domaines de compétence où c'est l'appui de l'Etat qui permet de faire des réalisations consistantes et remarquables. Si non, le niveau d'exécution est ici aussi moyen.

La mesure du degré de mise en œuvre des compétences comme un des critères de la qualité de la gestion fait naître deux formes d'isomorphismes à savoir l'isomorphisme coercitif et l'isomorphisme mimétique.

La mesure de la qualité de la dépense publique locale est faite sur la base de quatre indicateurs que sont : la pertinence, l'utilité, l'efficacité et l'efficience. Il faut souligner que la pertinence vérifie si l'action menée était en adéquation avec le problème qui était identifié. Quant à l'efficacité, il mesure l'aptitude à atteindre les résultats conformément aux objectifs alors que l'efficience apprécie les moyens utilisés pour atteindre les résultats. Pour finir, l'utilité sociale permet de savoir si les impacts observés répondent effectivement aux besoins. A ces critères qualitatifs, nous avons associé les critères quantitatifs ci-après :

- vérifier si le montant de la dépense est prévu au budget ;
- comparer le montant engagé au montant prévu au budget ;
- comparer les prix utilisés à ceux du répertoire national des prix ;
- comparer les quantités achetées aux besoins réels des citoyens ou des services de l'administration communale ;
- comparer la qualité des biens ou services achetés aux standards de qualité ;

Ainsi, par exemple, s'agissant les quantités achetées, nous avons les notations suivantes :

- la quantité achetée est supérieure aux besoins réels : 0 point ;
- la quantité achetée est comprise entre 80% et 100% des besoins : cinq (5) points ;
- la quantité achetée est comprise entre 60% et 80% des besoins : 4 points ;
- la quantité achetée est comprise entre 40% et 60% des besoins : 3 points ;
- la quantité achetée est comprise entre 20% et 40% des besoins : 2 points ;
- la quantité achetée est inférieure à 20% des besoins : 1 point ;

La mesure de la qualité de la dépense publique s'est basée sur certaines dépenses de fonctionnement et certaines dépenses d'investissement. S'agissant des dépenses de fonctionnement, nous avons choisi un échantillon constitué des dépenses relatives à l'achat des fournitures de bureau. Pour les dépenses d'investissement, l'échantillon porte sur la construction des modules de classes, des boutiques et hangars dans les marchés.

#### ❖ *Achat de fournitures de bureau*

Les fournitures de bureau représentent un besoin indispensable au fonctionnement des administrations publiques. L'achat de fournitures de bureau est alors un acte pertinent. Mais dans plusieurs communes, les quantités achetées sont supérieures aux besoins réels. Pour certains cas, la qualité des fournitures achetées pose problème. Les prix utilisés sont souvent conformes à ceux indiqués dans le répertoire national des prix. La tendance des services communaux à acheter des quantités plus importantes que les besoins réels crée un isomorphisme mimétique. Par contre l'existence d'un répertoire national des prix imposés par l'Etat crée un isomorphisme coercitif.

#### ❖ *Construction des modules de classes*

Toutes les communes prévoient des crédits budgétaires pour la construction des modules de classes qui est une des compétences dévolues aux collectivités locales. Les besoins exprimés par les citoyens sont presque identiques dans toutes les communes : manque de salles de classes ou manque de mobiliers de classes. Il s'agit donc d'un besoin pertinent. Toutefois, à la réalisation, il se pose plusieurs problèmes : non-respect des procédures de passation des marchés, coût exorbitant, qualité parfois médiocre. Le respect des critères d'efficacité et d'efficience reste un problème. S'agissant de l'utilité sociale, elle est indiscutable car les impacts de la construction des salles de classes sont immédiats et positifs sur les populations. Toutefois, la tendance à la détérioration précoce des différents bâtiments pour cause de mauvaise qualité limite la jouissance que les citoyens tirent de ces investissements.

Le fait que les besoins exprimés par les citoyens sont les mêmes d'une commune à une autre crée un isomorphisme mimétique. De même, vu que la construction des modules de classe est prévue par les textes sur la décentralisation, il en découle un isomorphisme coercitif.

### ❖ *Construction des boutiques et hangars dans les marchés*

Les boutiques et hangars de marchés sont des patrimoines marchands c'est-à-dire des infrastructures dont l'exploitation génère des ressources financières à la commune. Mais une fois les boutiques et hangars construits, nous avons constaté que les taux d'occupation ne sont pas souvent élevés. Généralement avant la mise en œuvre des projets de construction, les études de faisabilité sociale fiables sont négligées au profit des études économiques et financières. Les citoyens commerçants n'aiment généralement pas quitter les anciens sites des marchés pour de nouveaux sites. Le critère de l'utilité sociale reste alors problématique. A l'instar de ce qui est observé pour la construction des modules de classes, la construction des hangars dans les marchés fait naître également un isomorphisme mimétique.

S'agissant de la transparence dans la commande publique, il a été constaté que les procédures et toutes les prescriptions réglementaires ne sont pas toujours respectées dans presque toutes les communes : ce qui est source d'un isomorphisme mimétique.

Au total, en se fondant sur l'analyse de chaque critère de la qualité de la gestion c'est-à-dire le degré de mise en œuvre des compétences, la qualité de la dépense publique et la transparence dans les procédures de la commande publique, l'on peut déduire que la mesure de la qualité de la gestion fait naître l'isomorphisme coercitif et l'isomorphisme mimétique.

La qualité de la gestion a été mesurée en termes de notes variant de 0% pour une qualité de gestion très mauvaise et 100% pour une qualité de gestion très bonne. La note minimale obtenue par les communes est de 47,45%. Cette note se situe entre 40% et 60% ; ce qui correspond à une qualité passable de la gestion. Pour l'année 2016, cinq communes sont concernées : Adjohoun, Copargo, Dassa-Zoumé, Glazoué et Tori-Bossito. Pour l'année 2017, une seule commune est concernée : Dassa-Zoumé. Pour l'année 2018, onze communes sont concernées : Cobly, Houéyogbé, Ségbana, Savè, Tanguiéta, Péhunco, Lalo, Covè, Copargo, Akpro-Missérité et Kalalé.

La note moyenne relative à la qualité de la gestion est de 71,13%. Pour l'année 2016, quarante-quatre (44) communes ont une note de qualité de gestion au-dessus de la moyenne. Pour l'année 2017, trente-cinq (35) communes ont une qualité de la gestion au-dessus de la moyenne. Pour 2018, vingt-sept communes ont une qualité de la gestion au-dessus de la moyenne. L'on peut alors déduire qu'il y a une tendance à la dégradation de la qualité de la gestion des communes.

### ✓ **Efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance**

L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance est ici une variable explicative. Elle a été aussi mesurée en termes de note allant de 0% (c'est très inefficace) à 100% qui signifie une très bonne efficacité dans le fonctionnement des organes élus et des services communaux. La note minimale est de 51.43% alors que la note moyenne est de 82.47%. Une seule commune a une note minimale de 51.43% pour 2016. Le reste des communes a une note supérieure à la note minimale. De 2016 à 2018 les communes qui ont eu note supérieure à la moyenne sont respectivement quarante-trois (43), cinquante-cinq (55) et vingt-sept (27). Toutefois, à l'exception de six communes dont Aguégoués (2018), Aplahoué (2016, 2017, 2018), Bonou (2016, 2018), Copargo (2018), Toucountouna (2018) et Zagnanado (2016), toutes les autres communes ont une note de fonctionnement supérieure à 60% qui correspond à un fonctionnement au moins passablement efficace. Au total, l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance a évolué en dents de scie de 2016 à 2018 mais est resté au-dessus de la moyenne pour la plupart des communes. Etant donné que les règles de fonctionnement des communes sont prévues par les textes, le fait pour les communes de se conformer à ces textes crée un isomorphisme coercitif. Le fait que toutes les communes veulent fonctionner de la même manière crée un isomorphisme mimétique.

### ✓ **Qualité des outils de gestion**

Les outils de gestion obligatoires rencontrés sont les plans de développement communaux, les budgets, les comptes administratifs et de gestion. La tenue de tous ces outils sont des contraintes réglementaires pour les communes entraînant ainsi un isomorphisme coercitif. Ces outils sont élaborés presque au même moment dans toutes les communes faisant ainsi naître un isomorphisme mimétique. S'agissant de la comptabilité générale, sa tenue n'est pas obligatoire mais plusieurs communes en disposent.

Les paragraphes précédents ont permis de constater que les procédures d'élaboration des plans de développement communaux et des budgets souffrent de beaucoup d'insuffisances qui font que globalement à la mise en œuvre, les taux de réalisation ne sont pas à la hauteur des attentes. Quant à la comptabilité générale, elle est seulement focalisée sur la comptabilité matière qui ne fait que suivre la gestion des immobilisations. Et à ce niveau, les répertoires dont disposent les communes ne sont pas toujours fiables. La qualité des outils de gestion est appréciée par

notation de 0% à 100%. Ici, la note minimale est de 0% obtenue par la commune de Sakété en 2017. La note maximale est de 93,33% obtenue par la commune de Malanville en 2017. La note moyenne est de 56,27%. Cinquante-sept (57) communes ont eu une note supérieure à la moyenne soit sur une année, soit sur deux ans, soit sur les trois années de l'étude.

#### ✓ **Qualité du système d'information**

La qualité du système d'information a été mesurée en attribuant également des notes de 0% à 100%. Ici, la note minimale est de 0,55% ; ce qui traduit une très mauvaise qualité du système d'information alors que la note moyenne est de 64.95%. Cinquante-huit (58) communes ont une note inférieure à la moyenne soit pour une seule année, soit pour deux années, soit pour les trois années. L'acquisition des matériels et outils des technologies de l'information et de la communication n'est pas une obligation pour les communes c'est-à-dire aucun texte sur la décentralisation n'exige cela. Toutefois, l'association nationale des communes du Bénin encourage ses membres à passer de la gestion manuelle à une gestion informatisée. Ce qui est source d'isomorphisme normatif. Et quand une commune expérimente de nouveaux systèmes d'information qui améliorent son rendement, d'autres communes essaient de faire la même chose. Ce qui crée un isomorphisme mimétique.

Au total, l'évaluation des variables que sont la qualité de la gestion (variable expliquée) et le fonctionnement des organes de gouvernance, les outils de gestion et la nature du système d'information (variables explicatives) fait naître les trois isomorphismes à savoir coercitif, mimétique et normatif.

#### **5.2.2.2 Tests de spécification du modèle**

Avant les estimations, nous avons testé l'hypothèse selon laquelle le terme constant est le même pour toutes les communes grâce au test de Ficher qui montre qu'il n'y a pas de raison de supposer que les effets sont spécifiques. Cela confirme que notre structure de panel n'est pas parfaitement homogène. Par conséquent, notre modèle est soit à effets individuels fixes soit à effets individuels aléatoires. La spécification de ces deux effets selon le test de Hausman (1978) nous indique que le modèle qui s'adapte à la structure de notre échantillon est à effets aléatoires. De plus, nous avons effectué le test de Breush Pagan pour tester la significativité des effets aléatoires. Enfin, nous notons une absence de l'hétéroscédasticité.



A l'issue de ces différents tests de spécification, nous avons estimé le modèle dont les résultats sont présentés dans le tableau ci-après :

**Tableau N°35 : Présentation de l'estimation de la qualité de la gestion en fonction des variables explicatives retenues**

Variables	Signes attendus	Coefficients	Probabilités associées
Fos	+	0,322*** (13.73)	0.000
Qsi	+	0,232*** (13.65)	0.000
Qog	+	0,242*** (14.93)	0.000
Constance		15.722*** (7,09)	0.000
Nombre d'observations	210		
Prob > chi2		0.0000	

**Source** : Nos estimations sous STATA. Les astérisques indiquent la significativité au seuil de (1%) \*\*\* et (5%) \*\*. Les statistiques z sont entre parenthèses.

La probabilité associée (0.0000) à la statistique de Khi-deux indique que le modèle est globalement significatif. Les conclusions qui se dégagent de ces résultats sont :

- d'abord, *le fonctionnement efficace des organes de gouvernance influence positivement et significativement la qualité de la gestion des communes*. Ce résultat qui est significatif au seuil de 1% est conforme à nos anticipations. L'analyse du fonctionnement des organes de gouvernance et l'évaluation de la qualité de la gestion soulèvent des questions d'isomorphisme coercitif et mimétique de la théorie néo-institutionnelle ; En effet, au niveau des communes, nous avons les organes élus que sont le conseil municipal et les commissions permanentes d'une part et les services administratifs, d'autre part. Ce résultat suggère qu'un bon fonctionnement des organes de gouvernance est une des conditions pour assurer la qualité de la gestion.

En effet, les textes sur la décentralisation au Bénin ont prévu les modalités de fonctionnement des organes de gouvernance notamment la tenue de quatre sessions ordinaires du conseil municipal ainsi que des sessions extraordinaires. Toutes ces réunions doivent être sanctionnées par des comptes rendus et des procès-verbaux qui sont rendus publics. L'obligation pour les communes de tenir ces sessions du conseil communal fait naître un isomorphisme coercitif. Le fait pour les communes de tenir simultanément les réunions dans la même période crée un isomorphisme mimétique. Or le respect de ces dispositions réglementaires est un indicateur

d'efficacité du conseil municipal. L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance est donc liée aux isomorphismes coercitif et mimétique.

De même, les commissions permanentes doivent se réunir pour étudier des dossiers à elles affectées par l'autorité qu'est le maire. Ces réunions sont également sanctionnées par des procès-verbaux. La tenue desdites réunions et la disponibilité de leurs procès-verbaux sont également des indicateurs d'efficacité qui viennent renforcer l'efficacité globale des organes de gouvernance. Par ailleurs, les services communaux qui doivent accompagner l'équipe municipale dans l'exercice des compétences dévolues par les textes sur la décentralisation sont appelés à fonctionner de façon efficace conformément aux différents plans de travail. Si les organes de gouvernance fonctionnent efficacement, cela va se ressentir favorablement sur la qualité de la gestion comme l'on constaté Bedard et al. (2008), Salloum et Azoury (2010) et Galia et Zenou (2013).

Il ressort de ce qui précède que le lien entre l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance et la qualité de la gestion fait référence aux isomorphismes coercitif, mimétique et normatif. . Nous avons émis l'hypothèse selon laquelle l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance favorise une amélioration de la qualité de la gestion municipale. Cette hypothèse est confirmée au seuil de 1% avec les trois formes d'isomorphisme qui se développent.

- ensuite, la qualité des outils de gestion est positivement et significativement associée à la qualité de la gestion communale. Ce résultat est significatif au seuil de 1%. Les outils de gestion rencontrés dans le mangement des communes sont des outils de gestion à moyen et long terme notamment le plan de développement communal et les schémas directeurs d'aménagement d'une part et les outils de gestion à court terme notamment les budgets, les comptes administratifs et de gestion, la comptabilité générale et les plans annuels de passation des marchés d'autre part. L'appréciation de ces outils de gestion est faite en amont (procédures d'élaboration) et en aval (mise en œuvre et suivi-évaluation). Une mauvaise qualité des outils de gestion a un effet négatif sur la qualité de la gestion. En effet, une mauvaise planification pluriannuelle entraîne des projets de développement irréalistes et même irréalisables. C'est le cas des plans de développement communaux dont les taux d'exécution physique et financier

sont faibles. Il en est de même pour l'élaboration et la mise en œuvre des budgets avec de faibles taux de réalisation des recettes.

Le fait pour une commune de disposer des outils de planification à court et à long terme est une source de légitimité puisqu'il existe un cadre juridique et réglementaire qui régit l'élaboration desdits outils. Selon Graves et Dollery (2009), pour le cas de l'Afrique du Sud, c'est le Trésor public qui est le garant de la qualité des outils de gestion budgétaire des communes. Cette légitimité correspond à un isomorphisme coercitif. La théorie néo-institutionnelle offre donc un cadre d'analyse pour l'amélioration de la qualité de la gestion budgétaire dans les communes.

Ici, cinquante-sept (57) communes ont eu une note au-dessus à la moyenne soit sur une année, soit sur deux ans, soit sur les trois années de l'étude, soit 82%. Ces communes ne s'empêchent pas de s'inspirer des bonnes pratiques entre elles. C'est cela qui explique la forte proportion des communes disposant d'outils de gestion au-dessus de la moyenne ; ce qui est à la base de l'isomorphisme mimétique. Il ressort que la qualité des outils de la gestion en lien avec la qualité de la gestion soulève des formes d'isomorphisme qui permet de considérer la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique d'analyse. *. L'hypothèse 3 selon laquelle l'existence des outils de gestion de qualité dans les communes favorise l'amélioration de la qualité de la gestion des collectivités locales est confirmée.* Ce résultat montre qu'une bonne qualité des outils de gestion est indispensable pour disposer d'une bonne qualité de la gestion. C'est ce qu'ont montré plusieurs travaux notamment ceux de Pina et al. (2011) et Phil-Thingvad et Klausen (2020) qui ont souligné l'importance de la planification stratégique dans la qualité de la gestion. La planification stratégique ici consiste en l'élaboration des plans de développement communaux. Il en est de même des travaux de Graves et Dollery (2009) qui ont mis l'accent sur l'effet des réformes de la gestion budgétaire sur la qualité de la gestion.

- enfin la qualité du système d'information affecte positivement et significativement la qualité de la gestion avec une probabilité associée de 0,0000. Ce résultat est conforme à nos anticipations. La disponibilité et la qualité du système d'information ne sont pas prévues comme exigence des textes sur la décentralisation. C'est plutôt le fait de s'inspirer des bonnes pratiques et les pratiques de l'association nationale des communes du Bénin qui font associer les isomorphismes mimétique et normatif à la qualité du système d'information. La qualité du système d'information concerne à la fois la disponibilité des matériels informatiques pour l'automatisation des activités et la maîtrise desdits outils par les agents administratifs. Ainsi, la

dématérialisation des procédures administratives est aujourd'hui une nécessité pour améliorer la qualité des prestations fournies par les administrations publiques locales et par ricocher pour améliorer la qualité de la gestion au sens des travaux d'Omarov et al. (2019). En outre, un système d'information de bonne qualité permet aux dirigeants de rationaliser les processus de prise de décisions d'une part et de prendre des décisions éclairées d'autre part.

Les données collectées ont montré que cinquante-huit (58) communes sur les soixante-dix (70) concernées par les estimations empiriques, soit 83%, ont un système d'information de qualité en dessous de la moyenne ; ce qui confirme l'absence de pression pouvant conduire à un isomorphisme coercitif d'une part et la présence d'isomorphisme mimétique et normatif d'autre part. En effet, s'il existait un isomorphisme coercitif, peut-être que la situation serait l'inverse c'est-à-dire plus de communes auraient un système d'information au dessus de la moyenne. Ce qui suggère que la nature du système d'information en lien avec la qualité de la gestion soulève les notions d'isomorphisme mimétique et normatif. Les problèmes rencontrés sont relatifs au manque d'équipements informatiques et la faible capacité technique des agents administratifs en la matière. Ce résultat suggère que pour améliorer la qualité de leur gestion à partir de leur système d'information, les communes doivent investir dans l'acquisition des matériels et équipements informatiques.

*L'hypothèse selon laquelle la nature du système d'information existant au niveau de la mairie affecte la qualité de la gestion communale est confirmée.* Ce résultat est conforme aux résultats de plusieurs travaux dont Duque et al. (2013), Knauer et al. (2020), Hamdi et Mejri (2017), Gonne et al, (2019), Bellemin (2015), Haneem et al. (2019) et Omarov et al. (2019). En effet, tous ces auteurs ont réalisé des travaux pour montrer que la qualité du système d'information influence positivement la qualité de la gestion.

- l'estimation du modèle avec les variables d'intérêt et les variables de contrôle améliorent la fiabilité du modèle surtout au niveau de la variable « fonctionnement des organes de gouvernance ». En effet, cette variable qui était associée à la qualité de la gestion à un seuil de signification de 1%, le demeure mais en améliorant le coefficient qui passe de 0,322 à 0,318. Les autres variables que sont la qualité des outils de gestion et la qualité du système d'information demeurent significatives au seuil de 1% comme le montre le tableau ci-après :

**Tableau N°36 : Présentation de l'estimation de la qualité de la gestion en fonction des variables explicatives retenues en prenant en compte les variable d'intérêt et de contrôle**

Variables	Signes attendus	Coefficients	Probabilités associées
Fos	+	0,318*** (13.63)	0.000
Qsi	+	0,232*** (13.65)	0.000
Qog	+	0,233*** (15.62)	0.000
Constance		16.674*** (7,775)	0.000
Nombre d'observations	210		
Prob > chi2		0.0000	

**Source :** Nos estimations sous STATA

Les astérisques indiquent la significativité au seuil de (1%) \*\*\* Les statistiques z sont entre parenthèses.

Au total, les déterminants empiriques de la qualité de la gestion des communes sont :

- (1) l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance avec présence d'isomorphismes coercitif, normatif et mimétique,
- (2) la qualité des outils de gestion en faisant référence aux isomorphismes coercitif et mimétique,
- (3) la qualité du système d'information mis en place avec les isomorphismes mimétique et normatif comme caractéristiques de la théorie néo-institutionnelle.

L'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance dépend de la compétence des agents administratifs et du leadership et style de management des dirigeants communaux.

## **Chapitre 6 : Qualité de la gestion et scores d'efficacité : application de la méthode DEA**

Ce chapitre vise à étudier empiriquement le lien entre qualité de gestion des communes et l'efficacité. En effet, certains auteurs tels que Hong et al (2020), Borscheva et al (2019), Zhu et al. (2009) et Papalexi et al. (2020) ont montré qu'il existe une relation entre efficacité et qualité de la gestion. Le chapitre est subdivisé en deux sections. La première section est consacrée à l'analyse des scores d'efficacité. La deuxième section analyse l'endogenéité et l'influence de l'efficacité passée sur la qualité de gestion.

### **6.1 Analyse des résultats de l'estimation des scores d'efficacité des communes du Bénin en lien avec la qualité de la gestion**

L'efficacité (*de l'anglo-saxon efficiency*) concerne à la fois les critères de comparaison entre les organisations, et entre organisations et marchés, en vue d'établir leurs performances respectives, ainsi que les conditions de transformation des organisations, (Ménard, 1997). Si l'efficacité permet de vérifier si les objectifs sont atteints, l'efficacité s'inscrit dans une logique d'économie des coûts induits par le processus d'atteinte de ces objectifs.

Ainsi, dans le contexte spécifique aux collectivités locales, cette logique interpelle le dispositif technique et organisationnel mis en œuvre dans les communes et vise à répondre aux exigences de rentabilité des investissements. Elle pose un problème de gestion qui se résout soit par la minimisation des coûts nécessaires à l'obtention d'un niveau de résultat convenable, soit par la maximisation du résultat pour un niveau de coût fixé (Wélé, 2008).

Dans un même pays, les textes de lois qui réglementent les attributions, l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales sont les mêmes pour toutes les communes. Il en est de même pour les pressions liées à l'environnement institutionnel au sens de la théorie néo institutionnelle. Dans ces conditions, les différences dans la qualité de la gestion en passant d'une commune à une autre pourraient s'expliquer par les spécificités dans les dispositifs

opérationnels mis en place par chaque commune pour l'utilisation des ressources (humaines, matérielles et financières) en vue d'obtenir des résultats satisfaisants pour la commune et offrir aux citoyens des services dont ils ont besoin. Ainsi, pour un niveau donné de ressources, la commune qui arrive à fournir de meilleurs services aux citoyens ou à partir d'un niveau donné de qualité de services aux citoyens, la collectivité qui arrive à utiliser moins de ressources sera la commune la plus efficiente du point de vue technique. Cette notion d'efficience fait donc référence ici au processus de combinaison des inputs pour obtenir des outputs.

Par ailleurs, la notion d'efficience nous amène aussi à analyser les conditions dans lesquelles les ressources (inputs) sont acquises dans l'optique de les utiliser pour fournir des services aux citoyens d'une part les clauses des contrats avec les adjudicataires des commandes publiques pour la réalisation des infrastructures au profit des citoyens (output) d'autre part. Ces conditions d'acquisition sont relatives notamment aux questions de coûts, de délais et de qualité. Ainsi, une commune qui ne peut pas obtenir sur le marché de meilleures conditions d'acquisition de ses ressources (par exemple obtenir des ressources externes de long terme auprès des institutions financières à de meilleures conditions de taux et de durée pour les investissements, de meilleures conditions de livraison des matériels, mobiliers, fournitures de bureau pour le fonctionnement régulier des services, de meilleures conditions de réalisation des prestations par les entreprises adjudicataires des commandes publiques) ne peut pas être efficiente. Cette notion d'efficience fait appel non pas à une combinaison technique, mais plutôt à un processus économique relatif à la prise en compte des questions de marché notamment la maîtrise des informations sur les prix et la concurrence.

Il ressort de ce qui précède que l'efficience globale de la commune revêt deux dimensions à savoir une dimension technique et une dimension économique. Une commune peut être efficiente à la fois du point de vue des deux dimensions comme elle peut être efficiente au regard d'une seule dimension. Ce qui voudrait dire qu'une commune peut être techniquement efficiente et non efficiente économiquement. Il peut aussi arriver que la commune soit économiquement efficiente et être techniquement sous efficiente.

Mais, bien évidemment, il existe une relation théoriquement positive, et « a priori » forte, entre l'efficience technique et l'efficience allocative. La maîtrise de la technologie étant la condition

première de la performance, les communes techniquement les plus efficaces devraient également être les plus efficaces économiquement. En bref, une commune sera globalement efficace si elle choisit bien ce qu'elle doit faire (efficacité économique) et si elle fait bien ce qu'elle a choisi de faire (efficacité technique).

Le concept d'efficacité met donc l'accent sur la qualité de l'organisation et celle de la position de marché. Il mesure dans cette thèse la performance productive des communes. Dans le cas des communes du Bénin, les deux modèles à orientation input et à orientation output présentés dans la méthodologie de la thèse, ont été estimés à l'aide du logiciel DEAP sur la période de l'étude.

### 6.1.1 Analyse des scores d'efficacité de l'ensemble des communes du Bénin

Le tableau 37 ci-dessous présente l'évolution des principales statistiques descriptives des scores d'efficacité technique globale (ETG), d'efficacité technique pure (ETP) et d'efficacité d'échelle (EE) de l'ensemble des communes du Bénin sur la période 2016-2018. Plusieurs tendances se dégagent des résultats obtenus.

**Tableau N° 37: Présentation des statistiques descriptives des scores d'efficacité de l'ensemble des communes du Bénin sur la période 2016-2018**

	Modèle 1			Modèle 2		
	ETG	ETP	EE	ETG	ETP	EE
<b>Moyenne</b>	0,719	0,877	0,810	0,719	0,769	0,931
<b>Min</b>	0,259	0,537	0,379	0,259	0,285	0,499
<b>Max</b>	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
<b>Ecart type</b>	0,236	0,161	0,197	0,236	0,231	0,098

**Source :** estimations avec le logiciel DEAP

- **Premièrement**, la moyenne des scores d'efficacité technique globale est la même pour les deux modèles à savoir 0,719. Ce résultat montre que les communes du Bénin ont produit en moyenne sur la période 2016-2018, 71,9% de ce qu'elles étaient capables de produire à partir de leurs ressources. Ce qui suppose que les communes béninoises ont encore une marge de manœuvre plus ou moins élevée (au moins 28,1%) pour améliorer leurs performances. Ce score est semblable à ce qui a été observé avec la méthode DEA au niveau des municipalités de la Bosnie-Herzégovine où le score moyen d'efficacité est de 71,15% (Soko, et Zoric, 2018). Ce



score d'efficacité des communes béninoises est au-dessus de ce qui a été constaté au niveau des municipalités portugaises qui affichent un score moyen de 64,8% (Afonso and Venancio, 2020). Mais par contre, ce score est inférieur à celui obtenu dans les recherches appliquées antérieures avec la méthodologie DEA dans le cas des villes françaises, espagnoles et brésiliennes (Bo et al. 2013 ; Teresa Balaguar-Coll et Prior, 2009 ; Campoli J et al, 2017). En effet, selon Bo et al. 2013, le score d'efficacité des villes françaises est compris entre 99,9% et 100%. Pour Teresa Balaguar-Coll et Prior, 2009, le score moyen d'efficacité des villes espagnoles est de 84,56%. Au Brésil, les municipalités ont affiché entre 2011 et 2014 un score d'efficacité minimum de 92% et maximum de 100% avec une moyenne de 98% (Campoli J et al, 2017). Il ressort de ces données que les communes béninoises sont peu efficaces.

Le niveau de performance relativement faible des communes béninoises pourrait s'expliquer notamment par la jeunesse de l'expérience en matière de décentralisation au Bénin et par les facteurs institutionnels et environnementaux.

- **Deuxièmement**, en passant du modèle 1 au modèle 2, on note une dégradation de l'efficacité technique pure. Par contre, on constate une amélioration de l'efficacité d'échelle (EE) en passant du modèle 1 au modèle 2. Ce résultat indique qu'en considérant l'efficacité d'échelle, la technologie de production mise en évidence à travers les variables d'input et d'output du modèle 2 prend plus en compte les spécificités des communes béninoises.

- **Troisièmement**, les inefficiences techniques pures sont inférieures aux inefficiences d'échelle au niveau du modèle 1 alors que c'est le contraire au niveau du modèle 2. L'efficacité technique globale étant le produit des scores d'efficacité technique pure et d'efficacité d'échelle. En somme, si l'on doit considérer l'efficacité technique pure, le modèle 1 semble plus intéressant. Par contre, le modèle 2 semble plus intéressant pour l'efficacité d'échelle.

Par ailleurs et comme souligné précédemment, l'approche DEA est empiriquement séduisante car elle permet d'évaluer un score d'efficacité qui dans sa définition conceptuelle correspond à une mesure de performance productive par comparaison avec les meilleures pratiques observées. Il est alors intéressant d'identifier les communes béninoises qui ont les meilleures pratiques en termes de performance productive. C'est l'objet du paragraphe suivant.

## 6.1.2 Analyse des scores d'efficacité moyens des communes béninoises

Les tableaux ci-dessous indiquent les scores d'efficacité des communes béninoises sur la période 2016 à 2018.

**Tableau N° 38 : Score de Performance des communes Modèle 1**

COMMUNES	ETG	ÉTÉ	EE
ABOMEY	0,379	1,000	0,379
ADJA-OUERE	0,477	1,000	0,477
ADJOHOUN	0,592	1,000	0,592
AGBANGNIZOUN	0,422	0,748	0,564
AGUEGUES	0,727	0,797	0,912
AKPRO-MISSERETE	0,934	1,000	0,934
ALLADA	0,290	0,603	0,481
APLAHOUE	0,697	1,000	0,697
ATHIEMEY	0,891	1,000	0,891
AVRANKOU	0,277	0,682	0,406
BANIKOARA	0,679	1,000	0,679
BANTE	0,881	1,000	0,881
BASSILA	0,742	1,000	0,742
BEMBEREKE	0,874	1,000	0,874
BOHICON	1,000	1,000	1,000
BONOU	0,543	0,557	0,975
BOPA	0,749	0,751	0,997
BOUKOMBE	0,941	1,000	0,941
COBLY	0,645	0,732	0,881
COME	0,969	1,000	0,969
COPARGO	1,000	1,000	1,000
COVE	0,762	0,825	0,924
DANGBO	0,787	1,000	0,787
DASSA-ZOUME	0,787	0,790	0,996
DJAKOTOMEY	0,560	0,938	0,597
DJIDJA	0,643	1,000	0,643
DOGBO	1,000	1,000	1,000
GLAZOUE	0,826	0,875	0,944
GOGOUNOU	1,000	1,000	1,000
GRAND-POPO	0,751	0,769	0,977
HOUYOGBE	0,685	0,717	0,955
IFANGNI	0,916	1,000	0,916
KALALE	0,915	1,000	0,915
KANDI	0,264	0,613	0,431
KARIMAMA	1,000	1,000	1,000

COMMUNES	ETG	ÉTÉ	EE
KEROU	0,832	1,000	0,832
KETOU	0,396	0,587	0,675
KLOUEKANME	1,000	1,000	1,000
KOUANDE	0,596	0,615	0,969
KPOMASSE	0,489	0,664	0,736
LALO	1,000	1,000	1,000
LOKOSSA	0,674	0,728	0,926
MALANVILLE	0,704	0,714	0,986
MATERI	0,925	1,000	0,925
NATITINGOU	1,000	1,000	1,000
N'DALI	0,260	0,639	0,407
NIKKI	0,337	0,749	0,450
OUAKE	0,819	1,000	0,819
OUESSE	0,669	1,000	0,669
OUIDAH	0,976	1,000	0,976
OUIHI	1,000	1,000	1,000
PEHUNCO	0,259	0,660	0,392
PERERE	0,570	0,722	0,789
POBE	0,958	1,000	0,958
PORTO-NOVO	0,424	1,000	0,424
SAKETE	0,784	1,000	0,784
SAVALOU	0,965	1,000	0,965
SAVE	0,792	0,862	0,919
SEGBANA	0,720	1,000	0,720
SEME-PODJI	1,000	1,000	1,000
SINENDE	0,499	1,000	0,499
SÔ-AVA	0,926	1,000	0,926
TANGUIETA	1,000	1,000	1,000
TOFFO	0,368	0,635	0,580
TORI-BOSSITO	0,928	1,000	0,928
TOUCOUNTOUNA	0,948	1,000	0,948
TOVIKLIN	0,359	0,555	0,647
ZAGNANADO	0,387	0,537	0,721
ZA KPOTA	0,603	0,671	0,899
ZÊ	0,558	0,622	0,897

**Source:** estimations avec le logiciel DEAP

Il convient d'identifier non seulement les communes qui ont enregistré les meilleures performances mais également celles qui se sont avérées contre-performantes sur la période de l'étude. Il convient de rappeler que les outputs sont constitués des produits des services du domaine et ventes diverses, impôts et taxes et autres produits. Quant aux inputs, ils concernent les charges de personnel, le total des dépenses de fonctionnement et les dotations, subventions

et participations. Comme indiqué précédemment, nous remarquons que les scores d'efficience varient en passant du modèle 1 au modèle 2. Toutefois, quel que soit le modèle, les communes qui ont enregistré de meilleures performances sont celles dont le score d'efficience technique globale est de 100%.

✓ **En considérant le modèle 1 :**

- quarante et une (41) communes affichent un score de 100% en matière d'efficacité technique pure sur la période de l'étude. Il s'agit des communes suivantes : ABOMEY, ADJA-OUERE, ADJOHOUN, AKPRO-MISSERETE, APLAHOUE, ATHIEMEY, BANIKOARA, BANTE, BASSILA, BEMBEREKE, BOHICON, BOUKOMBE, COME, COPARGO, DANGBO, DJIDJA, DOGBO, GOGOUNOU, IFANGNI, KALALE, KARIMAMA, KEROU, KLOUEKANME, LALO, MATERI, NATITINGOU, OUAKE, OUESSE, OUIDAH, OUINHI, POBE, PORTO-NOVO, SAKETE, SAVALOU, SEGBANA, SEME-PODJI, SINENDE, SÔ-AVA, TANGUIETA, TORI-BOSSITO et TOUCOUNTOUNA

- Onze (11) communes affichent un score d'efficacité d'échelle de 100%. Ces mêmes communes affichent également un score d'efficacité globale de 100%. En somme, les meilleures communes béninoises selon le modèle 1 sont celles qui affichent un score de 100% au niveau de l'efficacité technique globale, l'efficacité technique pure et l'efficacité d'échelle. Il s'agit de communes suivantes: **BOHICON, COPARGO, DOGBO, GOGOUNOU, KARIMAMA, KLOUEKANME, LALO, NATITINGOU, OUINHI, SEME-PODJI, TANGUIETA.**

- Le plus faible score d'efficacité technique pure est de 0,557 obtenu par la commune de BONOU. Le plus faible score d'efficacité d'échelle est de 0,379 réalisé par la commune d'ABOMEY. En considérant le score d'efficacité technique globale, la commune la moins performante est la commune de KANDI avec un score d'efficacité technique globale de 0,264.

***Les communes les moins performantes sont : BONOU, ABOMEY et KANDI.***

**Tableau N° 39: Score de Performance des communes selon le Modèle 2**

<b>COMMUNES</b>	<b>ETG</b>	<b>ÉTÉ</b>	<b>EE</b>
ABOMEY	0,379	0,387	0,979
ADJA-OUERE	0,477	0,477	1,000
ADJOHOUN	0,592	0,592	1,000
AGBANGNIZOUN	0,422	0,557	0,758
AGUEGUES	0,727	0,758	0,959
AKPRO-MISSERETE	0,934	1,000	0,934
ALLADA	0,290	0,322	0,901
APLAHOUE	0,697	0,697	1,000
ATHIEMEY	0,891	0,891	1,000
AVRANKOU	0,277	0,368	0,753
BANIKOARA	0,679	0,679	1,000
BANTE	0,881	0,881	1,000
BASSILA	0,742	0,796	0,932
BEMBEREKE	0,874	1,000	0,874
BOHICON	1,000	1,000	1,000
BONOU	0,543	0,713	0,762
BOPA	0,749	0,843	0,888
BOUKOMBE	0,941	0,941	1,000
COBLY	0,645	0,651	0,991
COME	0,969	1,000	0,969
COPARGO	1,000	1,000	1,000
COVE	0,762	0,777	0,981
DANGBO	0,787	1,000	0,787
DASSA-ZOUME	0,787	0,895	0,879
DJAKOTOMEY	0,560	0,850	0,659
DJIDJA	0,643	0,839	0,766
DOGBO	1,000	1,000	1,000
GLAZOUE	0,826	0,836	0,988
GOGOUNOU	1,000	1,000	1,000
GRAND-POPO	0,751	0,767	0,979
HOUEYOGBE	0,685	0,725	0,945
IFANGNI	0,916	1,000	0,916
KALALE	0,915	1,000	0,915
KANDI	0,264	0,310	0,852
KARIMAMA	1,000	1,000	1,000
KEROU	0,832	0,832	1,000
KETOU	0,396	0,423	0,936
KLOUEKANME	1,000	1,000	1,000
KOUANDE	0,596	0,680	0,876

COMMUNES	ETG	ÉTÉ	EE
KPOMASSE	0,489	0,520	0,940
LALO	1,000	1,000	1,000
LOKOSSA	0,674	0,688	0,980
MALANVILLE	0,704	0,706	0,997
MATERI	0,925	0,925	1,000
NATITINGOU	1,000	1,000	1,000
N'DALI	0,260	0,285	0,912
NIKKI	0,337	0,432	0,780
OUAKE	0,819	0,847	0,967
OUESSE	0,669	1,000	0,669
OUIDAH	0,976	1,000	0,976
OUIHI	1,000	1,000	1,000
PEHUNCO	0,259	0,294	0,881
PERERE	0,570	0,589	0,968
POBE	0,958	0,958	1,000
PORTO-NOVO	0,424	0,444	0,955
SAKETE	0,784	0,812	0,966
SAVALOU	0,965	0,965	1,000
SAVE	0,792	0,816	0,971
SEGBANA	0,720	0,754	0,955
SEME-PODJI	1,000	1,000	1,000
SINENDE	0,499	1,000	0,499
SÔ-AVA	0,926	1,000	0,926
TANGUIETA	1,000	1,000	1,000
TOFFO	0,368	0,419	0,878
TORI-BOSSITO	0,928	0,961	0,966
TOUCOUNTOUNA	0,948	0,948	1,000
TOVIKLIN	0,359	0,373	0,962
ZAGNANADO	0,387	0,391	0,990
ZA KPOTA	0,603	0,664	0,908
ZÊ	0,558	0,580	0,962

**Source:** estimations avec le logiciel DEAP

✓ **En considérant le modèle 2 :**

- Dix-neuf (19) communes ont eu un score de 100% en matière d'efficacité technique pure. Il s'agit de : AKPRO-MISSERETE, BEMBEREKE, BOHICON, COME, DANGBO, DOGBO, GOGOUNOU, IFANGNI, KALALE, KARIMAMA, KLOUEKANME, LALO, NATITINGOU, OUESSE, OUIHI, SEME-PODJI, SINENDE, SÔ-AVA, TANGUIETA.

- Vingt et un (21) communes ont réalisé un score d'efficacité d'échelle de 100%. Il s'agit de : ADJA-OUERE, ADJOHOUN, APLAHOUE ATHIEMEY, BANIKOARA, BANTE, BOHICON, BOUKOMBE, COPARGO, DOGBO, KARIMAMA, KEROU, KLOUEKANME, LALO, MATERI, OUIHI, POBE, SAVALOU, SEME-PODJI, TANGUIETA, TOUCOUNTOUNA.

- Les meilleures communes sont celles qui affichent un score de 100% pour l'efficacité technique globale, efficacité technique pure et l'efficacité d'échelle. Il s'agit des onze (11) communes suivantes : **BOHICON, COPARGO, DOGBO, GOGOUNOU, KARIMAMA, KLOUEKANME, LALO, NATITINGOU, OUIHI, SEME-PODJI, TANGUIETA.**

- La commune la moins performante est la commune de PEHUNCO avec un score d'efficacité globale de 0,259.

✓ **En considérant simultanément le modèle 1 et le modèle 2**

Les communes les plus performantes simultanément suivant le modèle 1 et le modèle 2 sont au nombre de onze (11) à savoir: **BOHICON, COPARGO, DOGBO, GOGOUNOU, KARIMAMA, KLOUEKANME, LALO, NATITINGOU, OUIHI, SEME-PODJI, TANGUIETA.** Ces onze communes ont maintenu une position de « *benchmark* » sur la période de l'étude et au niveau des deux modèles de production communale.

Il ressort de ce qui précède que les deux modèles aboutissent aux mêmes résultats en ce qui concerne les communes les plus efficaces qui affichent à la fois un score d'efficacité de 100% pour l'efficacité technique globale, efficacité technique pure et l'efficacité d'échelle. Les communes les plus efficaces serviront de modèles aux communes les moins efficaces pour une amélioration des pratiques de gestion. Ce qui conduit à un isomorphisme mimétique.

Il convient de souligner que la compréhension de la performance des communes à partir de variables exogènes qui sont des facteurs environnementaux à la fois institutionnels (par exemple le montant de la dette et les dotations de l'Etat), géographiques (la distance à la capitale, le nombre annuel d'heures d'ensoleillement), économiques (le taux de chômage) ou encore sociodémographiques (la part de retraités, la part d'employés, ou encore la part des cadres) présente un intérêt pour le maire et le conseil municipal mais également pour les hommes politiques qui définissent la réglementation (Bo et al., 2013). Afonso et Fernandes (2008)

apportent à partir de ce qu'ils appellent des inputs non-discrétionnaires qui sont des facteurs contextuels institutionnels et structurels des éclairages sur les causes de l'inefficience. Ils expliquent ainsi les comportements locaux non performants ce qui permet de mettre en place des actions correctives. De pareilles actions correctives conduisent à un isomorphisme mimétique.

Toutefois, la question qui se pose est de savoir si une bonne performance en matière de score d'efficience est systématiquement synonyme de bonne qualité de la gestion. C'est l'objet du paragraphe ci-après.

### **6.1.3 Qualité de la gestion communale et scores d'efficience des communes béninoises**

Il ressort des tableaux 38, 39 et de l'annexe n°10 que :

- en 2016, les dix (10) meilleures communes en matière de qualité de la gestion sont : LOKOSSA, TOVIKLIN, ATHIEMEY, HOUYOGBE, DOGBO, POBE, NATITINGOU, BEMBEREKE, PEHUNCO et AGBANGNIZOUN.

- en 2017, les dix (10) meilleures communes en termes de qualité de la gestion sont : BANIKOARA, BEMBEREKE, BOHICON, LOKOSSA, OUINHI, AVRANKOU, NIKKI, BASSILA, GRAND-POPO et ALLADA

- en 2018, les dix (10) meilleures communes en matière de la qualité de la gestion sont: ALLADA, NIKKI, BANIKOARA, BEMBEREKE, OUIDAH, PERERE, TOFFO, N'DALI, KEROU et GRAND-POPO.

- en prenant en compte simultanément les modèles 1 et 2 de la méthode DEA, les communes les plus performantes sont : BOHICON, COPARGO, DOGBO, GOGOUNOU, KARIMAMA, KLOUEKANME, LALO, NATITINGOU, OUINHI, SEME-PODJI, TANGUIETA.

Une lecture croisée de ces résultats montre que les communes qui affichent un meilleur score d'efficience ne sont pas toujours celles qui affichent une meilleure qualité de la gestion. L'efficience n'est donc pas systématiquement source de meilleure qualité de la gestion. Certes, la commune de BOHICON affiche à la fois un meilleur score d'efficience et une meilleure



qualité de la gestion en 2017. Certaines communes affichent un meilleur score d'efficience au niveau d'un seul modèle et affichent une bonne qualité de la gestion au niveau d'une seule année, ou de deux années. C'est le cas par exemple de la commune de BANIKOARA. Les autres communes identifiées comme meilleures en matière d'efficience ne sont pas toujours parmi les communes ayant une meilleure qualité de la gestion.

Ce résultat suggère que les facteurs qui expliquent les meilleurs scores d'efficience ne sont pas forcément et systématiquement ceux qui expliquent la meilleure qualité de la gestion.

En définitive, une bonne performance même non financière n'est pas synonyme systématiquement de bonne qualité de la gestion. Pour mieux comprendre ce phénomène, nous avons étudié empiriquement les relations entre l'efficience et la qualité de gestion en procédant par étapes. Dans une première étape, nous avons fait les estimations en utilisant les modèles linéaires et non linéaires avec l'efficience technique globale (Tableau 40). Dans la deuxième étape, nous avons testé la robustesse des résultats obtenus à la première étape en utilisant les modèles Tobit (Tableau 41). Enfin, nous avons estimé la relation entre la qualité de la gestion et l'efficience technique pure en procédant également en deux étapes comme précédemment (Tableaux 42 et 43).

Les résultats obtenus au niveau des modèles linéaires et Tobit sont qualitativement identiques confirmant ainsi les résultats précédemment obtenus. Plus spécifiquement, concernant l'effet non linéaire de l'efficience technique globale sur la qualité de gestion, nous observons que le coefficient de l'efficience technique globale au carré est positif et très significatif. Ce résultat nous permet de confirmer l'existence de non linéarité entre ces deux variables. De plus, la relation entre la qualité de la gestion et l'efficience technique globale est concave car le coefficient de la variable efficience technique globale est négatif tandis que celui au carré est positif.

**Tableau N°40 : Relation entre qualité de la gestion et efficacité technique globale avec les régressions linéaires et non linéaires**

VARIABLES	Régressions linéaires		Régressions non linéaires	
Etg	-3.713*** (1.344)	-3.244** (1.557)	-16.79** (6.721)	-16.54** (6.863)
etg <sup>2</sup>			10.18** (5.148)	10.32** (5.210)
Fos	0.323*** (0.0231)	0.324*** (0.0233)	0.324*** (0.0230)	0.326*** (0.0232)
Qsi	0.224*** (0.0171)	0.225*** (0.0173)	0.222*** (0.0171)	0.224*** (0.0172)
Qog	0.249*** (0.0161)	0.252*** (0.0167)	0.251*** (0.0161)	0.254*** (0.0167)
Rf		-3.12e-06 (5.15e-06)		-3.09e-06 (5.14e-06)
Df		9.65e-07 (2.12e-06)		7.13e-07 (2.13e-06)
Constant	18.28*** (2.195)	17.69*** (2.392)	21.93*** (2.833)	21.40*** (3.006)
Seuil			0.824	0.801
Observations	210	210	210	210
R <sup>2</sup>	0.7969	0.7975	0.8003	0.801
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Nombre de communes	70	70	70	70

*Source : Nos estimations sous STATA*

*Notes : (...) Ecart-types*

*\*\*\*, \*\*, \* indiquent respectivement la significativité à 1%, 5% et 10%.*

Nous distinguons deux phases en ce qui concerne l'impact de l'efficacité technique globale sur la qualité de la gestion : l'efficacité technique globale affecte négativement et significativement la qualité de la gestion des communes pour des niveaux d'efficacité inférieurs à un seuil donné, ensuite l'efficacité technique globale devient positivement liée à la qualité de la gestion au cours de la deuxième phase.

**Tableau N° 41 : Relation entre qualité de gestion et efficacité technique globale avec les modèles Tobit**

VARIABLES	Tobit 1	Tobit 2	Tobit 3	Tobit 4
Etg	-3.880*** (1.365)	-3.456** (1.581)	-17.17*** (6.622)	-16.94** (6.727)
etg <sup>2</sup>			10.36** (5.056)	10.47** (5.086)
Fos	0.322*** (0.0229)	0.323*** (0.0230)	0.324*** (0.0227)	0.325*** (0.0228)
Qsi	0.224*** (0.0170)	0.225*** (0.0171)	0.222*** (0.0169)	0.223*** (0.0170)
Qog	0.247*** (0.0164)	0.249*** (0.0171)	0.249*** (0.0164)	0.252*** (0.0171)
Rf		-2.83e-06 (5.22e-06)		-2.80e-06 (5.20e-06)
Df		9.62e-07 (2.15e-06)		6.97e-07 (2.15e-06)
Constant	18.54*** (2.229)	18.01*** (2.432)	22.25*** (2.852)	21.79*** (3.025)
sigma_u	1.253*** (0.454)	1.222*** (0.472)	1.314*** (0.432)	1.273*** (0.449)
sigma_e	3.455*** (0.212)	3.462*** (0.215)	3.400*** (0.209)	3.409*** (0.211)
Prob > chi2	0	0	0	0
Seuil			0.829	0.809
Observations	210	210	210	210
Number of numcom	70	70	70	70

*Source* : Nos estimations sous STATA

*Notes* : (...) Ecart-types

\*\*\*, \*\*, \* indiquent respectivement la significativité à 1%, 5% et 10%.

**Tableau N° 42 : Relation entre qualité de la gestion et efficacité technique pure avec les régressions linéaires et non linéaires**

VARIABLES	Régressions linéaires		Régressions non linéaires	
Etp	-2.805** (1.312)	-2.303* (1.394)	-19.61*** (6.802)	-18.83*** (6.935)
etp <sup>2</sup>			12.49** (4.981)	12.32** (5.078)
Fos	0.323*** (0.0233)	0.325*** (0.0234)	0.327*** (0.0231)	0.329*** (0.0233)
Qsi	0.226*** (0.0172)	0.227*** (0.0174)	0.223*** (0.0171)	0.224*** (0.0172)
Qog	0.246*** (0.0163)	0.251*** (0.0169)	0.248*** (0.0162)	0.253*** (0.0168)
Rf		-5.74e-06		-5.54e-06
Df		2.39e-06		1.85e-06
Constant	17.92*** (2.207)	16.98*** (2.336)	22.73*** (2.883)	21.73*** (3.011)
Seuil			0.785	0.764
Observations	210	210	210	210
R <sup>2</sup>	0.7944	0.7961	0.80	0.8016
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Nombre de communes	70	70	70	70

*Source : Nos estimations sous STATA*

*Notes : (...) Ecart-types*

*\*\*\*, \*\*, \* indiquent respectivement la significativité à 1%, 5% et 10%.*

**Tableau N° 43 : Relation entre qualité de gestion et efficacité technique pure avec les modèles Tobit**

VARIABLES	Tobit 5	Tobit 6	Tobit 7	Tobit 8
Etp	-2.926** (1.335)	-2.432* (1.415)	-19.87*** (6.694)	-19.04*** (6.782)
etp <sup>2</sup>			12.61*** (4.893)	12.39** (4.957)
Fos	0.323*** (0.0231)	0.324*** (0.0231)	0.327*** (0.0229)	0.329*** (0.0229)
Qsi	0.227*** (0.0171)	0.227*** (0.0172)	0.223*** (0.0170)	0.224*** (0.0170)
Qog	0.244*** (0.0168)	0.249*** (0.0174)	0.246*** (0.0167)	0.251*** (0.0173)
Rf		-5.64e-06 (4.82e-06)		-5.43e-06 (4.78e-06)
Df		2.45e-06 (1.94e-06)		1.90e-06 (1.94e-06)
Constant	18.09*** (2.229)	17.19*** (2.357)	22.95*** (2.890)	21.98*** (3.009)
sigma_u		1.156** (0.498)	1.259*** (0.449)	1.209*** (0.468)
sigma_e		3.496*** (0.217)	3.423*** (0.211)	3.426*** (0.212)
Prob > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000
Seuil			0.788	0.768
Observations	210	210	210	210
Nombre de communes	70	70	70	70

*Source : Nos estimations sous STATA*

*Notes : (...) Ecart-types*

*\*\*\*, \*\*, \* indiquent respectivement la significativité à 1%, 5% et 10%.*

Nous obtenons des résultats identiques en ce qui concerne l'impact de l'efficacité technique pure sur la qualité de la gestion des communes. Par conséquent, l'analyse des tableaux 40 à 43 permet d'inférer que:

✚ quelle que soit la technique d'estimation utilisée, l'efficacité technique globale et l'efficacité technique pure sont négativement associées à la qualité de la gestion. Dans l'ensemble des cas, cette relation est statistiquement significative au seuil de 1% ou 5%. Le signe négatif est contraire à nos anticipations. L'hypothèse 5 est ainsi infirmée. Toutefois, cet effet négatif pourrait s'expliquer notamment par les niveaux des scores d'efficacité enregistrés par les communes béninoises qui ne sont pas suffisants pour induire un effet positif sur la qualité de la gestion. Par exemple, les résultats des estimations présentées au tableau 41 indiquent qu'au-dessus du seuil de 0.829 ou de 0.809, l'efficacité technique globale influencerait positivement la qualité de la gestion des communes béninoises. Pour l'ensemble des modèles estimés, les seuils sont quantitativement supérieurs à la moyenne des scores d'efficacité technique globale enregistrés par les communes béninoises sur la période de l'étude.

Même si les moyennes des scores enregistrés par les communes béninoises se rapprochent de ceux obtenus par certaines communes portugaises et bosniaques (Soko et Zoric, 2018 ; Afonso and Venancio, 2020), ils demeurent relativement faibles par rapport à ceux enregistrés par des communes françaises, espagnoles et brésiliennes (Bo et *al.*, 2013 ; Teresa Balaguar-Coll et Prior, 2009 ; Campoli J et al., 2017).

✚ les carrés des efficacités techniques globales et pures sont positivement associés à la qualité de la gestion avec un seuil de significativité de 1% ou 5%. Ce résultat suggère que plus les scores d'efficacité s'améliorent, plus l'efficacité est positivement associée à la qualité de la gestion des communes. Ce qui nécessite un effort soutenu sur la durée pour soit réduire considérablement les charges de fonctionnement tout en maintenant le niveau des ressources locales propres mobilisées ou bien pour le même niveau de charges de fonctionnement, améliorer de façon substantielle les recettes de fonctionnement.

✚ les variables initialement significatives, c'est-à-dire le fonctionnement des organes de gouvernance, la qualité du système d'information et la qualité des outils de gestion sont toujours déterminantes de la qualité de la gestion malgré l'introduction de la variable efficacité et ce, dans tous les modèles estimés. Les signes et les significativités des

paramètres des autres variables sont demeurés identiques dans toutes les deux régressions linéaires et non linéaires.

- ✚ pour tester la robustesse des résultats précédents, des régressions Tobit sont utilisées. En effet, l'utilisation des modèles Tobit se justifie par le fait que les indicateurs de la qualité de gestion sont censurés à gauche et à droite. Les résultats obtenus par la méthode des régressions Tobit sont similaires à ceux obtenus précédemment. Ce qui indique que les résultats relatifs au lien entre la qualité de gestion et l'efficacité des communes sont robustes.

Globalement nos résultats suggèrent que pour que l'efficacité influence positivement la qualité de la gestion, il faut que cette efficacité atteigne un seuil bien défini qui a été estimé dans chaque modèle. Toutefois, il s'avère nécessaire de contrôler l'endogénéité et d'examiner l'influence de l'efficacité technique passée sur la qualité de la gestion.

## **6.2 Prise en compte de l'endogénéité et de l'influence de l'efficacité passée sur la qualité de gestion**

L'étude de la relation entre l'efficacité et la qualité de la gestion des communes peut être complexe en raison notamment des biais d'endogénéité dus à l'existence potentielle de la causalité inverse entre ces deux variables. Cette causalité inverse est relative au fait que l'efficacité technique peut être expliquée par la qualité de la gestion des communes (Meyers et al, 2008). De plus, des études empiriques mettent en évidence l'influence de la performance passée sur la qualité de la gestion dans les organisations publiques (Nicholson- Crotty et al. 2017 ; Chun et Song, 2017 ; Walker et al. 2010). Récemment, Hong et al. (2020) ont trouvé que les performances antérieures influencent positivement la qualité de la gestion des organisations publiques.

Pour corriger le problème d'endogénéité, une solution consiste à retarder l'ensemble des variables indépendantes des modèles estimés. Toutefois, l'analyse des résultats obtenus en recourant à cette solution est souvent complexe et sans pourtant garantir l'élimination du problème d'endogénéité. Une autre solution consiste à utiliser des modèles à variables instrumentales avec deux options : la méthode des GMM (*Generalized Method of Moments*) et

celle des doubles moindres carrés ordinaires (2SLS : *two-stage least squares*). Cependant, la faible dimension temporelle des données de l'étude nous a contraints à délaisser la méthode des GMM au profit de celle des doubles moindres carrés ordinaires en utilisant l'efficiencia technique retardée d'une période comme instrument. De plus, Baum et al. (2010) ont démontré la primauté de la méthode des doubles moindres carrés ordinaires sur celle des GMM compte tenu de sa robustesse au contrôle de l'hétéroscédasticité.

Le tableau 44 présente les résultats de ces estimations. Les quatre premières régressions se rapportent à l'impact de l'efficiencia technique globale passée d'une part, de l'efficiencia technique pure d'autre part, sur la qualité de la gestion.



**Tableau N° 44 : Relation entre efficience passée et qualité de la gestion**

VARIABLES	EFF_1	EFF_2	EFF_3	EFF_4	2SLS_1	2SLS_2	2SLS_3	2SLS_4
etg_1			3.476*** (1.266)	4.081*** (1.187)	6.029 (9.394)	6.251 (12.88)		
etg_sq					2.243* (1.156)	2.569* (1.556)		
etp_1	2.614** (1.259)	3.107** (1.276)					12.26 (7.878)	13.05 (8.730)
etp_sq							3.060** (1.472)	3.385* (1.870)
fos	0.330*** (0.0322)	0.340*** (0.0316)	0.329*** (0.0315)	0.341*** (0.0307)	0.315*** (0.0304)	0.333*** (0.0291)	0.320*** (0.0327)	0.334*** (0.0385)
qsi	0.156*** (0.0363)	0.159*** (0.0353)	0.153*** (0.0363)	0.156*** (0.0352)	0.143*** (0.0221)	0.155*** (0.0213)	0.122*** (0.0244)	0.103*** (0.0249)
qog	0.280*** (0.0169)	0.295*** (0.0184)	0.285*** (0.0173)	0.302*** (0.0184)	0.251*** (0.0331)	0.286*** (0.0280)	0.200*** (0.0330)	0.190*** (0.0370)
rf		-5.57e-06 (4.68e-06)		-8.20e-06* (4.67e-06)		-1.48e-05 (1.69e-05)		-2.38e-05 (1.79e-05)
df		-1.17e-08 (1.68e-06)		1.45e-06 (1.51e-06)		4.46e-06 (7.30e-06)		1.77e-05 (1.80e-05)
Constant	14.95*** (2.774)	13.35*** (2.642)	14.62*** (2.715)	12.60*** (2.537)	15.24*** (5.526)	11.01 (8.516)	13.45** (6.711)	11.29 (12.80)
Observations	140	140	140	140	140	140	140	140
R <sup>2</sup>	0.8159	0.8212	0.8194	0.8252	0.8033	0.8176	0.7164	0.5836
Prob > chi2	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.0000	0.0000
Communes	70	70	70	70	70	70	70	70

Source : Nos estimations sous STATA

Notes : (...) Ecart-types

\*\*\*, \*\*, \* indiquent respectivement la significativité à 1%, 5% et 10

Les résultats indiquent que l'efficacité passée influence positivement et significativement la qualité de la gestion. Les signes et les significativités de toutes les autres variables d'intérêts demeurent inchangés et stables.

Ces résultats confirment les travaux cités précédemment notamment ceux de Nicholson-Crotty et al. 2017 ; Chun et Song, 2017 ; Walker et al. 2010 et Hong et al. (2020) qui ont montré que les informations sur les performances passées influencent la qualité de la gestion. Il en est de même des travaux de Churet et Eccles (2014) qui ont montré qu'il existe une relation forte entre le reporting intégré et la qualité de la gestion. En effet, pour ces auteurs, le reporting intégré est un système continu d'évaluation et d'amélioration de la performance. Les auteurs ont constaté que de plus en plus les entreprises utilisent le reporting intégré pour évaluer leurs performances afin de disposer de leviers sur lesquels agir pour améliorer la qualité de la gestion. En disposant d'une cartographie sur les performances réalisées au cours des années antérieures, les dirigeants améliorent la qualité de la gestion. Par ailleurs, pour Belorgey (2011), les réformes dans la gestion des hôpitaux ont eu pour effet de réduire le temps d'attente et de passage aux urgences. Ce qui, aux yeux des usagers, améliore la qualité des services rendus. Pour ces usagers, l'amélioration de la qualité de service favorise l'amélioration de la qualité de la gestion. Les efforts pour améliorer l'efficacité au fil des années entraîne ainsi, une amélioration de la qualité de la gestion.

Au total, l'efficacité exerce une influence sur la qualité de la gestion. Mais le sens de cette influence dépend du niveau de l'efficacité qui doit atteindre un seuil au préalable. Ainsi, en dessous de ce seuil, l'efficacité influence négativement la qualité de la gestion. Au-dessus de ce seuil, l'efficacité influence positivement la qualité de la gestion. De même tout ce qui a trait aux relations entre efficacité et qualité de la gestion soulève des questions de comparaisons entre les meilleures et les moins bonnes communes qui se copient entre elles. Ce qui crée un isomorphisme mimétique.

## **Conclusion de la deuxième partie**

Les trois chapitres de la deuxième partie présentent les résultats de cette étude. Ainsi le quatrième chapitre a permis de présenter l'organisation de l'administration territoriale au Bénin ainsi que les organes de gouvernance des communes béninoises d'une part et les organes de contrôle de la gestion des communes d'autre part. S'agissant de l'organisation de l'administration territoriale, le Bénin est composé de douze départements et soixante dix sept communes. Contrairement aux autres pays de l'UEMOA, le Bénin dispose d'un seul niveau de décentralisation. En ce qui concerne les organes de gouvernance, il en existe deux notamment le conseil communal et le maire qui est l'exécutif communal. En ce qui concerne les organes de contrôle, il en existe principalement deux : le contrôle de la tutelle et le contrôle des structures centrales de contrôle de l'Etat que sont l'inspection générale administrative et l'inspection générale des finances. Au regard des textes sur la décentralisation, l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de la gestion des communes béninoises crée les isomorphismes coercitif, mimétique et normatif.

Quant au cinquième chapitre, il a permis de mettre en exergue les déterminants empiriques de la qualité de la gestion des communes. Ces déterminants sont :

- (1) l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance avec présence d'isomorphismes coercitif, normatif et mimétique,
- (2) la qualité des outils de gestion en faisant référence aux isomorphismes coercitif et mimétique,
- (3) la qualité du système d'information mis en place avec les isomorphismes mimétique et normatif comme caractéristique de la théorie néo-institutionnelle.

Enfin, le sixième chapitre a montré que l'efficacité exerce une influence sur la qualité de la gestion. Mais le sens de cette influence dépend du niveau de l'efficacité qui doit atteindre un seuil au préalable. Ainsi, en dessous de ce seuil, l'efficacité influence négativement la qualité de la gestion. Au-dessus de ce seuil, l'efficacité influence positivement la qualité de la gestion. De même tout ce qui a trait aux relations entre efficacité et qualité de la gestion soulève des questions de comparaisons entre les meilleures et les moins bonnes communes qui se copient entre elles. Ce qui crée un isomorphisme mimétique.

## Conclusion générale

Le Bénin, à l'instar de la plupart des pays africains, s'est engagé dans le processus de décentralisation suite à la conférence nationale des forces vives de la nation de février 1990. Les nouvelles communes, créées à la place des anciennes sous-préfectures, sont appelées à mettre en œuvre des compétences à elles dévolues avec pour finalité la démocratie locale et le développement à la base. Mais pour certains auteurs comme Vigoda-Gadot et al. (2018) et Chitou (2013), les administrations publiques (Etat, collectivités locales, entreprises publiques) sont généralement mal gérées et affichent des contre-performances récurrentes. La question qui se pose est de savoir si les nouvelles communes béninoises qui sont aussi des structures publiques peuvent faire exception à ce constat général de mauvaise qualité de la gestion des administrations publiques.

La présente thèse a pour objectif général d'identifier les facteurs qui déterminent la qualité de la gestion des communes béninoises. De façon spécifique, il était question pour nous de :

- identifier la nature de la relation qui existe entre l'efficacité des organes de gouvernance et la compétence des agents administratifs d'une part et le style de management des dirigeants élus d'autre part ;
- chercher à comprendre dans quelle mesure l'efficacité des organes de gouvernance peuvent être une source de la qualité de la gestion ;
- évaluer la qualité des outils de gestion en vue de rechercher son effet-levier sur l'amélioration de la qualité de la gestion des communes ;
- étudier l'influence de la qualité du système d'informations sur la qualité de la gestion communale ;
- étudier l'effet de l'efficacité sur la qualité de la gestion

Pour atteindre ces objectifs, cinq hypothèses ont été formulées comme suit :

- **première hypothèse** : la compétence des agents municipaux et le style de management des dirigeants élus influencent positivement l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance

- **deuxième hypothèse** : l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance favorise une amélioration de la qualité de la gestion municipale.
- **troisième hypothèse**: l'existence d'outils de gestion de bonne qualité dans les communes favorise l'amélioration de la qualité de la gestion des collectivités locales.
- **quatrième hypothèse** : la nature du système d'information existant au niveau de la mairie affecte la qualité de la gestion communale.
- **cinquième hypothèse** : l'efficience dans la gestion communale favorise une amélioration de la qualité de ladite gestion

Pour vérifier ces hypothèses, nous nous sommes inscrits dans un positionnement épistémologique positiviste et une approche théorique basée sur la théorie néo-institutionnelle. Notre démarche méthodologique est basée sur les modèles économétriques avec des données en panel à travers le logiciel STATA d'une part et la méthode d'évaluation des performances dénommée *Data Envelopment Analysis* (DEA) d'autre part. En particulier, le modèle DEA a permis de mesurer les efficacités techniques globale, pure et d'échelle afin d'en faire un lien avec la qualité de la gestion des communes. Les principaux résultats auxquels nous sommes parvenus sont les suivants :

- **la première hypothèse**, qui était formulée comme suit : la compétence des agents municipaux et le style de management des dirigeants élus influencent positivement l'efficacité du fonctionnement des organes de gouvernance, est confirmée. Ce résultat qui est significatif au seuil de 1%, est conforme aux résultats de plusieurs travaux dont Im et Lee (2012) qui ont montré que le style de management a une influence sur la qualité de la gestion. Il en est de même des travaux de Lapuente et Van de Walle (2020) qui ont évoqué les réformes du NPM en lien avec la qualité de la gestion.

- **la deuxième hypothèse** selon laquelle l'efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance favorise une amélioration de la qualité de la gestion municipale est confirmée au seuil de 1%.

- **la troisième hypothèse** selon laquelle l'existence des outils de gestion de qualité dans les communes est un levier pour favoriser la qualité de la gestion des collectivités locales est confirmée. Ce qui est conforme à nos anticipations et à plusieurs travaux notamment ceux de Pina et al. (2011), Phil-Thingvad et Klausen (2020) et Graves et Dollery (2009) qui ont montré

l'importance de la planification stratégique et de la gestion budgétaire dans la qualité de la gestion.

- **la quatrième hypothèse** selon laquelle la nature du système d'information existant au niveau de la mairie affecte la qualité de la gestion communale est confirmée. Ce résultat est conforme aux résultats de plusieurs travaux dont Duque et al (2013), Thorsten et al. (2020), Hamdi et Mejr (2017), Gonne et al. (2019), Bellemin (2015), Haneem et al. (2019) et Omarov et al. (2019) qui ont tous montré que la qualité du système d'information influence positivement la qualité de la gestion.

- **la cinquième hypothèse** selon laquelle l'efficacité dans la gestion communale favorise une amélioration de la qualité de ladite gestion est infirmée. En effet, l'efficacité influence positivement et significativement la qualité de la gestion lorsque le score d'efficacité technique globale est au-dessus des seuils de 76,4% pour le premier modèle et 82,9% pour le second modèle. En dessous de ces seuils, l'efficacité technique globale influence négativement la qualité de la gestion : ce qui est le cas des communes béninoises.

Les résultats des travaux de la présente étude ont des implications théoriques et managériales. Au plan théorique, les présents résultats contribuent à l'enrichissement de la littérature sur les déterminants de la qualité de la gestion des communes. Ces déterminants qui ne sont pas certainement exhaustifs, sont (1) le fonctionnement des organes de gouvernance, (2) la qualité des outils de gestion, (3) la qualité des systèmes d'information et (4) l'efficacité technique globale.

Au plan managérial, les résultats de cette étude offrent des possibilités d'amélioration de la qualité de la gestion des communes au Bénin. En effet, les facteurs qui influencent la qualité de la gestion des communes ont été identifiés. Ces facteurs fournissent aux dirigeants communaux des leviers sur lesquels ils peuvent agir pour améliorer la qualité de leur gestion. Ainsi, pour améliorer la qualité de leur gestion, les dirigeants communaux peuvent mettre l'accent sur :

- le bon fonctionnement des organes de gouvernance (conseil communal, commissions permanentes et l'exécutif communal dont les services techniques sont bras opérationnels) ;
- la qualité des outils de gestion : documents de planification à long, moyen et court terme, la comptabilité de gestion et les tableaux de bord.
- la qualité des systèmes d'information ;
- l'efficacité dans la gestion communale.

Par ailleurs, l'utilisation de la méthode DEA permet de déterminer les communes les plus efficaces afin d'implémenter l'approche benchmarking. Cette approche d'isomorphisme mimétique peut se faire par les communes béninoises qui peuvent s'inspirer des meilleures pratiques des communes occidentales. Elle peut aussi se faire au niveau national où les communes les moins performantes peuvent s'inspirer des pratiques des communes béninoises les plus performantes.

Enfin, la mise en évidence des relations entre l'efficacité et la qualité de la gestion suggère aux dirigeants communaux qu'ils doivent faire des efforts permanents et soutenus pour, soit réduire considérablement les charges de fonctionnement tout en gardant le même niveau de ressources locales propres mobilisées, soit à partir d'un niveau donné de charges de fonctionnement, maximiser les ressources locales mobilisées. Ce sont des conditions indispensables pour garantir une bonne qualité de la gestion communale au service des usagers – citoyens - clients.

Comme toute œuvre humaine, la présente étude présente certaines limites notamment au niveau de l'état de la littérature. En effet, le processus de décentralisation a démarré véritablement au Bénin en particulier et en Afrique de l'Ouest en général à partir des années 1990. Nous sommes donc en présence d'un processus jeune et relativement récent qui n'a pas encore mobilisé une masse critique de travaux scientifiques spécifiques publiés dans les revues à comité de lecture internationale ni sur le Bénin ni sur les autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Par ailleurs, la littérature sur la qualité de la gestion des communes existe mais n'est pas abondante : ce qui constitue une limite majeure de cette étude.

Au regard des limites de la présente thèse, nous envisageons des perspectives de prolongement dont certaines pourraient combler ces limites. Dans une optique de généralisation à des fins de comparabilité des résultats, nous projettons d'étendre cette recherche à d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Cette généralisation pourrait permettre de recenser d'autres facteurs contingents de la qualité de la gestion communale. Il serait également intéressant d'approfondir cette recherche par une analyse comparative avec les communes de certains pays développés.

## Bibliographie

Abidi, H., De Leeuw, S., & Klumpp, M. (2015). The value of fourth-party logistics services in the humanitarian supply chain. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*.

AbouAssi, K., & Bowman, A. O. M. (2017). Les autorités spécialisées: Une nouveauté bienvenue dans la décentralisation au Liban? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 83(3), 515-535.

Abrahamson, E. (1996). Management fashion. *Academy of management review*, 21(1), 254-285.

Afonso, A., & Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, 37(5), 1946-1979.

Albertini, T., Bereni, D., & Luisi, G. (2017). Une approche comparative des pratiques managériales de la Marque Territoriale Régionale. *Gestion et management public*, 5(2), 41-60.

Allard P. F., & Perret, V. (2014). *Fondements épistémologiques de la recherche* (No. hal-01123725).

Alonso, P., & Lewis, G. B. (2001). Public service motivation and job performance: Evidence from the federal sector. *The American Review of Public Administration*, 31(4), 363-380.

Al-Sharif, N., Saunier, P. L., & Zoukoua, E. A. (2011, May). Le contrôle d'un réseau Public-Privé sous l'influence du New Public Management: le cas du secteur social et médico-social en France. In *Comptabilités, économie et société* (pp. cd-rom).

Alvesson, M., & Spicer, A. (2019). Neo-institutional theory and organization studies: a mid-life crisis? *Organization Studies*, 40(2), 199-218.

An, S. H., Meier, K. J., Ladenburg, J., & Westergård-Nielsen, N. (2020). Leadership and job satisfaction: Addressing endogeneity with panel data from a field experiment. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4), 589-612.

Andrews, R., & Boyne, G. A. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: Testing the black box model of public management. *Public administration review*, 70(3), 443-454.



- Arnaud, C., & Soldo, E. (2019). Vers un leadership territorial. Missions et rôles des organisations publiques territoriales (OPT). *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 85(3), 487-504.
- Avgoustaki, A., & Bessa, I. (2019). Examining the link between flexible working arrangement bundles and employee work effort. *Human Resource Management*, 58(4), 431-449.
- Azharuddin, S. (2017). A Study Of Financial Administration Using Data Mining Technology In Oil Companies Of India & Iraq. In *Proceedings of the INTERNATIONAL MANAGEMENT CONFERENCE* (Vol. 11, No. 1, pp. 35-44). Faculty of Management, Academy of Economic Studies, Bucharest, Romania.
- Baklouti, N., Gautier, F., & Lamarque, É. (2018). Performance, gouvernance et détresse financière. *Revue française de gestion*, (7), 163-178.
- Banker, R. D., Charnes, A., & Cooper, W. W. (1984). Some models for estimating technical and scale inefficiencies in data envelopment analysis. *Management science*, 30(9), 1078-1092.
- Barbu, E., & Piot, C. (2012). L'adoption des IAS/IFRS par les groupes français cotés. *Revue française de gestion*, (7), 53-74.
- Barel, Y., Dumas, M., & Frémeaux, S. (2017). Styles de management, climat social et climat éthique: une approche contextuelle. *Revue de gestion des ressources humaines*, (3), 19-37.
- Barel, Y., Frémeaux, S., & Mahieu, P. A. (2019). Reconnaissance du travail et insécurité perçue de l'emploi. *Management Avenir*, (4), 37-58.
- Baret, P., & Petit, F. (2010). L'apprentissage organisationnel de la responsabilité environnementale: un 'cheminement' structuré? *Management Avenir*, (3), 96-115.
- Bargain, A. (2011, May). Histoire d'un outil de contrôle de gestion dans une collectivité locale: le cas de la comptabilité analytique à la ville d'Angers (1983-2005). In *Comptabilités, économie et société* (pp. cd-rom).
- Bargain, A. (2015). La comptabilité analytique à La Roche-sur-Yon (1983-1998): entre échec technique et réussite politique. *Gestion et management public*, 4(3), 59-80.
- Baskerville, R., & Grossi, G. (2019). Glocalization of accounting standards: Observations on neo-institutionalism of IPSAS. *Public Money & Management*, 39(2), 95-103.
- Baum, C. F. (2007). ivreg2: Stata module for extended instrumental variables/2SLS, GMM and AC/HAC, LIML and k-class regression. <http://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s425401.html>.
- Beaulieu, M., & Venne, J. F. (2018). La logistique au coeur de la performance. *Gestion*, 43(3), 86-89.

- Bédard, J., Coulombe, D., & Courteau, L. (2008). Audit committee, underpricing of IPOs, and accuracy of management earnings forecasts. *Corporate Governance: An International Review*, 16(6), 519-535.
- Belorgey, N. (2011). Réduire le temps d'attente et de passage aux urgences. *Actes de la recherche en sciences sociales*, (4), 16-33.
- Bellemin, P. (2015). Pour une gouvernance (financière) public locale renouvelée. *Revue française de finances publiques*, (132), 207-229.
- Barka, H. B., & Marco, L. (2017). Le conseil d'administration: évolution des rôles dans les mutations du capitalisme. *La Revue des Sciences de Gestion*, (1), 39-47.
- Ben, S. K. (2009). *Agir sur l'environnement: L'entrepreneuriat institutionnel des technologies politiques* (No. hal-02311876).
- Bensemmane, S., Briançon, A., Ohana, M., & Bompar, L. (2019). Le bien-être au travail comme déterminant de l'orientation client: test d'un modèle exploratoire. *Recherches en Sciences de Gestion*, (5), 135-159.
- Bensimhon, L., & Miel, Y. (2019). Réflexion sur le cadre théorique pour l'intégration des normes qualité de la formation professionnelle dans les organismes de formation. *Recherches en Sciences de Gestion*, (2), 191-213.
- Bernier, L. (2017). L'entrepreneuriat dans le secteur public est-il possible? *Gestion*, 42(4), 80-83.
- Bertholet, J. F., & Gaudet, M. C. (2017). Êtes-vous un leader inspirant pour votre équipe? *Gestion*, 42(2), 110-111.
- Beylier, R. P., Messeghem, K., & Fort, F. (2011). Les distributeurs à la conquête de la légitimité territoriale: le cas Carrefour. *Management Avenir*, (4), 235-255.
- Bicevskis, J., Cerina-Berzina, J., Karnitis, E., & Karnitis, G. (2014). Transparent Model for State Management. In *Government E-strategic Planning and Management* (pp. 83-103). Springer, New York, NY.
- Bird, R. M., & Vaillancourt, F. (Eds.). (2008). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge University Press.
- Bloetscher, F., Englehardt, J. D., Chin, D. A., Rose, J. B., Tchobanoglous, G., Amy, V. P., & Gokgoz, S. (2005). Comparative assessment of municipal wastewater disposal methods in southeast Florida. *Water Environment Research*, 77(5), 480-490.
- Bo, D., Deville, A., & Luu, P. (2013, May). Evaluation de la performance des villes françaises. In *34ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*.

- Bocco, B. S. (2009). Les dimensions socioculturelles du comportement commercial des Petites Entreprises en Afrique. *Market Management*, 9(1), 93-114.
- Boiral, O. (2006). La certification ISO 14001: une perspective néo-institutionnelle. *Management international*, 10(3), 67-79.
- Boitier, M., & Riviere, A. (2008, May). Vers une perspective étendue de l'analyse néo-institutionnelle: quels apports pour la recherche en comptabilité-contrôle? In *LA COMPTABILITE, LE CONTRÔLE ET L'AUDIT ENTRE CHANGEMENT ET STABILITE* (pp. CD-Rom).
- Boiral, O., & Kabongo, J. (2004). Le management des savoirs au service de l'écologie industrielle. *Revue française de gestion*, (2), 173-191.
- Bollecker, M. (2016). L'adoption de la comptabilité de gestion à l'université: la présence de clivages internes dans un contexte de demandes institutionnelles contradictoires. *Comptabilité Contrôle Audit*, 22(2), 109-138.
- Borisova, V. V., Demkina, O. V., Mikhailova, A. V., & Zieliński, R. (2019). The enterprise management system: evaluating the use of information technology and information systems. *Polish Journal of Management Studies*, 20.
- Borscheva, N. L., Fedorova, J. V., & Glukhova, M. I. (2019). Management of External Factor for the Textile and Clothing Industry to improve the Quality of Management. *Calitatea*, 20(169), 99-101.
- Botsman, R., & Rogers, R. (2011). *What's mine is yours*. NY: Collins, New York.
- Boubakary, B., & Zerbib, R. (2019). Influence des modes managériales sur la culture d'entreprise: une approche exploratoire dans le contexte camerounais. *La Revue des Sciences de Gestion*, (3), 33-44.
- Bouteiller, D., & Gilbert, P. (2017). Compétence et performance: un couple qui n'est pas de tout repos. *Gestion*, 42(4), 34-38.
- Bradbury, M. D., & Waechter, G. D. (2009). Extreme outsourcing in local government: At the top and all but the top. *Review of Public Personnel Administration*, 29(3), 230-248.
- Burchell, S., Clubb, C., Hopwood, A., Hughes, J., & Nahapiet, J. (1980). The roles of accounting in organizations and society. *Accounting, organizations and society*, 5(1), 5-27.
- Busson-Villa, F., & Gallopel-Morvan, K. (2012). La normalisation des associations: quelle efficacité pour rassurer les parties prenantes? *Management Avenir*, (4), 168-190.
- Brewer, G. A., & Selden, S. C. (2000). Why elephants gallop: Assessing and predicting organizational performance in federal agencies. *Journal of public administration research and theory*, 10(4), 685-712.
- Brillet, F., & Capdevielle, M. (2017). La fonction publique territoriale face aux attentes de ses agents en matière de reconnaissance. *Recherches en Sciences de Gestion*, (3), 143-166.

- Broye, G., & Johannes, P. (2021). Determinants of audit committee effectiveness: Reviewing a decade of empirical research. *Accounting Auditing Control*, 27(1), 51-109.
- Buczynski, B. (2013). *Sharing is good: How to save money, time and resources through collaborative consumption*. New Society Publishers.
- Burkhardt, K., Fernandez-Ruvalcaba, M., Sangué-Fotso, R., & Pigé, B. (2015). Territoire, parties prenantes et représentation comptable de la performance. *Prospective et stratégie*, (1), 149-152.
- Campoli, J., Ferraz, D., & Rebelatto, D. (2019). The efficiency of public expenditures on education: Data envelopment analysis of Brazilian federative units between 2011 and 2014. In *New Global Perspectives on Industrial Engineering and Management* (pp. 75-82). Springer, Cham.
- Cahyono, E. F., & Laila, N. (2017). Financial efficiency of Islamic business unit at regional development banks in java island. *Advanced Science Letters*, 23(9), 8191-8196.
- Christiaens, J., Vanhee, C., Manes-Rossi, F., Aversano, N., & Van Cauwenberge, P. (2015). Les conséquences des IPSAS sur la réforme des rapports financiers du gouvernement: Comparaison internationale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(1), 171-191.
- Charles-Pauvers, B., & Schieb-Bienfait, N. (2012). Manager des collectifs, levier de la compétence organisationnelle? Étude de cas dans une société coopérative et participative. *Travail et emploi*, (130), 57-75.
- Charreaux, G. (1997). *Le gouvernement des entreprises: Corporate Governance, théories et faits* (pp. 421-469). Paris: Economica.
- Charreaux, G. (2002). L'actionnaire comme apporteur de ressources cognitives. *Revue française de gestion*, (5), 77-107.
- Château-Terrisse, P. (2015). Les rôles des outils de gestion dans les organisations de l'économie sociale et solidaire. *Vie sciences de l'entreprise*, (1), 49-61.
- Chatelin, C., & El Kaddouri, H. (2017). La mise en place de l'audit légal dans les universités: quelle (s) légitimité (s)? *Gestion et management public*, 6(4), 37-66.
- Chatterjee, D., & Dhaigude, A. S. (2018). Calibrating the factors of management quality in banking performance: a mixed method approach. *Measuring Business Excellence*.
- Chitou, I. (2013). Éthique et pratique managériale dans les entreprises publiques en Afrique subsaharienne: pourquoi tant de difficultés? Le cas du Togo. *Gestion et management public*, 1(2), 23-35.
- Chun, Y. H., & Song, M. (2017). Performance impacts of management in Korean schools: Testing the Meier and O'Toole model. *Public Management Review*, 19(8), 1047-1065.

- Churet, C., & Eccles, R. G. (2014). Integrated reporting, quality of management, and financial performance. *Journal of Applied Corporate Finance*, 26(1), 56-64.
- Colasse, B., & Pochet, C. (2009). De la genèse du nouveau Conseil National de la Comptabilité (2007): un cas d'isomorphisme institutionnel? *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 15(2), 7-36.
- Cohen, S., & Karatzimas, S. (2014). La notification des informations sur la performance dans le secteur public: la morale à l'origine de l'absence d'application de la budgétisation par programmes en Grèce. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 80(3), 653-671.
- Cohen, M., & Sundararajan, A. (2015). Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy. *U. Chi. L. Rev. Dialogue*, 82, 116.
- Collins, B. K., Kim, H. J., & Tao, J. (2019). Managing for citizen satisfaction: Is good not enough? *Journal of Public and Nonprofit Affairs*, 5(1), 21-38.
- Corne, A., & Robinot, É. (2016). Démarches environnementales, source de performance?-Une application à l'hôtellerie de luxe. *Revue française de gestion*, 42(260), 127-142.
- Coulibaly, M., Meunier, A., Farges, G., Durand, P., & Thibault, F. (2001). Mise en place d'une planification stratégique dans un service biomédical hospitalier. *ITBM-RBM News*, 22(4), 9-12.
- Dahlström, C., Nistotskaya, M., & Tyrberg, M. (2018). Outsourcing, bureaucratic personnel quality and citizen satisfaction with public services. *Public Administration*, 96(1), 218-233.
- Dang, R., & Teulon, F. (2015). Où sont les femmes? Déterminants organisationnels de la représentation des femmes dans les conseils d'administration. *Management Avenir*, (4), 183-203.
- Dankoco, I. S., & Harouna, A. I. (2009). Les pratiques du marketing dans la petite entreprise au Sénégal. *Market Management*, 9(1), 113-130.
- Dannon, H. (2010, January). Gouvernance et performance bancaires dans un contexte de réformes financières: Cas des pays de la zone UEMOA. Littoral.
- Dansereau, S. (2016). Les dix caractéristiques du leader de demain. *Gestion*, 41(1), 70-73.
- Daoud, S. A., Bourdon, I., & Rodhain, F. (2012, May). La gestion responsable des Technologies de l'Information et de la communication (TIC): Un isomorphisme institutionnel? Le cas de la gestion des déchets informatiques (e-déchets). In *17ème Congrès de l'AIM* (pp. 19-p).
- Dardour, A., Abdoune, R., & Bentebbaa, S. (2018). Les déterminants de la réussite de la levée de fonds via les plateformes de financement participatif—Cas des start-up. *Management Avenir*, (7), 81-98.
- De La Pallière, N., & Gouillet, C. (2019). La prise de participation des capital-investisseurs dans les entreprises franchisantes: une étude exploratoire. *La Revue des Sciences de Gestion*, (2), 53-65.

Defee, C. C., Stank, T. P. T., & Esper, T. (2010). Performance implications of transformational supply chain leadership and followership. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*.

De La Villarmois, O. (1999). La méthode DEA outil d'évaluation de la performance des agences bancaires. *Décisions Marketing*, 16, 39-51.

Deville, A., & Leleu, H. (2010). De nouvelles mesures pour comparer la performance opérationnelle et financière des agences bancaires. *Comptabilité Contrôle Audit*, 16(2), 97-126.

Dhiman, P., & Arora, S. (2020). A conceptual framework for identifying key employee branding dimensions: A study of hospitality industry. *Journal of Innovation & Knowledge*, 5(3), 200-209.

DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

De Oliveira, G. F., & Dieng, A. M. (2016). L'efficacité scolaire en Afrique australe et orientale: impact de l'isolement. *Revue d'économie du développement*, 24(1), 5-38.

Depoers, F. (2010). Gouvernance et qualité de l'information sur les gaz à effet de serre publiée par les sociétés cotées. *Comptabilité Contrôle Audit*, 16(3), 127-151.

De Waal, A. A., Van der Heijden, B. I., Selvarajah, C., & Meyer, D. (2012). Characteristics of high performing managers in The Netherlands. *Leadership & Organization Development Journal*.

Direction Générale de l'Administration du Territoire (2006). Guide d'assistance aux communes. P4.

Djabi, M., Perrot, S., Jeannerod-Dumouchel, N., & Campoy, E. (2019). Proposition d'une nouvelle échelle de mesure multidimensionnelle des tensions de rôle au travail. *Revue de gestion des ressources humaines*, (2), 41-65.

Donada, C., Ibert, J., & Xuereb, J. M. (2003). La collecte des données et la gestion de leurs sources.

Downs, A. (1957). An economic theory of democracy.

Dragos, D. C., Neamțu, B., & Cobârzan, B. V. (2012). La transparence procédurale dans les communautés rurales roumaines: le lien entre la mise en œuvre et la capacité administrative. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 78(1), 141-164.

Dufour, L., & Andiappan, M. (2018). L'impact du leadership « dysfonctionnel » sur les comportements contre-productifs des subordonnés: le cas des jeunes à faible capital scolaire. *Recherches en Sciences de Gestion*, (2), 121-145.

Duque, J., Varajão, J., Vitor, F., & Dominguez, C. (2013). Implementation of CRM systems in Portuguese Municipalities. *Local Government Studies*, 39(6), 878-894.

- Ebel, R. D., & Yilmaz, S. (2002). *On the measurement and impact of fiscal decentralization* (Vol. 2809). World Bank Publications.
- Escaffre, L. (1999, May). La qualité d'une représentation comptable de la performance. In *20ÈME CONGRES DE L'AFIC* (pp. CD-Rom).
- Ennouri, M. F., & Chaabouni, J. (2018). Usages de l'Internet banking par les entreprises et effets sur la qualité de service. *Management Avenir*, (5), 15-42.
- Fabre, P. (2010). L'affectation des ressources aux associations partenaires: la nécessaire politisation des outils de gestion. *Management Avenir*, (10), 254-274.
- Fabbe-Costes, N., Jahre, M., & Roussat, C. (2009). Supply chain integration: the role of logistics service providers. *International Journal of productivity and performance management*.
- Fall, A., & Thiaw, K. (2012). Productivité des dépenses publiques et croissance économique dans l'UEMOA: une analyse bayésienne sur données de panel. *Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE)*.
- Farrell, M. J. (1957). The measurement of productive efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (General)*, 120(3), 253-281.
- Fattam, N., & Paché, G. (2016). L'encastrement des relations économiques et sociales: une synergie créatrice de valeur au sein des chaînes logistiques. *Management Avenir*, (7), 175-195.
- Fattam, N., & Paché, G. (2018). Le 4PL au cœur des chaînes logistiques: une nouvelle dynamique d'intermédiation. *La Revue des Sciences de Gestion*, (1), 113-120.
- Feng, Z., Xiao, T., Yu, Y., & Robb, D. J. (2020). Quality disclosure strategy in a decentralized supply chain with consumer returns. *International Transactions in Operational Research*, 27(4), 2139-2156.
- Ferreira, D. C., Nunes, A. M., & Marques, R. C. (2020). Optimizing payments based on efficiency, quality, complexity, and heterogeneity: the case of hospital funding. *International Transactions in Operational Research*, 27(4), 1930-1961.
- Ferrera, J. M. C., Chaparro, F. P., & Jiménez, J. S. (2011). Évaluation de l'efficience des services cadastraux au moyen de l'AED. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77(4), 837-859.
- Ferry, L., Ahrens, T., & Khalifa, R. (2019). Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at Newcastle City Council. *Public Management Review*, 21(1), 96-115.
- Fryczyńska, M., & Ciecierski, C. (2020). Networking competence and its impact on the employability of knowledge workers. *Journal of Organizational Change Management*.
- Fulconis, F., & Roveillo, G. (2017). L'intermédiation logistique dans le pilotage des chaînes multi-acteurs: proposition d'une grille d'analyse. *Management Avenir*, (8), 163-189.

Galam, S. (1986). Majority rule, hierarchical structures, and democratic totalitarianism: A statistical approach. *Journal of Mathematical Psychology*, 30(4), 426-434.

Galam, S. (2007). Stability of leadership in bottom-up hierarchical organizations. *arXiv preprint physics/0703081*.

Galetto, F. (1999). The golden integral quality approach: From management of quality to quality of management. *Total Quality Management*, 10(1), 17-35.

Galia, F., & Zenou, E. (2013). La diversité du conseil d'administration influence-t-elle l'innovation? L'impact de la diversité de genre et d'âge sur les différents types d'innovation. *Management Avenir*, (8), 152-181.

Geys, B., & Moesen, W. (2009). Exploring Sources of Local Government Technical Inefficiency: Evidence from Flemish Municipalities. *Public Finance & Management*, 9(1).

Ghoshal, S., & Bartlett, C. A. (1994). Linking organizational context and managerial action: The dimensions of quality of management. *Strategic management journal*, 15(S2), 91-112.

Giauque, D., Barbey, V., & Duc, N. (2008). Les leviers de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques suisses: l'importance d'un pilotage participatif. *Revue française d'administration publique*, (4), 785-798.

Giguère, A. (2017). Sondage CROP-Gestion—Le service public québécois, ce mal-aimé. *Gestion*, 42(4), 64-68.

Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S., & Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633-646.

Gonne, J., Bello, P., & Feudjo, J. R. (2019). Le développement des investissements immatériels dans les pays en développement: le rôle catalyseur des compétences des membres du Conseil d'administration. *La Revue des Sciences de Gestion*, (2), 79-95.

Gratacap, A., & Médan, P. (2013). *Management de la production-4ème édition: Concepts. Méthodes. Cas*. Dunod.

Graves N. & Dollery B. (2009). Local government reform in south africa: an analysis of financial management legislative compliance by municipalities. *Public Administration and Development*. 29(5). 387-414

Grenier, C., & Martin, V. (2013). Performance des organisations et bien-être des usagers: quels modes de pilotage et d'intervention?. *Management Avenir*, (3), 129-145.

Gril, E. (2020). Être un leader en temps de crise. *Gestion*, 46(2), 26-30.

Gubachev, N. (2018). Modelling Professional Competences Of Employees Of Public And Municipal Management Under Conditions Of New State Management. In *PROCEEDINGS OF THE 12th INTERNATIONAL MANAGEMENT CONFERENCE* (pp. 131-137).



- Guirou, C. (2015). Choisir un mode de gestion: l'importance des croyances. *Gestion et management public*, 4(4), 45-59.
- Guillon, M., Audibert, M., & Mathonnat, J. (2019). La mesure de l'efficacité des centres de santé en zone rurale et ses implications: enseignements tirés de la Mongolie. *Revue d'economie du développement*, 27(3), 33-66.
- Guo, X M & Feng, J T (2008). Technical Efficiency of Local Government Spending Based on DEA: Evidence from Central China. Proceedings of the 5th International Conference on Innovation & Management, I (II). 1645-1649
- Gutierrez-Gutierrez, L. J., Barrales-Molina, V., & Kaynak, H. (2018). The role of human resource-related quality management practices in new product development: A dynamic capability perspective. *International Journal of Operations & Production Management*.
- Hall, P. A., Taylor, R. C., & Baillon, J. F. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue française de science politique*, 469-496.
- Hamdi, B., & Mejri, T. (2017). La pertinence de l'information comptable en juste valeur dans le contexte de la crise financière: le cas de l'industrie bancaire européenne. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 23(3), 29-62.
- Hammerschmid, G., Van de Walle, S., Andrews, R., & Mostafa, A. M. S. (2019). New public management reforms in Europe and their effects: Findings from a 20-country top executive survey. *International Review of Administrative Sciences*, 85(3), 399-418.
- Haneem, F., Kama, N., Taskin, N., Pauleen, D., & Bakar, N. A. A. (2019). Determinants of master data management adoption by local government organizations: An empirical study. *International Journal of Information Management*, 45, 25-43.
- Harris, C. M., & Pattie, M. W. (2020). Interns' perceptions of HR practices and their influence on fit and intentions to join. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(12), 1513-1532.
- Hausman, J. A. (1978). Specification tests in econometrics. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 1251-1271.
- Helfrich, V., Rimaud, M. N., & La Tour, C. D. (2019). Aborder la RSE avec des partenariats entreprises-associations. *Revue française de gestion*, (5), 77-93.
- Hoffmann-Martinot, V. (1988). Enseignements pour les collectivités locales françaises des pratiques et techniques de planification et de gestion prévisionnelle appliquées à l'étranger. *Politiques et management public*, 6(3), 103-124.
- Holum, M. L. (2018). Quelle est l'influence des appels d'offres et marchés concurrentiels sur la satisfaction à l'égard des services municipaux de santé et de soins? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 84(3), 537-555.

Holzer, M., Charbonneau, E., & Kim, Y. (2009). Mapping the terrain of public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States. *International Review of Administrative Sciences*, 75(3), 403-418.

Honadle, B. W. (2001). Theoretical and Practical Issues of Local Government Capacity in an Era of Devolution. *Journal of Regional Analysis & Policy*, 31(1), 77-90.

Hong, S., Kim, S. H., & Son, J. (2020). Bounded rationality, blame avoidance, and political accountability: how performance information influences management quality. *Public Management Review*, 22(8), 1240-1263.

Hountondji M. M. & Fournier C. (2006). Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités Locales : Un instrument d'aide à la décision pour une gestion et un développement durable. Fonds d'Équipement des Nations Unies.

Im, T., & Lee, S. J. (2012). Does management performance impact citizen satisfaction? *The American Review of Public Administration*, 42(4), 419-436.

Iqbal, N., Ahmad, M., Raziq, M. M., & Borini, F. M. (2019). Linking e-hrm practices and organizational outcomes: empirical analysis of line manager's perception. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, 21, 48-69.

Jaccard, E., Bayle, E., & Langenbach, M. (2016). La gouvernance des stations de montagne et leurs politiques sportive et touristique: Les enseignements du cas de Villars-sur-Ollon. *Gestion et management public*, 5(3), 87-105.

Janand, A., Maizeray, L., & Voynet-Fourboul, C. (2018). La diversité à l'épreuve de la mobilité interne: l'altérité en question. *Recherches en Sciences de Gestion*, (3), 181-208.

Jarrier, E., Bourgeon-Renault, D., & Belvaux, B. (2019). Une mesure des effets de l'utilisation d'un outil numérique sur l'expérience de visite muséale. *Management Avenir*, (2), 107-126.

Jauhar, S. K., Pant, M., & Dutt, R. (2018). Performance measurement of an Indian higher education institute: a sustainable educational supply chain management perspective. *International Journal of System Assurance Engineering and Management*, 9(1), 180-193.

Järvinen, J. T. (2016). Role of management accounting in applying new institutional logics: A comparative case study in the non-profit sector. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.

Jeong, S. H. (2020). Does the size of local government debt affect the level of debt of off-budget entities? The case of local government in Korea. *International Review of Administrative Sciences*, 86(2), 333-348.

Jensen M. C (2001). Value maximization, stakeholder theory and the corporate objective function. *European Financial Management*. 7(3). 297-317.

Jimenez, B. S. (2019). Assessing the efficacy of rational budgeting approaches: fiscal recovery planning and municipal budgetary solvency. *Public Management Review*, 21(3), 400-422.

Jung, C. (2006). Les formes de gouvernement et les dépenses dans les fonctions municipales habituelles: Approche longitudinale. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 72(3), 389-404.

Jung, H., Malatesta, D., & LaLonde, R. J. (2018). Should government go it alone or with a partner? A comparison of outcomes from a work release program using different policy tools. *Public Administration Review*, 78(4), 545-555.

Kalyuzhna, N. G. (2015). Adequacy as an integral characteristic of management information quality: theoretical background. *MARKETING AND MANAGEMENT OF INNOVATIONS*, (2), 108-120.

Kanyama Mutondo E. (2020). Efficacité technique des centres hospitaliers de la ville de Lubumbashi. CRESTIF Working Papers, 1(001). 1-20 Mai 2020

Kantola, H., & Järvinen, J. (2012). Analysing the institutional logic of late DRG adopters. *Financial Accountability & Management*, 28(3), 269-285.

Katerina B. & Klara P. (2017). Empirical analyses of required competencies of graduates of accounting and financial management seen from an angle of employers and students. 8th International Scientific Conference on Finance and Performance of Firms in Science, Education and Practice, Tomas Bata Univ Zlin, Fac Management & Econ, Zlin, Czech Republic, Apr 26-27, 2017

Karsten, N. (2019). What councillors expect of facilitative mayors: The desired leadership competencies in job advertisements for the Dutch mayoralty and how they are affected by municipal size.

Kessari, M. E., Joly, C., Jaeck, M., & Jaouen, A. (2016). Comment concilier durablement performance économique et performance sociétale? *La Revue des Sciences de Gestion*, (2), 63-78.

Ketokivi, M. A., & Schroeder, R. G. (2004). Strategic, structural contingency and institutional explanations in the adoption of innovative manufacturing practices. *Journal of Operations Management*, 22(1), 63-89.

Khalid, F., Petro Brunal, M., Sattar, A., Laokri, S., Jowett, M., Raza, W., & Hotchkiss, D. R. (2020). Assessing the efficiency of sub-national units in making progress towards universal health coverage: evidence from Pakistan. *Health Systems & Reform*, 6(1), e1617026.

Kilic, S. (2018). Équilibre vie personnelle-vie professionnelle, Soutien social, Engagement et Satisfaction au travail: une analyse des effets médiateurs. *Revue de gestion des ressources humaines*, (1), 23-33.

Kim, S. (2004). Individual-level factors and organizational performance in government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 15(2), 245-261.

Kim, S., & Eom, T. H. (2016). A panel data analysis of the impacts of institutional differences on local governments' budgetary decisions. *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 559-579.

Kirca, N., Ozgonul, M. L., & Bademli, K. (2020). The relationship between the competence of nurses and their attitudes in medical errors: a cross-sectional survey. *Journal of nursing management*, 28(5), 1144-1152.

Lahouel, B. B., Bruna, M. G., Vo, T., & Peretti, J. M. (2020). Évaluation, « benchmarking », et mesure du changement de l'éco-efficience: une approche non-paramétrique. *Recherches en Sciences de Gestion*, (1), 341-380.

Lajmi, A. (2018). Conformité au code de bonnes pratiques de gouvernance et qualité de l'audit externe: cas de la Belgique. *Recherches en Sciences de Gestion*, (4), 135-160.

Lapointe, J. J. (2011). *Conduite d'une étude de besoins en éducation et en formation: Une approche systémique*. PUQ.

Laufer, R., & Burlaud, A. (1997). Légitimité. *Encyclopédie de gestion*, 2, 1754-1772.

Lasnier, G. (2007). Le lean-manufacturing. *La Revue des sciences de gestion*, (1), 99-107.

Le Boterf, G. (2015). *Construire les compétences individuelles et collectives: Agir et réussir avec compétences, les réponses à 100 questions*. Editions Eyrolles.

Lemieux, V. (1996). L'analyse politique de la décentralisation. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 29(4), 661-680.

Lessassy, L. (2019). Comportements face aux types de déréférencements et facteurs d'influence: la proposition d'un modèle conceptuel. *Management Avenir*, (6), 101-130.

Lewandowski, M. (2019). Organizational drivers of performance information use: the perspective of Polish local governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 15(58), 85-99.

Lewandowski, M. (2019). Public managers' perception of performance information: the evidence from Polish local governments. *Public Management Review*, 21(7), 988-1010.

Lewis, J. M., Ricard, L. M., & Klijn, E. H. (2018). How innovation drivers, networking and leadership shape public sector innovation capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2), 288-307.

Lin I. F. & Huang T.S. (2002). Management quality and performance in excellent manufacturing firms. Proceedings of 2002 international conference on management science & engineering, i & ii. 2619-2623

Loi N° 97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;

Loi N° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

Loi N° 98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes à statut particulier

Loi N° 98-006 du 9 mars 2000 portant régime électoral communal et municipal en

République du Bénin

Loi N° 98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des communes en République du Bénin

Loi N° 2007-28 du 23 novembre 2007 fixant les règles particulières applicables aux élections des membres des conseillers communaux ou municipaux et des membres des conseils de villages ou de quartier de ville en République du Bénin ;

Loi N° 2009- 17 B portant modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Loussaïef, L., Diridollou, C., & Redon, G. (2018). Une proposition de définition de la consommation collaborative par les business models des entreprises marchandes. *Management Avenir*, (6), 103-125.

Lord, S. (2017). Gestion publique, gestion privée—Les différences fondamentales. *Gestion*, 42(4), 40-45.

Luc, É. (2016). Le leadership partagé: du mythe des grands leaders à l'intelligence collective. *Gestion*, 41(3), 32-39.

Maley, J. F., Marina, D., & Moeller, M. (2020). Employee performance management: charting the field from 1998 to 2018. *International Journal of Manpower*.

Manita, R., Elommal, N., & Dalmas, M. (2018). Les déterminants d'accès aux fonctions de gouvernance dans les grands cabinets d'audit. *Management Avenir*, (7), 15-34.

Mansour, M. (2017). L'utilité politique de l'investissement public local. *Gestion Finances Publiques*, (5), 41-45.

Matjie, T. (2018). The relationship between the leadership effectiveness and emotional competence of managers in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 41(15), 1271-1278.

Mau, T. A. (2017). Les compétences en leadership pour un service public mondial. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 83(1), 5-25.

Mathias, M., Fargher, S., & Beynon, M. (2019). Étude du lien entre le leadership intégré du secteur public et le bonheur des exécutants: le cas de Dubaï. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 85(4), 797-815.

Mebarki, L. (2018). La performance économique et la qualité dans les relations de service: de la contradiction au renforcement mutuel. *Recherches en Sciences de Gestion*, (4), 271-294.

Meier, O., & Schier, G. (2008). Quelles théories et principes d'actions en matière de gouvernance des associations? *Management Avenir*, (6), 179-198.

Ménard, C. (2012). *L'économie des organisations*. La découverte.

Mendes, L., & Jesus, J. (2018). Influence of total quality-based human issues on organisational commitment. *Total Quality Management & Business Excellence*, 29(3-4), 260-286.

Merminod, N., & Paché, G. (2016). Améliorer les interfaces entre achats, logistique et marketing. *La Revue des Sciences de Gestion*, (2), 99-108.

Messaoudène, L., & Hernandez, S. (2013). La communication sociale, un levier de performance organisationnelle? Le cas des politiques de santé publique en matière de nutrition. *Management Avenir*, (3), 146-167.

Messeghem, K. (2003, June). Analyse stratégique des relations entre PME et grande distribution. In *atti della XII Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, Les Cotes de Carthage* (pp. 3-6).

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, 83(2), 340-363.

Meyers, F., Verhoest, K., & Beuselink, E. (2006). Performance of public sector organizations: do management instruments matter. *Paper for "A performing public sector: the second transatlantic dialogue" Leuven, België*, 1-3.

Mhiri, S. (2019). Les effets de la charge de travail et du plafonnement de carrière sur les trois dimensions de l'implication organisationnelle des cadres. *Revue de gestion des ressources humaines*, (1), 35-55.

Michaïlesco, C. (1999). Une étude empirique des déterminants de la qualité de l'information diffusée par les entreprises françaises au cours de la période 1991-1995. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 5(1), pp-83.

Miller, S. M., & Noulas, A. G. (1996). The technical efficiency of large bank production. *Journal of banking & finance*, 20(3), 495-509.

Mills, D., Staley, S., Aisu, S., Kunde, T., Kimsey, P., & Lewis, K. (2019). International public health laboratory twinning: an innovative approach to strengthen the National Health Laboratory System in Uganda, 2014-2017. *Public Health Reports*, 134(2\_suppl), 37S-42S.

Mohammad, H. S., & Bujang, I. (2019). Does intellectual capital influence firms' financial performance? a comparative analysis into three Malaysian industries. *International Journal of Business and Society*, 20(1), 260-276.

Mohanty, R. K., & Bhanumurthy, N. R. (2021). Assessing public expenditure efficiency at the subnational level in India: Does governance matter? *Journal of Public Affairs*, 21(2), e2173.

Mohiuddin Babu, M., Liu, H., Jayawardhena, C., & Dey, B. L. (2019). Impact of market orientation on firm's customer-based performance: The moderating role of employee orientation. *Journal of Marketing Management*, 35(7-8), 662-692.

Montenegro M. A, Obradovic, V. & Zarkic-Joksimovic, N. (2019). Project manager's competences in financial industry. Proceedings of the 5th IPMA Senet Project Management Conference (SENET 2019), Challenges of Growing Economies. Belgrade, SERBIA

- Morin, G., & Janand, A. (2019). La fabrique du leadership: quel rôle pour la mobilité interne? *Revue de gestion des ressources humaines*, (2), 21-39.
- Nabli, M. K., & Nugent, J. B. (1989). The new institutional economics and its applicability to development. *World Development*, 17(9), 1333-1347.
- Nicholson-Crotty, S., Nicholson-Crotty, J., & Fernandez, S. (2017). Performance and management in the public sector: Testing a model of relative risk aversion. *Public Administration Review*, 77(4), 603-614.
- Noah, C. (2017). Plateau de carrière et engagement organisationnel dans le secteur public camerounais: rôle du soutien organisationnel perçu. *Revue de gestion des ressources humaines*, (2), 23-34.
- Nobile, D. (2017). L'orientation entrepreneuriale d'une collectivité territoriale vue à travers le prisme d'une démarche d'accompagnement. *Management Avenir*, (1), 15-38.
- Nor-Aziah, A. K., & Scapens, R. W. (2007). Corporatisation and accounting change: The role of accounting and accountants in a Malaysian public utility. *Management Accounting Research*, 18(2), 209-247.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- Nubukpo, K. (2007). Dépenses publiques et croissance des pays de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). *Afrique contemporaine*, (2), 223-250.
- Nunes de Souza F.S.R., Vinicius de Azevedo Braga M., Moreira da Cunha A. S., Del Bosco de Sales P. (2019). Incorporation of international risk management standards into federal regulations. *Journal of Public Administration*, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180117>
- Oates W. E. (1972). *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Omarov, B., Altayeva, A., Turganbayeva, A., Abdulkarimova, G., Gusmanova, F., Sarbasova, A., ... & Omarov, N. (2018, November). Agent based modeling of smart grids in smart cities. In *International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia* (pp. 3-13). Springer, Cham.
- Ortiz-Rodríguez, D., Navarro-Galera, A., & Alcaraz-Quiles, F. J. (2018). The influence of administrative culture on sustainability transparency in European local governments. *Administration & Society*, 50(4), 555-594.
- Oruh, E. S., & Dibia, C. (2020). Employee stress and the implication of high-power distance culture: empirical evidence from Nigeria's employment terrain. *Employee Relations: The International Journal*.
- Ouakouak, M. L., & Ouedraogo, N. (2013). The mediating role of employee strategic alignment in the relationship between rational strategic planning and firm performance: A European study. *Canadian Journal of Administrative Sciences/Revue Canadienne des Sciences de l'Administration*, 30(3), 143-158.

- Ouattara, A. (2003). *Marketing en Afrique: concepts et applications*. Star éditions.
- Papalexi, M., Bamford, D., & Breen, L. (2020). Key sources of operational inefficiency in the pharmaceutical supply chain. *Supply Chain Management: An International Journal*.
- Park, S. M., & Rainey, H. G. (2008). Leadership and public service motivation in US federal agencies. *International public management journal*, 11(1), 109-142.
- Parnell, B., Stone, M., & Aravopoulou, E. (2018). How leaders manage their business models using information. *The Bottom Line*.
- Pasquier, M., & Villeneuve, J. P. (2007). Organizational barriers to transparency: A typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), 147-162.
- Patrucco, A. S., Luzzini, D., & Ronchi, S. (2016). Evaluating the effectiveness of public procurement performance management systems in local governments. *Local Government Studies*, 42(5), 739-761.
- Paul, L., & Pavot, J. (2006). La maîtrise de la croissance des dépenses: un facteur clé pour des finances publiques saines. *Bulletin de la Banque de France* • N, 154, 37.
- Payre, S. (2017). Les PME françaises s'occupent-elles de leurs managers? Principaux dysfonctionnements managériaux et RH à l'origine des difficultés de prise en charge d'une fonction d'encadrement. *Revue de gestion des ressources humaines*, (2), 35-60.
- Perret, V., & Séville, M. (2003). Fondements épistémologiques de la recherche. *Méthodes de recherche en management*, 2, 13-33.
- Perrigot, R. (2009). Franchise et efficience: Application de la méthode DEA aux hôtels franchisés et succursalistes d'un réseau mixte. *Management Avenir*, (2), 188-205.
- Pesqueux, Y. (2007, March). Critique du néo-institutionnalisme en sciences des organisations. In *Conférence internationale sur les méthodes de recherche* (pp. 113-Pesqueux).
- Petr, C., & Al Rachkidi, N. H. (2018). Le rôle de l'aéroport international sur l'expérience de la destination touristique pour les primo-visiteurs: un effet d'amorçage positif sur les évaluations du pays. *Management Avenir*, (1), 115-142.
- Peters, B. G. (2012). Governance as political theory. In *Civil society and governance in China* (pp. 17-37). Palgrave Macmillan, New York.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (1978). *The external control of organizations*. New York: Harper & Row.
- Pfiffner, R., Ritz, A., & Brewer, G. A. (2021). Performance Information Use under Financial Stress: How Do Public, Nonprofit, and Private Organizations Differ? *Public performance & management review*, 44(1), 1-27.



- Phil-Thingvad, S., & Klausen, K. K. (2020). Managing the implementation of innovation strategies in public service organisation—How managers may support employees innovative work behaviour. In *Managing Knowledge, Absorptive Capacity and Innovation* (pp. 155-183).
- Phillips, N., Lawrence, T. B., & Hardy, C. (2004). Discourse and institutions. *Academy of management review*, 29(4), 635-652.
- Pigé, B., Vu, V. H. T., & Doan, C. T. (2015). La représentation de la performance comme possibilité de modification des règles du jeu. Le cas de l'overloading au Vietnam. *Prospective et stratégie*, (1), 137-147.
- Pigé, B., & Bigou-Lare, N. (2015). La représentation de la performance des entreprises au Togo. *Prospective et stratégie*, (1), 115-135.
- Pina V., Torres L. & Yetano A. (2011). The implementation of strategic management in local governments. An international delphi study. *Public Administration Quarterly*, 35 (4). 551-590
- Piña, G., & Avellaneda, C. N. (2018). Municipal isomorphism: testing the effects of vertical and horizontal collaboration. *Public Management Review*, 20(4), 445-468.
- Polzer, T., Gårseth-Nesbakk, L., & Adhikari, P. (2019). “Does your walk match your talk?” Analyzing IPSASs diffusion in developing and developed countries. *International Journal of Public Sector Management*.
- Pyhrr, P. A. (1973). Zero-base budgeting: A practical management tool for evaluating expenses (Book- Zero-base budgeting: A practical management tool for evaluating expenses.). *New York, Wiley-Interscience, 1973. 245 p.*
- Plaček, M., Špaček, D., Ochrana, F., Křápek, M., & Dvořáková, P. (2019). Does excellence matter? National quality awards and performance of Czech municipalities. *JEEMS Journal of East European Management Studies*, 24(4), 589-613.
- Plane, J. M. (2015). Théories du leadership, Paris, éd. Dunod. *Collection Management Sup.*
- Pupion, P. C., & Chappoz, Y. (2015). L'outil de gestion au service du NPM. *Gestion et management public*, 4(3), 1-2.
- Raoul, M. K. (2020). Analysis of the Technical Efficiency of the Programme of Modernisation of the Land Tenure Services in a Developing Country. *International Journal of Public Administration*, 43(15), 1304-1316.
- Raux J. F. (1995). Le Management public : définitions et spécificités
- Razouk, A. A. (2019). L'influence de la GRH mobilisatrice sur l'innovation. *Revue française de gestion*, (1), 37-53.
- Remili, N. (2016). Transformation d'un modèle d'affaires dans un contexte de mondialisation. *La Revue des Sciences de Gestion*, (2), 157-167.

- Ricard, L. M., Klijn, E. H., Lewis, J. M., & Ysa, T. (2017). Assessing public leadership styles for innovation: A comparison of Copenhagen, Rotterdam and Barcelona. *Public Management Review*, 19(2), 134-156.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International review of administrative sciences*, 75(1), 53-78
- Rocher, S. (2008). De l'implantation à l'appropriation d'un outil de gestion comptable dans le secteur public local: Une approche interactionniste. *Comptabilité-Contrôle-Audit*, 14(1), 49-67.
- Rochette, C. (2012). L'approche ressources et compétences comme clé de lecture du processus d'élaboration d'une ressource originale: la marque territoire. *Gestion et management public*, 1(1), 4-20.
- Royer, I., Zarlowski, P., & Thietart, R. A. (1999). Méthodes de recherche en management. *Dunod, Paris*, 139-168.
- Saada, M. B., & Khalfaoui, H. (2011). Les conditions du développement des systèmes financiers et leurs effets sur la croissance économique: une approche en données de panel. *La Revue des Sciences de Gestion*, (3), 21-26.
- Salem, E. (2014). *Planification territoriale et développement durable: quelles avenues pour la Ville de Sept-Îles?* (Doctoral dissertation, éditeur non identifié).
- Salloum, C., & Azoury, N. (2010). Gouvernance, stress financier et performance des entreprises Cas des entreprises libanaises. *La revue des sciences de Gestion*, (3), 43-52.
- Saoudi, M. (2019). Les budgets participatifs d'investissement: un dispositif politique et/ou un dispositif citoyen. *Gestion Finances Publiques*, (3), 28-31.
- Sardi, A., Sorano, E., Garengo, P., & Ferraris, A. (2020). The role of HRM in the innovation of performance measurement and management systems: a multiple case study in SMEs. *Employee Relations: The International Journal*.
- Savall, S. (2011). La SLP, un nouvel outil de gestion des services publics locaux. *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger*, (3), 753-761.
- Scott, W. R. (2001). Institutions and organizations (2nd [thoroughly rev. and expanded] ed.). *Thousand Oaks, CA.[etc.]: Sage*.
- Scott, W. R. (2005). Institutional theory: Contributing to a theoretical research program. *Great minds in management: The process of theory development*, 37(2), 460-484.
- Scott, W. R. (2008). Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and society*, 37(5), 427-442.
- Secchi, E., Roth, A., & Verma, R. (2020). The effect of service improvisation competence on hotel performance. *International Journal of Operations & Production Management*.

Sehgal, N., & Nasim, S. (2020). Employers' Perception on the Antecedents of Graduate Employability for the Information Technology Sector. In *Transforming Organizations Through Flexible Systems Management* (pp. 75-100). Springer, Singapore.

Selznick, P. (1949). *Leadership in Administration* (Evanston, IL: Row, Peterson, 1957).  
*quoted in O'Neil, Revolution from Within, 32.*

Séverin, É. (2012). Les déterminants de la maturité de la dette: le cas français. *La Revue des Sciences de Gestion*, (6), 11-24.

Sfar, D. B. T., & Léger-Jarniou, C. (2012). L'impact de l'intervention des administrateurs externes et de la taille du conseil sur la performance des entreprises: Application au contexte tunisien. *La Revue des sciences de gestion*, (2), 81-87.

Sicotte, C., Champagne, F., Contandriopoulos, A. P., & TILQUIN, C. (1999). La performance organisationnelle dans les organisations et les soins de santé. *RUPTURES: REVUE TRANSDISCIPLINAIRE EN SANTE*, 6(1), 34-101.

Sidorenko, E., Bartsits, I., & Khisamova, Z. (2019). The efficiency of digital public administration assessing: theoretical and applied aspects. *Public administration issues*, (2), 93-114.

Siljanovska-Davkova, G. (2009). Legal and Institutional Framework of Local Self-Government in the Republic of Macedonia. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 7(2).

Silverman, D. (2013). *Doing qualitative research: A practical handbook*. Sage.

Soko, A., & Zorič, J. (2018). Municipal efficiency and economies of scale in Bosnia and Herzegovina. *Lex Localis*, 16(4), 715-734.

Song, M., Meier, K. J., & Amirkhanyan, A. (2020). Goal ambiguity, management, and performance in US nursing homes. *Administration & Society*, 52(8), 1170-1208.

Song, X. (2018). Analysis for Capital Investment Efficiency in Higher Education of Northeast China Based on DEA Model. *Educational Sciences: Theory & Practice*, 18(6).

Soyer, C. R., Roussel, P., Charbonnier-Voirin, A., Bentein, K., & Balkin, D. B. (2017). L'influence de la rémunération fixe sur la motivation autonome au travers du soutien organisationnel perçu et ses conséquences en termes d'engagement et de satisfaction au travail. *Revue de gestion des ressources humaines*, (4), 32-45.

Soyer, C. R., Roussel, P., Charbonnier-Voirin, A., Bentein, K., & Balkin, D. B. (2018). L'effet d'interaction des primes contingentes et de la motivation autonome sur la performance dans la tâche, contextuelle et adaptative. *Revue de gestion des ressources humaines*, (3), 25-39.

Sponem, S. (2006, May). Le contrôle budgétaire: recherche d'efficience ou recherche de légitimité? In *COMPTABILITE, CONTROLE, AUDIT ET INSTITUTION (S)* (pp. CD-Rom).

Springuel, A., & Zerbib, R. (2013). La légitimité par les médias de référence sur les marchés financiers: le cas du Wall Street Journal dans les introductions en Bourse aux États-Unis. *La Revue des Sciences de Gestion: Direction et Gestion*, 48(263/264), 135.

Sreih, J. F., Lussier, R. N., & Sonfield, M. C. (2019). Differences in management styles, levels of profitability, and performance across generations, and the development of the family business success model. *Journal of Organizational Change Management*.

Srivastava, A. K. (2015). Role of Electronic Governance in Promoting Participation, Transparency, Sustaining Equity and Fairness in Government Programs. Proceedings of 2015 international conference on public administration (11TH) I, 628-636

St-Onge, S., & Haines, V. (2007). *Gestion des performances au travail: bilan des connaissances*. De Boeck.

Suchman, M. C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of management review*, 20(3), 571-610.

Teresa Balaguer-Coll, M., & Prior, D. (2009). Short-and long-term evaluation of efficiency and quality. An application to Spanish municipalities. *Applied Economics*, 41(23), 2991-3002.

Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual review of political science*, 2(1), 369-404.

Thieme, T., & Dekosmovszky, J. (2010). Les solutions de marché et l'assainissement des bidonvilles de Nairobi. *Revue française de gestion*, (9), 191-217.

Thietart R.-A., & Allard Poesi F. Angot J., Baumard P., Blanc A. (2014). Méthodes de recherche en management. 4<sup>ième</sup> édition, Collection : Management Sup, Dunod, Paris, 656p.

Thorsten, K., Nicole, N., & Wagener, S. (2020). Determinants of information system quality and data quality in management accounting. *Journal of Management Control*, 31(1-2), 97-121.

Tolbert, P. S., & Zucker, L. G. (1999). The institutionalization of institutional theory. *Studying Organization. Theory & Method*. London, Thousand Oaks, New Delhi, 1, 169-184.

Touron, P. (2002, May). Théorie institutionnelle et adoption de normes comptables internationalement reconnues: Etude de trois cas français sur la période 1989-1993. In *Technologie et management de l'information: enjeux et impacts dans la comptabilité, le contrôle et l'audit* (pp. CD-Rom).

Trein, K. R., & Pereira, E. Q. (2018). Public policies of science, technology and innovation of tocantins: an evaluation of the income statement of 2015. *Humanidades & Inovacao*, 5(6), 216-235.

Trosa, S. (2017). Pour un management public des paradoxes. *Gestion Finances Publiques*, (1), 96-101.

Uphoff, N. (1993). Grassroots organizations and NGOs in rural development: Opportunities with diminishing states and expanding markets. *World Development*, 21(4), 607-622.

Urasadettan, J. (2015). La diffusion de la logique compétence au sein des structures d'insertion: une analyse en termes d'étendue du découplage. *La Revue des Sciences de Gestion*, (5), 49-59.

Van de Walle, S. (2005). Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance? *Revue française d'administration publique*, (3), 435-461.

Van de Walle S. & Lapuente V. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions*, 33(3). 461-475

Van der Voet, J. (2016). Change leadership and public sector organizational change: Examining the interactions of transformational leadership style and red tape. *The American Review of Public Administration*, 46(6), 660-682.

Vigoda-Gadot, E., Cohen, N., & Tsfati, Y. (2018). Reforming the nations: a global study of the Need for Future Managerial Reforms in public administration. *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 765-784.

Voros, J. (2019). An analysis of the dynamic price-quality relationship. *European Journal of Operational Research*, 277(3), 1037-1045.

Wacheux, F. (1996). Méthodes qualitatives et recherches en gestion, Éditions Economica. *Gestion, Paris*.

Walsh, A. P., Harrington, D., & Hines, P. (2020). Are hospital managers ready for value-based healthcare? A review of the management competence literature. *International Journal of Organizational Analysis*.

Walker, R. M., Boyne, G. A., & Brewer, G. A. (Eds.). (2010). *Public management and performance: Research directions*. Cambridge University Press.

Waddock, S. A., & Graves, S. B. (1997). Quality of management and quality of stakeholder relations: are they synonymous? *Business & society*, 36(3), 250-279.

Wang, S., Liu, Y., & Shalley, C. E. (2018). Idiosyncratic deals and employee creativity: The mediating role of creative self-efficacy. *Human Resource Management*, 57(6), 1443-1453.

Warner, M., & Hebdon, R. (2001). Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336.

Wegmann, G., & Ruviditch, I. (2015). Analyse historique du concept de performance en Chine. Un regard occidental. *Prospective et strategie*, (1), 43-55.

Wegmann, G., Pigé, B., & Vu, V. H. T. (2015). Représentation territorialisée de la performance. Les rapports de développement durable dans le secteur de la construction automobile et du transport aérien en Asie et en Europe. *Prospective et strategie*, (1), 81-95.

- Wegmann, G., & Ruvditch, I. (2015). Analyse historique du concept de performance en Chine. Un regard occidental. *Prospective et strategie*, (1), 43-55.
- Weill, L. (2006). Propriété étrangère et efficacité technique des banques dans les pays en transition. *Revue économique*, 57(5), 1093-1108.
- Wele, I. P. (2008). La pérennité des institutions de microfinance dans les pays de l'UEMOA: le cas du Bénin. *Unpublished doctoral dissertation, HEC-Université de Liège, Belgium*.
- Wickramasinghe, V., & Wickramasinghe, G. L. D. (2020). Effects of HRM practices, lean production practices and lean duration on performance. *The International Journal of Human Resource Management*, 31(11), 1467-1512.
- Wood, S. (2020). Human resource management–performance research: is everyone really on the same page on employee involvement? *International Journal of Management Reviews*, 22(4), 408-426.
- Wooldridge, B., & Smith, H. J. M. (2017). La réponse des gouvernements infranationaux américains à la crise économique mondiale de 2008: implications pour la «répartition équitable des coûts et des avantages des services publics». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 83(3), 433-452.
- Xu, Y. P. (2010). Efficiency, Productivity and Regulation: China's Experience. Proceedings of the 2010 International Conference on Technology Innovation and Industry Development, 385-394
- Yatta, F. P. (2006). La gouvernance financière locale. *Francois Paul Yatta Partenariat pour le développement Municipal PDM*.
- YILIN H. & FLETCHER M (2015), «Les multiples facettes de la faillite de Détroit. Les leçons pour la gestion future », *Revue Française de Finances Publiques*, N°131, p 181
- Yong, H. (1994). Economie néo-institutionnelle et développement-une analyse synthétique. *Revue d'économie du développement*, 2(4), 3-34.
- Zerbib, R. (2012). La stratégie d'influence des multinationales du conseil en stratégie pour imposer leur offre sur les marchés. *Revue internationale d'intelligence économique*, 4(1), 103-115.
- Zerbib, R. (2018). L'effet de la nationalité d'un outil de gestion sur son potentiel d'adoption. *Revue internationale de psychosociologie et de gestion des comportements organisationnels*, 24(58), 197-213.
- Zhu, L., Song, M., & Song, J. (2009). ITIL-based IT Service Management Applied in Telecom Business Operation and Maintenance System. In *Proceedings. The 2009 International Symposium on Computer Science and Computational Technology (ISCSCI 2009)* (p. 243). Academy Publisher.

# Table des matières

Avertissement.....	1
Dédicace.....	2
Remerciements.....	3
Sommaire.....	5
Liste des tableaux.....	6
Liste des figures.....	8
Résumé.....	9
Abstract.....	10
Introduction générale.....	11
Première partie : Revue de littérature, cadres théorique et méthodologique.....	19
Introduction de la première partie.....	20
Chapitre 1 : Revue de la littérature sur la qualité de la gestion des communes.....	21
1.1 Etat de la littérature sur la qualité de la gestion.....	21
1.1.1 Définition du concept de qualité de la gestion.....	21
1.1.2 Dimensions de la qualité de la gestion.....	35
1.1.3 Lien entre qualité de la gestion et la performance.....	46
1.2 : Facteurs explicatifs de la qualité de la gestion des communes.....	52
1.2.1 Fonctionnement des organes de gouvernance et qualité de la gestion.....	52
1.2.2 Les outils, les modes de gestion et la qualité de la gestion.....	68
1.2.3 La qualité du Système d'information de gestion et la qualité de la gestion.....	72
1.2.4 L'efficacité et la qualité de la gestion.....	76
Chapitre 2 : Cadre théorique de la recherche.....	78
2.1 La théorie néo-institutionnelle.....	78
2.1.1 Les motivations du choix de la théorie néo-institutionnelle comme cadre théorique de la recherche.....	78
2.1.2 Présentation de la théorie néo-institutionnelle.....	82
2.2 Modèle théorique d'analyse.....	101
2.2.1 Choix des variables.....	101
2.2.2 Schématisation du modèle théorique.....	102

2.2. 3 Les variables à utiliser avec les indicateurs opérationnels .....	104
Chapitre 3 : Cadre méthodologique de la recherche.....	105
3.1 Choix épistémologique, nature de l'étude et opérationnalisation des variables .....	105
3.1.1 Choix épistémologique.....	105
3.1.2 Nature de l'étude : une étude à la fois qualitative et quantitative.....	108
3.1.3 Opérationnalisation des variables.....	109
3.1.3.1 La qualité de la gestion.....	109
3.1.3.2 Efficacité dans le fonctionnement des organes de gouvernance .....	113
3.1.3.3 Leadership et style de management des dirigeants communaux .....	114
3.1.3.4 Compétence des agents administratifs municipaux.....	115
3.1.3.5 Qualité du système d'information .....	115
3.1.3.6 Qualité des outils de gestion.....	116
3.2 Collecte des données et outils d'analyse .....	117
3.2.1 Collecte des données .....	117
3.2.2 Données et outils d'analyse.....	121
3.2.3 Délimitation du champ de l'étude .....	133
Conclusion de la première partie.....	135
Deuxième partie : Cadres institutionnel et empirique de la recherche .....	136
Introduction de la deuxième partie .....	137
Chapitre 4 : Cadre institutionnel et réglementaire de la gestion des communes au Bénin.....	138
4.1 L'Organisation de l'administration territoriale béninoise .....	139
4.1.1 Bref rappel de l'évolution du processus de décentralisation au Bénin.....	139
4.1.2 Contenu synthétique des différentes lois sur la décentralisation au Bénin.....	144
4.1.3 Structure de l'administration territoriale au Bénin .....	146
4.1.4 L'intercommunalité .....	151
4.1.5 Les organes de gouvernance et les outils de gestion des communes au Bénin .....	155
4.2 Les organes de contrôle de la gestion des communes au Bénin .....	164
4.2.1 Le contrôle de la tutelle .....	164
4.2.2 Les contrôles effectués par les services centraux de l'Etat.....	165
4.2.3 Les contrôles effectués par les communes elles-mêmes.....	167
4.2.4 Autres formes de contrôle .....	168
Chapitre 5 : Aspects empiriques des déterminants de la qualité de la gestion .....	170
5.1 Les outils et modes de gestion rencontrés .....	170
5.1.1 Les outils de gestion rencontrés .....	170
5.1.2 Les modes de gestion rencontrés.....	177
5.2 Résultats empiriques.....	180
5.2.1 Estimation du fonctionnement des organes de gouvernance.....	181



5.2.2 Estimation empirique des déterminants de la qualité de la gestion .....	190
Chapitre 6 : Qualité de la gestion et scores d'efficacité : application de la méthode DEA .....	203
6.1 Analyse des résultats de l'estimation des scores d'efficacité des communes du Bénin en lien avec la qualité de la gestion.....	203
6.1.1 Analyse des scores d'efficacité de l'ensemble des communes du Bénin .....	205
6.1.2 Analyse des scores d'efficacité moyens des communes béninoises.....	207
6.1.3 Qualité de la gestion communale et scores d'efficacité des communes béninoises .....	213
6.2 Prise en compte de l'endogénéité et de l'influence de l'efficacité passée sur la qualité de gestion .....	220
Conclusion de la deuxième partie.....	224
Conclusion générale .....	225
Bibliographie .....	229
Table des matières .....	252
Annexes .....	255
Annexe 1: Grille de collecte des données sur les compétences des agents administratifs .....	256
Annexe 2: Grille de collecte des données sur le leadership et le style de management des dirigeants communaux .....	258
Annexe 3: Guide d'évaluation du fonctionnement des organes de gouvernance.....	260
Annexe 4: Guide d'évaluation de la qualité des outils de gestion.....	261
Annexe 5: Guide d'évaluation de la qualité du système d'information .....	262
Annexe 6: Guide d'évaluation de la qualité de la gestion à travers la qualité de la dépense publique .....	263
Annexe n°7 : Méthodes de notation pour l'évaluation des différentes variables .....	264
Annexe n°8 : corrélation entre la qualité de la gestion et les scores d'efficacité technique .....	284
Annexe n° 9: matrice de corrélation entre les variables explicatives .....	285
Annexe n° 10: Qualité de la gestion.....	286

## **Annexes**

# Annexe 1: Grille de collecte des données sur les compétences des agents administratifs

Commune de:

Année:

## Cible : Divers cadres administratifs de la Mairie et le Secrétaire Général

1. Quel est le service que vous occupez?.....
2. Quel est votre niveau d'études?.....
3. Quel est votre domaine d'études?.....
4. Quelle est l'année d'obtention de votre dernier diplôme?.....
5. En quelle année vous avez été recruté à la Mairie?.....
6. Quels sont les postes que vous avez occupés avant l'actuel poste? Précisez les durées à chaque poste

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

7. Avez-vous travaillé dans d'autres structures avant de venir à la mairie?

Oui Non

8. Si oui, précisez les structures concernées ainsi que le nombre d'années passées dans chaque structure

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

9. Avez-vous suivi d'autres formations continues?

Oui Non

10. Si oui, lesquelles?

.....  
.....  
.....  
.....



## **Annexe 2: Grille de collecte des données sur le leadership et le style de management des dirigeants communaux**

**Commune de:**

**Année:**

**Cible : Maire - Adjoint au Maire – Président de Commission - Cadres de la Mairie**

1. Quel poste occupez-vous dans l'exécutif/administration communale ?.....
2. Combien d'agents avez-vous sous votre direction ?.....
3. Chaque agent a-t-il un cahier de charge ?
4. Avez-vous une vision à long terme pour votre service ?

Oui

Non

5- Si Oui au point 1, énoncez cette vision à long terme

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. Comment cette vision est-elle déclinée à moyen et à court termes ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. Vos agents sont-ils en mesure de prendre des initiatives personnelles dans le cadre de l'exécution de leurs tâches ?

Oui

Non

8. Votre service dispose-t-il de manuel de procédures ?

Oui

Non

9. Si oui au point 8, ce manuel est-il mis en exécution ?

Oui

Non

10. Avez-vous un dispositif d'évaluation du rendement de vos agents ?

Oui

Non

11. Si oui au point 10, décrivez ce dispositif d'évaluation

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

12. Décrivez le climat de travail qui règne dans votre service

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

## **Annexe 3: Guide d'évaluation du fonctionnement des organes de gouvernance**

**Commune de:**

**Année:**

1. Nombre de sessions ordinaires tenues par le Conseil Communal:
2. Date de chaque session ordinaire:
3. Nature des points abordés à chaque session
4. Disponibilité des PV et comptes rendus de chaque session
5. Délai de disponibilité des PV et comptes rendus de chaque session
6. Existence des commissions permanentes
7. Nombre de reunions tenues par chaque commission
8. Existence des PV et comptes rendus des reunions de chaque commission
9. Adoption par le conseil communal des PV et comptes rendus des reunions de chaque commission
10. Date de vote du budget par le conseil communal
11. Date de vote du compte administratif par le conseil communal
12. Effectivité du role de coordinateur des services locaux par le Secretaire General
13. Existence des organes de passation des marchés publics (PRMP, CCPM, etc)
14. Nombre de dossiers de passations des marchés affectés aux organes concernés
15. Nombre de dossiers de passations des marchés traités par chaque organe
16. Délai de traitement de chaque dossier par chaque organe
17. Existence d'un dispositif d'archivage par service et pour la mairie en général
18. Fonctionnalité d'un dispositif d'archivage et de documentation

## **Annexe 4: Guide d'évaluation de la qualité des outils de gestion**

**Commune de:**

**Année:**

### 1. Outils de gestion rencontrés

- Plan de développement communal(PDC)
- Budgets
- Comptabilité analytique
- Comptabilité générale
- Comptes administratifs
- Comptes de gestion
- Tableaux de bord
- Plans de passation des marchés
- Autres

### 2. Procédures exhaustives d'élaboration des PDC, des budgets et des tableaux de bord

### 3. Niveau d'exécution physique et financière des PDC

### 4. Taux de réalisation des recettes et dépenses budgétaires

### 5. Modalité d'utilistion des tableaux de bord

### 6. Dispositifs de tenue de la comptabilité analytique

### 7. Dispositifs de tenue de la comptabilité générale

### 8. Autres.



## **Annexe 5: Guide d'évaluation de la qualité du système d'information**

**Commune de:**

**Année:**

1. Existence des ordinateurs en quantité et en qualité dans chaque service
2. Existence de logiciel approprié pour chaque domaine de gestion : ressources humaines, comptabilité et gestion budgétaire, service de planification, service technique, etc
3. Degré d'automatisation de l'ensemble des activités de la mairie
4. Existence de base de données sur le potentiel économique, financier et fiscal
5. Fréquence d'actualisation de la base de données
6. Degré de maîtrise des applications informatiques par les agents concernés
7. Délai de fourniture des services aux usagers
8. Procédures de prise de décision

## **Annexe 6: Guide d'évaluation de la qualité de la gestion à travers la qualité de la dépense publique**

**Commune de:**

**Année:**

### 1. Pour les fournitures de bureaux

- Inscription de crédit au budget pour chaque type de fourniture
- Comparaison entre montant engagé et le crédit inscrit au budget
- Conformité des prix utilisés au répertoire national des prix
- Quantité achetée par rapport aux besoins réels
- Qualité des fournitures achetées par rapport aux standards en la matière
- Transparence de la procédure d'achat des fournitures
- Délais de paiement des fournisseurs

### 2. Pour les investissements : construction des modules de classes, hangars de marchés

- Inscription de crédit au budget pour chaque type de construction
- Inscription de l'investissement dans le plan annuel d'investissement
- Inscription de l'investissement dans le plan annuel de passation des marchés
- Transparence de la procédure de passation des marchés
- Qualité des ouvrages réalisés
- Fonctionnalité des ouvrages réalisés
- Délais de paiement des fournisseurs

## Annexe n°7 : Méthodes de notation pour l'évaluation des différentes variables

### Annexe n°7-1 : Méthode de notation des différentes modalités du fonctionnement des organes de gouvernance

<b>Méthode de notation des différentes modalités du fonctionnement des organes de gouvernance</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (33 points)</b>
Nombre de sessions du conseil communal	- 1 point si les 4 sessions ordinaires sont tenues. - Moins 0,25 pour chaque session ordinaire non tenue	1
	1 point si les PV des sessions intègrent le relevé du conseil communal avec un point sur les tâches à exécuter par le Maire	1
Fonctionnalité des commissions permanentes	0,5 point pour chaque commission qui dispose d'au moins un rapport étudié par le conseil communal	1,5
	0,5 point par commission dont au moins un rapport a donné lieu à une décision du conseil communal	1,5
Nombre de rapport d'activité écrit du maire soumis au conseil communal	- 0,5 point par rapport d'activité écrit du maire soumis et discuté en conseil communal (soit un rapport pour chaque session ordinaire) - 0,5 point si chaque rapport contient le point d'exécution du budget	4
Date de vote du budget	3 points pour l'adoption du budget au plus tard le 15 janvier	3
	1,5 point si le budget est adopté entre le 16 janvier et le 31 mars	
	0 si le budget est adopté après le 31 mars	
Date de vote du compte administratif	- 2 points si le compte administratif est voté au plus tard le 30 juin - Moins 1 point par 15 jours de retard	5

Effectivité du rôle de coordination des services municipaux par le secrétaire général	- 3 points si les PV des réunions de service présidées par le secrétaire général sont disponible (au moins un rapport par mois) - Moins 0,25 point par chaque mois non couvert par un rapport	5
	1 point pour contenu des PV : existence de point d'exécution des tâches confiées aux services et de nouvelles instructions ou consigne	
	1 point pour la traçabilité du suivi et du contrôle du secrétaire général dans le circuit des dossiers financiers et domaniaux	
Fonctionnalité des organes de passation des commandes publiques	1,25 pour l'existence des organes en conformité avec la loi 2017-04 et ses décrets d'application (0,25 pour la PRMP ; 0,25 pour le S/PRMP, 0,25 pour CPMP, 0,25 pour CCMP, 0,25 pour comité ad'hoc.	6
	Qualification et adéquation profil/poste des membres des différents organes	
Fonctionnalité du dispositif d'archivage et de documentation	existence d'une salle de documentation, équipée et accessible au public avec tous les documents de planification	5

**Annexe n°7-2 : Méthode de notation des différentes modalités de la qualité des outils de gestion**

<b>Méthode de notation des différentes modalités de la qualité des outils de gestion</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (33 points)</b>
<b>1. Outils de gestion rencontrés</b>		<b>2 points</b>
1.1 Plan de Développement communal (PDC)	Si PDC existe : 0,25 point Si non : 0	
1.2 Budgets	Si budget disponible : 0,25 Si non : 0	
1.3 Comptabilité analytique (CA)	Si CA existe : 0,25 Si non : 0	
1.4 Comptabilité générale (CG)	Si CG existe : 0,25 Si non : 0	
1.5 Comptes administratifs	Si comptes administratifs disponible : 0,25 Si non : 0	
1.6 Comptes de gestion	Si compte de gestion disponible : 0,25 Si non : 0	
1.7 Tableaux de bord (TB)	Si TB existe : 0,25 Si non : 0	
1.8 Plan de passation des marchés (PM)	Si PM disponibles : 0,25 Si non : 0	
<b>2. Procédures exhaustives d'élaboration des outils de gestion</b>		<b>20</b>
2.1 Plan de Développement communal (PDC)	- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration des PDC : 1 point (Si non : 0) - Application intégrale de la démarche : 2,5 points (-0,5 par étape non appliquée) - Pertinence du PDC (Approche participative et prise en compte des capacités techniques et financières réelles de la commune au cours du processus de planification) : 1,5 (-0,25 par aspect délaissé)	5
2.2 Budgets	- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration du budget : 1 point (Si non : 0)	5

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Application intégrale de la démarche : 2,5 points (-0,5 par étape non appliquée</li> <li>- Pertinence du budget (implication de tous les services et prise en compte des potentialités économiques et fiscales réelles de la commune au cours du processus de planification) : 1,5 (-0,25 par aspect délaissé)</li> </ul>	
2.3 Comptes administratifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration des comptes administratifs : 0,5 point (Si non : 0)</li> <li>- Application intégrale de la démarche : 1 points (Si non 0)</li> <li>- Pertinence du compte administratif (existence de pièces justificatives pour toutes les opérations) : 1 point (-0,25 par tranche de 25% de pièces manquantes)</li> <li>- Concordance avec le compte de gestion : 0,5 point (Si non : 0)</li> </ul>	3
2.4 Comptes de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration des comptes de gestion : 0,5 point (Si non : 0)</li> <li>- Application intégrale de la démarche : 1 points (Si non 0)</li> <li>- Pertinence du compte de gestion (existence de pièces justificatives pour toutes les opérations) : 1 point (-0,25 par tranche de 25% de pièces manquantes)</li> <li>- Concordance avec le compte administratif: 0,5 point (Si non : 0)</li> </ul>	3
2.5 Tableaux de bord (TB)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration des TB: 0,5 point (Si non : 0)</li> <li>- Application intégrale de la démarche : 1 points (Si non 0)</li> <li>- Pertinence du TB (les indicateurs sont adaptés aux</li> </ul>	2

	réalités des communes) : si oui 0,5 point (si non 0)	
2.6 Plan de passation des marchés (PM)	- Existence de procédures exhaustives écrites d'élaboration des plans de passation des marchés : 0,5 point (Si non : 0) - Application intégrale de la démarche : 1 points (Si non 0) - Concordance entre PM et budget : 0,5 point (Si non : 0)	2
<b>3. Niveau d'exécution physique et financière des PDC</b>		<b>2</b>
3.1 Niveau d'exécution physique (NEPh)	Si NEPh <25% : 0,25 point Si 25% ≤NEPh < 50% : 0,5 point Si 50% ≤NEPh < 75% : 0,75 point Si NEPh ≥ 75% : 1 point	1
3.2 Niveau d'exécution financière (NEF)	NEF <25% : 0,25 point 25% ≤NEF < 50% : 0,5 point 50% ≤NEF < 75% : 0,75 point NEF ≥ 75% : 1 point	1
<b>4. Taux de réalisation des recettes et dépenses budgétaires</b>		<b>6</b>
4.1 Taux d'évolution des ressources locales propres (RLP)	Si RLP ≥ 10% : 2 points Si 5% ≤RLP < 10% : 1 point Si RLP <5% : 0 pt	2
4.2 Taux de réalisation des dépenses de fonctionnement (RDF)	Si RDF ≥ 75% : 1 point Si 50% ≤RDF < 75% : 0,5 Si RDF <50% : 0	1
4.3 Taux de réalisation des dépenses d'investissement (RDI)	Si RDI ≥ 75% : 3 points Si 50% ≤RDI < 75% : 2 points Si RDI <50% : 0	3
<b>5. Modalité d'utilisation des tableaux de bord</b>		<b>1</b>
5.1 Prise de décisions à partir des TB	Si oui, 1 point Si non, 0 point	
<b>6. Dispositifs de tenue de la comptabilité analytique</b>		<b>1</b>
6.1 Tenue effective de la comptabilité analytique	Si oui, 1 point Si non, 0 point	
<b>7. Dispositifs de tenue de la comptabilité générale</b>		<b>1</b>
7.1 Tenue effective de la comptabilité générale	Si oui, 1 point Si non, 0 point	

**Annexe n°7-3 : Méthode de notation des différentes modalités de la qualité du système d'information**

<b>Méthode de notation des différentes modalités de la qualité du système d'information</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (33 points)</b>
<b>1. Existence des ordinateurs en quantité et en qualité dans chaque service</b>		<b>6 points</b>
1.1 Chaque service dispose d'ordinateurs en nombre suffisant	- Besoins en ordinateurs satisfaits (B) à 100% : 3 points - $75\% \leq B < 100\%$ : 2 points - $50\% \leq B < 75\%$ : 1 point - $B < 50\%$ : 0,5 point	3
1.2 Dans chaque service, les ordinateurs fonctionnent correctement	- Bon fonctionnement : 2 points - Fonctionnement moyen : 1 point - Mauvais fonctionnement : 0 point	2
1.3 La qualité des ordinateurs est en adéquation avec les besoins	Oui : 1 point non : 0 point	1
<b>2. Existence de logiciel approprié pour chaque domaine de gestion : ressources humaines, comptabilité et gestion budgétaire, service de planification, service technique, etc</b>		<b>5</b>
2.1 Services financiers	Oui : 1 point non : 0 point	1
2.2 Services affaires domaniales	Oui : 1 point non : 0 point	1
2.3 Services technique et génie civil	Oui : 1 point non : 0 point	1
2.4 Services administratifs et ressources humaines	Oui : 1 point non : 0 point	1
2.5 Services planification	Oui : 1 point non : 0 point	1
<b>3. Degré d'automatisation de l'ensemble des activités de la mairie</b>		<b>5</b>
L'ensemble des activités de la mairie est automatisé	- Automatisation (A) à 100% : 5 points - $75\% \leq A < 100\%$ : 4 points - $50\% \leq A < 75\%$ : 3 points - $25\% \leq A < 50\%$ : 2 points - $10\% \leq A < 25\%$ : 1 point - $A < 10\%$ : 0 point	



<b>4. Existence de base de données sur le potentiel économique, financier et fiscal</b>		<b>1</b>
Il existe une base de données sur le potentiel économique, financier et fiscal	Oui : 1 Non : 0	
<b>5. Fréquence d'actualisation de la base de données</b>		<b>5</b>
Fréquence d'actualisation	Par an : 5 points Par 3 ans : 3 points Par 4 ans : 2 points Par 5 ans : 1 point Plus de 5 ans : 0	
<b>6. Degré de maîtrise des applications informatiques par les agents concernés</b>		<b>4</b>
Les agents maîtrisent les applications informatiques	Très bonne maîtrise : 4 points Bonne maîtrise : 3 points Maîtrise acceptable : 2 points Faible maîtrise : 1 point	
<b>7. Délai de fourniture des services aux usagers</b>		<b>6</b>
Services état civil	moins d'une journée : 3 points plus d'une journée : 1 point	
Entretien des pistes rurales et urbaines	Chaque année : 3 points Plus d'une année : 1 point	
<b>8. Procédures de prise de décision</b>		<b>1</b>
Utilisation du système d'information dans les prises de décisions	Oui : 1 point Non : 0 point	

**Annexe n°7-4 : Méthode de notation des différentes modalités du degré de mise en œuvre des compétences**

<b>Méthode de notation des différentes modalités du degré de mise en œuvre des compétences</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (102 points)</b>
<b>1. Compétences propres</b>		
1.1 Développement local		
1.1.1 Nature des documents de planification élaborés et mis en œuvre.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan de Développement Communal : Si oui, 0,5 Si non 0</li> <li>- Schéma Directeur d'Aménagement Communal : Si oui, 0,5 Si non 0</li> <li>- Plan Annuel d'Investissement : Si oui, 0,5 Si non 0</li> <li>- Budgets : Si oui, 0,5 Si non 0</li> </ul>	2
1.1.2 Niveau d'exécution desdits documents	Pour chaque type de document de planification (soit R le niveau de réalisation) <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>R &lt; 20\%</math> : 1 point</li> <li>- <math>20\% \leq R &lt; 40\%</math> : 2 points</li> <li>- <math>40\% \leq R &lt; 60\%</math> : 3 points</li> <li>- <math>60\% \leq R &lt; 80\%</math> : 4 points</li> <li>- <math>R \geq 80\%</math> : 5 points</li> </ul>	5
1.2 Aménagement Habitat et Urbanisme		
1.2.1 Nombre de kilomètres linéaires de caniveaux construits	Soit BGCC les besoins globaux en construction des caniveaux et KLRC les kilomètres linéaires réellement construits <ul style="list-style-type: none"> <li>- KLRC <math>&lt; 20\%</math> BGCC : 1 point</li> <li>- <math>20\% \text{ BGCC} \leq \text{KLRC} &lt; 40\% \text{ BGCC}</math> : 2 points</li> <li>- <math>40\% \text{ BGCC} \leq \text{KLRC} &lt; 60\% \text{ BGCC}</math> : 3 points</li> <li>- <math>60\% \text{ BGCC} \leq \text{KLRC} &lt; 80\% \text{ BGCC}</math> : 4 points</li> <li>- <math>\text{KLRC} \geq 80\% \text{ BGCC}</math> : 5 points</li> </ul>	5
1.2.2 Nombre de permis de construire délivré	Soit N le nombre de demandes d'établissement de permis de	5

	<p>construire introduites à la mairie par les citoyens.</p> <p>Soit X le nombre de permis de construire émis par la mairie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>X &lt; 20\% N</math> : 1 point</li> <li>- <math>20\% N \leq X &lt; 40\% N</math> : 2 points</li> <li>- <math>40\% N \leq X &lt; 60\% N</math> : 3 points</li> <li>- <math>60\% N \leq X &lt; 80\% N</math> : 4 points</li> <li>- <math>X \geq 80\% N</math> : 5 points</li> </ul>	
1.2.3 Nombre de permis d'habité délivré	<p>Soit NP le nombre de demandes d'établissement de permis d'habité introduits à la mairie par les citoyens.</p> <p>Soit XP le nombre de permis d'habité émis par la mairie</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>XP &lt; 20\% NP</math> : 1 point</li> <li>- <math>20\% NP \leq XP &lt; 40\% NP</math> : 2 points</li> <li>- <math>40\% NP \leq XP &lt; 60\% NP</math> : 3 points</li> <li>- <math>60\% NP \leq XP &lt; 80\% NP</math> : 4 points</li> <li>- <math>XP \geq 80\% NP</math> : 5 points</li> </ul>	5
1.3 Infrastructures, Equipements et Transports		
1.3.1 Nombre de kilomètres linéaires de pistes aménagés en milieu urbain et rural	<p>Soit BGPA les besoins globaux en aménagement de pistes</p> <p>Soit KLPRA les kilomètres linéaires de pistes réellement aménagés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <math>KLPRA &lt; 20\% BGPA</math> : 1 point</li> <li>- <math>20\% BGPA \leq KLPRA &lt; 40\% BGPA</math> : 2 points</li> <li>- <math>40\% BGPA \leq KLPRA &lt; 60\% BGPA</math> : 3 points</li> <li>- <math>60\% BGPA \leq KLPRA &lt; 80\% BGPA</math> : 4 points</li> <li>- <math>KLPRA \geq 80\% BGPA</math> : 5 points</li> </ul>	5
1.4 Services marchands et Investissements économiques		

<p>1.4.1 Nombre de hangars de marché construit et fonctionnels</p>	<p>Soit BGHM les besoins globaux en hangars de marchés</p> <p>Soit NHMRCF le nombre de hangars de marchés réellement aménagés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NHMRCF &lt;20% BGHM : 1 point</li> <li>- 20% BGHM ≤NHMRCF &lt; 40% BGHM: 2 points</li> <li>- 40% BGHM ≤NHMRCF &lt; 60% BGHM : 3 points</li> <li>- 60% BGHM ≤NHMRCF &lt; 80% BGHM : 4 points</li> <li>- NHMRCF ≥ 80% BGHM : 5 points</li> </ul>	<p>5</p>
<p>1.4.2 Nombre de gares routières aménagées et fonctionnelles</p>	<p>Soit BGGR les besoins globaux en aménagement de gares routières</p> <p>Soit NGRRCF le nombre de gares routières réellement aménagés et fonctionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NGRRCF &lt;20% BGGR : 1 point</li> <li>- 20% BGGR ≤NGRRCF &lt; 40% BGGR: 2 points</li> <li>- 40% BGGR ≤NGRRCF &lt; 60% BGGR : 3 points</li> <li>- 60% BGGR ≤NGRRCF &lt; 80% BGHM : 4 points</li> <li>- NGRRCF ≥ 80% BGGR : 5 points</li> </ul>	<p>5</p>
<p>1.4.3 Nombre de parcs à bétail construits et fonctionnels</p>	<p>Soit BGPB les besoins globaux en aménagement de parcs à bétail</p> <p>Soit NPBRCF le nombre de parcs à bétail réellement aménagés et fonctionnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NPBRCF &lt;20% BGPB : 1 point</li> <li>- 20% BGPB ≤NPBRCF &lt; 40% BGPB: 2 points</li> </ul>	<p>5</p>

	<p>- 40% BGPB <math>\leq</math> NPBRCF &lt; 60% BGPB : 3 points</p> <p>- 60% BGPB <math>\leq</math> NPBRCF &lt; 80% BGPB : 4 points</p> <p>- NPBRCF <math>\geq</math> 80% BGPB : 5 points</p>	
<b>2. Compétences partagées</b>		
2.1 Enseignement maternel, primaire		
2.1.1 Nombre de modules de classes construits pour les écoles maternelles	<p>Soit BGMCEM les besoins globaux en modules de classes dans les écoles maternelles</p> <p>Soit NMCRCEEM le nombre de de modules de classes réellement construits et équipés dans les écoles maternelles</p> <p>- NMCRCEEM &lt; 20% BGMCEM : 1 point</p> <p>- 20% BGMCEM <math>\leq</math> NMCRCEEM &lt; 40% BGMCEM: 2 points</p> <p>- 40% BGMCEM <math>\leq</math> NMCRCEEM &lt; 60% BGMCEM : 3 points</p> <p>- 60% BGMCEM <math>\leq</math> NMCRCEEM &lt; 80% BGMCEM : 4 points</p> <p>- NMCRCEEM <math>\geq</math> 80% BGMCEM : 5 points</p>	5
2.1.2 Nombre de modules de classes construits pour les écoles primaires	<p>Soit BGMCEP les besoins globaux en modules de classes dans les écoles primaires</p> <p>Soit NMCRCEEP le nombre de de modules de classes réellement construits et équipés dans les écoles primaires</p> <p>- NMCRCEEP &lt; 20% BGMCEP : 1 point</p> <p>- 20% BGMCEP <math>\leq</math> NMCRCEEP &lt; 40% BGMCEP: 2 points</p> <p>- 40% BGMCEP <math>\leq</math> NMCRCEEP &lt; 60% BGMCEP : 3 points</p>	5

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 60% BGMCEP <math>\leq</math> NMCRCCEP &lt; 80% BGMCEP : 4 points</li> <li>- NMCRCCEP <math>\geq</math> 80% BGMCEP : 5 points</li> </ul>	
2.2 Santé, Action Sociale et Culturelle		
2.2.1 Nombre de centres de santé construits et équipés	<p>Soit BGCSC les besoins globaux en centres de santé de la commune</p> <p>Soit NCSRCEC le nombre de centres de santé réellement construits et équipés dans la commune</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- NCSRCEC &lt; 20% BGCSC : 1 point</li> <li>- 20% BGCSC <math>\leq</math> NCSRCEC &lt; 40% BGCSC : 2 points</li> <li>- 40% BGCSC <math>\leq</math> NCSRCEC &lt; 60% BGCSC : 3 points</li> <li>- 60% BGCSC <math>\leq</math> NCSRCEC &lt; 80% BGCSC : 4 points</li> <li>- NCSRCEC <math>\geq</math> 80% BGCSC : 5 points</li> </ul>	5
2.2.2 Existence et fonctionnement de bibliothèque communale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bibliothèque existe, bien équipée et fonctionnelle : 5 points</li> <li>- Bibliothèque existe, partiellement équipée et fonctionnelle : 4 points</li> <li>- Bibliothèque existe, faiblement équipée, fonctionnelle : 3 points</li> <li>- Bibliothèque existe, non équipée, fonctionnelle : 2 point</li> <li>- Bibliothèque n'existe pas : 0 point</li> </ul>	5
2.2.3 Existence et fonctionnement de centre de promotion sociale (CPS) au niveau de la commune	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CPS existe, bien équipé et fonctionnel : 5 points</li> <li>- CPS existe, partiellement équipé et fonctionnel : 4 points</li> <li>- CPS existe, faiblement équipé, fonctionnel : 3 points</li> <li>- CPS existe, non équipé, fonctionnel : 2 point</li> <li>- CPS n'existe pas : 0 point</li> </ul>	5
2.2.4 Nombre de citoyens indigents assistés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'indigents de la commune connu, au moins 50% sont assistés : 5 points</li> </ul>	5

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'indigents connus, entre 30% et 50% sont assistés : 4 points</li> <li>- Nombre d'indigents connus, entre 10% et 30% sont assistés : 3 points</li> <li>- Nombre d'indigents connus, moins de 10% sont assistés, 2 points</li> <li>- Nombre d'indigents non connus mais quelques indigents sont assistés : 1 points</li> </ul>	
<b>2.3 Alphabétisation et Education des adultes</b>		
2.3.1 Nombre d'adultes alphabétisés en langues locales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Existence et mise en œuvre à au moins 50% d'un programme communal d'alphabétisation des adultes en langues locales : 5 points</li> <li>- Existence et mise en œuvre entre 30% et 50% d'un programme communal d'alphabétisation des adultes en langues locales : 4 points</li> <li>- Existence et mise en œuvre entre 10% et 30% d'un programme communal d'alphabétisation des adultes en langues locales : 3 points</li> <li>- Existence et mise en œuvre à moins de 10% d'un programme communal d'alphabétisation des adultes en langues locales : 2 points</li> <li>- Inexistence d'un programme communal d'alphabétisation des adultes : 0 point</li> </ul>	5
<b>2.4 Protection des ressources naturelles</b>		
2.4.1 Nombre de plants mis en terre et entretenus par la mairie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus de 50% des plans mis en terre sont entretenus et sont arrivés à maturation : 5 points</li> <li>- Entre 30% et 50% des plans mis en terre sont entretenus et sont arrivés à maturation : 4 points</li> </ul>	5

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entre 10% et 30% des plans mis en terre sont entretenus et sont arrivés à maturation : 3 points</li> <li>- Entre 5% et 10% des plans mis en terre sont entretenus et sont arrivés à maturation : 2 points</li> <li>- Moins de 5% des plans mis en terre sont entretenus et sont arrivés à maturation : 1 point</li> </ul>	
2.4.2 Existence de forêt communale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Forêt communale existe, bien entretenue : 5 points</li> <li>- Forêt communale existe, partiellement entretenue : 4 points</li> <li>- Forêt communale existe, faiblement entretenue : 3 points</li> <li>- Forêt communale existe, non entretenue : 2 point</li> <li>- Forêt communale n'existe pas : 0 point</li> </ul>	5
<b>2.5 Finances</b>		
2.5.1 Niveau de mobilisation des ressources propres par rapport au potentiel économique et fiscal	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plus de 80% du potentiel économique, financier et fiscal de la commune est exploité : 5 points</li> <li>- Entre 60% et 80% du potentiel économique, financier et fiscal de la commune est exploité : 4 points</li> <li>- Entre 40% et 60% du potentiel économique, financier et fiscal de la commune est exploité : 3 points</li> <li>- Entre 20% et 40% du potentiel économique, financier et fiscal de la commune est exploité : 2 points</li> <li>- Moins de 20% du potentiel économique, financier et fiscal de la commune est exploité : 1 point</li> </ul>	5
<b>3. Compétences déléguées</b>		
<b>3.1 Etat civil</b>		



<p>3.1.1 Tenue des registres de naissances, mariages célébrés et de décès</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Différents registres existent, bien tenus : 5 points</li> <li>- Différents registres existent, moyennement bien tenus : 4 points</li> <li>- Différents registres existent, faiblement bien tenus : 3 points</li> <li>- Différents registres existent, mal tenus : 2 point</li> <li>- Au moins un registre n'existe pas : 0 point</li> </ul>	<p>5</p>
<p>3.1.2 Délais de légalisation des actes administratifs</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Immédiat : 5 points</li> <li>Une matinée : 4 points</li> <li>La journée : 3 points</li> <li>Une journée et demie : 2 points</li> <li>Deux jours : 1 point</li> </ul>	<p>5</p>

**Annexe n°7-5: Méthode de notation des différentes modalités de la qualité de la dépense publique**

<b>Méthode de notation des différentes modalités de la qualité de la dépense publique</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (39 points)</b>
<b>1. Dépenses de fonctionnement (fournitures de bureau)</b>		<b>20</b>
1.1 Inscription de crédit au budget pour l'achat de fournitures de bureau	- L'achat effectué est prévu au budget : 1 point - L'achat effectué n'est pas prévu au budget : 0 point	1
1.2 Comparaison entre montant engagé et le crédit inscrit au budget	- Le montant engagé est inférieur ou égal au montant inscrit au budget : 1 point - Le montant engagé est supérieur au montant inscrit au budget : 0 point	1
1.3 Conformité des prix utilisés à ceux du répertoire national des prix	- Les prix utilisés lors de l'achat sont conformes à ceux du répertoire national des prix : 1 point - Au moins un seul prix n'est pas conforme à celui du répertoire des prix : 0 point	1
1.4 Quantité achetée par rapport aux besoins réels	- la quantité achetée est supérieure aux besoins réels : 0 point ; - la quantité achetée est comprise entre 80% et 100% des besoins : cinq (5) points ; - la quantité achetée est comprise entre 60% et 80% des besoins : 4 points ; - la quantité achetée est comprise entre 40% et 60% des besoins : 3 points ;	5

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la quantité achetée est comprise entre 20% et 40% des besoins : 2 points ;</li> <li>- la quantité achetée est inférieure à 20% des besoins : 1 point ;</li> </ul>	
1.5 Qualité des fournitures achetées par rapport aux standards en la matière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La qualité des articles achetés correspond exactement aux qualités standards : 4 points</li> <li>- 100% des articles achetés sont contraires aux normes : 0 point</li> <li>- Entre 60% et 100% des articles ne sont pas conformes aux normes : 1 point</li> <li>- Entre 20% et 60% des articles achetés sont contraires aux normes : 2 points</li> <li>- Moins de 20% des articles achetés sont contraires aux normes : 3 points</li> </ul>	4
1.6 Transparence de la procédure d'achat des fournitures	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procédure d'achat totalement transparente : 4 points</li> <li>- 50% à 75% des critères de transparence respectés : 3 points</li> <li>- 25% à 50% des critères de transparences respectés : 2 points</li> <li>- 10% à 25% des critères de transparence respectés : 1 point</li> <li>- Moins de 10% des critères de transparences respectés : 0 points</li> </ul>	4
1.7 Délais de paiement des fournisseurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moins de 3 mois : 4 points</li> <li>- Entre 3 et 6 mois : 3 points</li> <li>- Entre 6 et 9 mois : 2 points</li> <li>- Entre 9 et 12 mois : 1 point</li> <li>- Plus de 12 mois : 0 points</li> </ul>	4
<b>2. Dépenses d'investissements : construction des modules de classes, hangars de marchés</b>		<b>19</b>
2.1 Inscription de crédit au budget pour chaque type de construction	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si oui : 1 point</li> <li>Si non : 0 point</li> </ul>	1
2.2 Inscription de l'investissement dans le plan annuel d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Si oui : 1 point</li> <li>Si non : 0 point</li> </ul>	1

2.3 Inscription de l'investissement dans le plan annuel de passation des marchés	Si oui : 1 point Si non : 0 point	1
2.4 Transparence de la procédure de passation des marchés	- Procédure d'achat totalement transparente : 4 points - 50% à 75% des critères de transparence respectés : 3 points - 25% à 50% des critères de transparences respectés : 2 points - 10% à 25% des critères de transparence respectés : 1 point - Moins de 10% des critères de transparences respectés : 0 points	4
2.5 Qualité des ouvrages réalisés	- Aucun défaut constaté sur les ouvrages : 4 points - 2% de défauts constatés : 3 points - Entre 2% et 5% de défauts constatés : 2 points - Entre 5% et 10% de défauts constatés : 1 point - Plus de 10% de défauts constatés : 0 point	4
2.6 Fonctionnalité des ouvrages réalisés	- Les ouvrages sont complètement utilisés par les usagers : 4 points - Les usagers n'utilisent pas les ouvrages qui sont abandonnés : 0 points - Les ouvrages sont utilisés à au plus 75% : 3 points - Les ouvrages sont utilisés entre 50% et 75% : 2 points - Les ouvrages sont utilisés à moins de 50% : 1 points	4
2.7 Délais de paiement des prestataires de services	- Moins de 3 mois : 4 points - Entre 3 et 6 mois : 3 points - Entre 6 et 9 mois : 2 points - Entre 9 et 12 mois : 1 point - Plus de 12 mois : 0 points	4

**Annexe n°7-6: Méthode de notation des différentes modalités de la transparence des commandes publiques**

<b>Méthode de notation des différentes modalités de la transparence de la commande publique</b>		
<b>Volets/Indicateur</b>	<b>Mode de notation</b>	<b>Note maximale (22 points)</b>
Respect des procédures de passation des marchés publics	Publication sur le SIGMAP : - plan de passation des marchés publics (1 point) - avis d'appels d'offre (1 point) - PV d'attribution provisoire et définitive des marchés (2 points)	4
	- conformité des PV d'ouverture des offres (1 point) - concordance entre PV d'ouverture et registre spécial de réception des offres (1 point)	2
	- disponibilité des avis de la CCMP sur les documents de passation des marchés (1 point) - non fractionnement des marchés (1 point)	2
	- preuves de notification pour les soumissionnaires non retenus (1 point) - preuve de non existence des marchés de gré à gré (1 point)	2
Exécution des commandes publiques	Existence de dossier technique en bonne et due forme ayant servi à l'élaboration des DAO (2 point)	2
	Les titulaires des marchés ont soumis un dossier d'exécution qui a été approuvé par les soins du Chef service Technique avec le cachet « bon à exécuter » (2 points)	2
	Disponibilité de rapport de suivi et de contrôle d'au moins un chantier par mois et par réalisation avec images à l'appui (4 points)	4

	Existence de PV de constat d'achèvement pour tous les marchés (2 points)	2
	Absence de chantiers en retard et abandonnés (2 point)	2

## Annexe n°8 : corrélation entre la qualité de la gestion et les scores d'efficience technique

	<i>QDG</i>	<i>ETG</i>	<i>ETP</i>
<b>QDG</b>	1		
<b>ETG</b>	0,09476062	1	
<b>ETP</b>	0,04814703	0,64040497	1

## Annexe n° 9: matrice de corrélation entre les variables explicatives

	<i>ETG</i>	<i>ETP</i>	<i>FOS</i>	<i>QSI</i>	<i>QOG</i>	<i>RF</i>	<i>DF</i>	<i>ETG</i> <sup>2</sup>	<i>ETP</i> <sup>2</sup>
<b>ETG</b>	1,000								
<b>ETP</b>	0,640	1,000							
<b>FOS</b>	0,068	0,022	1,000						
<b>QSI</b>	-0,130	-0,216	0,206	1,000					
<b>QOG</b>	0,381	0,308	0,060	0,044	1,000				
<b>RF</b>	0,275	0,088	0,136	0,101	0,328	1,000			
<b>DF</b>	-0,078	-0,084	0,072	0,086	0,122	0,793	1,000		
<b>ETG</b> <sup>2</sup>	0,984	0,619	0,063	-0,120	0,361	0,283	-0,060	1,000	
<b>ETP</b> <sup>2</sup>	0,627	0,996	0,011	-0,216	0,298	0,085	-0,081	0,613	1,000



## Annexe n° 10: Qualité de la gestion

Communes	Qualité de la gestion (%)		
	2016	2017	2018
ABOMEY	70,36	69,5	73,72
ADJA-OUERE	76,76	74	70
ADJARRA	83,05	72	70,66
ADJOHOUN	59,33	66,5	60,2
AGBANGNIZOUN	82,93	75	68,87
AGUEGUES	77,46	72,75	61,22
AKPRO-MISSERETE	71,59	64,5	57,44
ALLADA	71,89	79,75	88,25
APLAHOUE	73,71	72,74	67,85
ATHIEMEY	88,34	69,54	77,55
AVRANKOU	73,93	82	71,43
BANIKOARA	74,17	86,75	85,71
BANTE	62,51	72	66,33
BASSILA	73,54	80	77,08
BEMBEREKE	82,07	86	85,2
BOHICON	77,7	83,5	77,55
BONOU	60,35	67,75	67,34
BOPA	79,66	64,25	62,75
BOUKOMBE	74,84	70,5	60,96
COBLY	69,77	64,54	47,54
COME	79,95	70,5	62,41
COPARGO	59,49	62,75	47,45
COVE	69,45	64,75	56,38
DANGBO	68,21	78	70,15
DASSA-ZOUME	58,46	59,5	66,84
DJAKOTOMEY	80,98	78,75	64,79
DJIDJA	62,55	66,5	77,04
DOGBO	84,33	69,53	64,28
GLAZOUE	56,53	65,25	62,5
GOGOUNOU	65,98	75	66,33
GRAND-POPO	79,4	79	77,04
HOUEYOGBE	85,81	75	59,94
IFANGNI	70,4	69,25	73,46
KALALE	72,33	61,75	59,43
KANDI	67,23	72,25	61,22
KARIMAMA	65,21	66,25	61,99
KEROU	79,31	69	78,06
KETOU	71,58	66,5	71,43

Communes	Qualité de la gestion (%)		
	2016	2017	2018
KLOUEKANME	74,72	73,25	61,22
KOUANDE	77,71	59,5	74,48
KPOMASSE	77,41	70,75	69,9
LALO	78,74	65,5	59,69
LOKOSSA	93,38	83,5	73,97
MALANVILLE	60,85	75,25	72,96
MATERI	79,15	73	64,58
NATITINGOU	83,25	73,5	75,25
N'DALI	81,49	77,75	78,57
NIKKI	78,24	80,5	89,8
OUAKE	70,74	73,75	69,13
OUESSE	64,31	69,5	65,81
OUIDAH	72,63	69,75	84,18
OUIHI	72,36	82,97	76,02
PEHUNCO	82,08	61,75	58,16
PERERE	75,9	72,25	83,16
POBE	84,02	69,25	63,26
PORTO-NOVO	74,01	71	71,42
SAKETE	68,74	60,5	63,01
SAVALOU	69,69	71,75	73,46
SAVE	66,12	65	58,16
SEGBANA	67,38	65,75	56,89
SEME-PODJI	74,88	65,75	66,83
SINENDE	78,49	83	76,79
SÔ-AVA	74,46	63,25	61,22
TANGUIETA	78,66	66	57,73
TOFFO	72,11	74,25	79,08
TORI-BOSSITO	56,06	71,75	65,5
TOUCOUNTOUNA	80,55	74,21	65,7
TOVIKLIN	90,25	73,5	76,78
ZAGNANADO	61,56	76,5	66,07
ZA KPOTA	68,79	76	66
ZÊ	67,76	63,5	67,09

Source : Données d'enquêtes