

# **Opportunité de l'instauration d'un contrôle de gestion pour l'amélioration des performances des entités territoriales décentralisées en République démocratique du Congo**

*KANGODIE MALONGO Emery*

## **Resumé**

Le pilotage de différents problèmes que rencontre les Entités Territoriales Décentralisées au monde en général et en République Démocratique du Congo en particulier nécessite la conception, l'implémentation et l'exploitation d'un certain nombre d'outils appropriés qui vont permettre aux autorités locales d'offrir des services publics de qualité à leurs mandants.

Le contrôle de gestion territorial est l'un des outils importants qui doit permettre aux entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo de mieux piloter leur performance.

## **MOTS CLES**

Contrôle de gestion territorial, performance, Entité Territoriale Décentralisée

## **0. INTRODUCTION**

La constitution de la République Démocratique du Congo du 18 Février 2006 consacre dans ses différents articles (const, Art 2, 3 et 5) la décentralisation comme seule mode de gestion politique, économique, financière et administrative, le pouvoir s'exerce à trois niveaux : le Gouvernement central, le Gouvernement provincial et les Entités Territoriales Décentralisées (ville, Commune, Secteur et Chefferie).

L'exercice du pouvoir à ces trois niveaux se règle par le principe de la libre administration des provinces, ce qui implique qu'elles doivent être dotées, non seulement des organes formés par les élus des citoyens locaux mais aussi disposer des ressources suffisantes devant leur permettre de financer les différents projets d'intérêt local.

La mise en œuvre de la politique de la décentralisation exige que bon nombre des mesures soient prises pour permettre au responsable des communautés locales à mieux gérer le processus de leur développement.

Au titre de ces mesures figure le contrôle de gestion entendu comme l'ensemble des règles, des procédures et des mécanismes mis en place de manière coordonnée et cohérente dans les collectivités locales pour s'assurer qu'elles sont gérées de manière efficace et efficiente (Van Caillie, 2005).

Bon nombre des pays occidentaux et Africains qui ont adopté ce mode d'organisation ont pris conscience que le contrôle de gestion est une fonction incontournable à l'heure actuelle dans les collectivités locales confrontées à plusieurs problèmes liés à leur développement.

En France par exemple, le premier texte administratif qui met en avant une nécessité du contrôle de gestion dans le budget des administrations de l'Etat est la circulaire « relative au renouveau des services publics » : les centres de responsabilité (25 janvier 1990). Le second texte réglementaire qui exhorte à utiliser le contrôle de gestion est la circulaire du 30 Juin 1998 relative à « la préparation des programmes pluri annuels de modernisation des administrations ».

Au-delà de la préparation des programmes pluri annuels de modernisation des administrations, cette circulaire affirme la volonté de maîtriser les finances publiques, et d'introduire le contrôle de gestion dans les services publics (Evah-Manga, 2012). Par ailleurs, différents travaux parlementaires entre 1990 et 2001, vont conduire le législateur à élaborer une loi organique sur les lois des finances, le 01 août 2001 qui assoit le contrôle de gestion dans la gestion des finances publiques et introduit dans le même temps la performance (Lavigne L., 2017).

Sur le plan empirique, plusieurs études ont été menées sur le contrôle de gestion dans les collectivités locales en France (Bekanda, 2018 ; Cowbet 2002 ; Lavigne L., 2017 ; Fort M., 2018 ; Futol F, 2003) cités par Togodo A(2012).

Ces différentes études ont relevé des pratiques diverses en matière de contrôle de gestion ainsi que ses attentes. Cependant, toutes reconnaissent la portée et la pertinence d'un tel outil dans le pilotage des différents problèmes de ces organisations. L'existence d'un contrôle de gestion au sein d'une collectivité Territoriale traduit la volonté de s'y intégrer en tant qu'assistant au pilotage et à la définition stratégique de ladite collectivité (Mathieu F., 2018).

En Afrique par contre, et dans la plupart des pays, la décentralisation est née de la démocratisation et de la propagation du pluralisme politique (ex : Bénin, Mali, Burkina Faso, etc.), des pouvoirs centralisés et forts.

Dans d'autres, la décentralisation vient de la nécessité de refonder l'Etat en prise à une grave crise qui menace son existence même et celle du pays (Cameroun, Congo-Brazza, Togo, etc.). Enfin, dans certains pays, la décentralisation est née aussi de l'urbanisation, car c'est parce que de nombreuses désiraient s'autonomiser que la décentralisation s'est imposée (François P., 2012).

Dans ces différents pays, plusieurs outils ont été développés pour accompagner leur processus de la décentralisation. Au Maroc par exemple, trois lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont été adoptées et définissent le contrôle de gestion à travers ses différents outils qui doivent être appliqués (Bekanda P., et Belouchi M., 2018).

Ces lois ont imposé certaines conditions destinées à l'amélioration du contrôle interne. Sous la supervision du président du Conseil de la collectivité concernée, cette dernière a l'obligation de procéder à l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, recourir à l'audit et présenter le bilan de sa gestion (Bekada A. et Belouchi M., 2018).

Au Benin, les systèmes de contrôle de gestion sont opérationnels dans les communes Béninoises mais avec des finalités et des outils différents (Togodo A, 2012).

Dans ces différents pays, historiquement, les systèmes de gestion ont été bâtis sur des modèles administratifs et sur les outils de gestion les plus classiques. La gestion budgétaire et comptable, la gestion des ressources humaines etc. dans ce cadre, le contrôle de gestion s'est appuyé dans ces collectivités territoriales sur le contrôle budgétaire, le contrôle des effectifs, la mesure de l'activité des services, l'utilisation des ressources et le suivi des coûts dans les métiers techniques.

Progressivement, le contrôle de gestion a intégré et adapté des concepts utilisés dans le secteur marchand, tels que l'économie, l'efficience et l'efficacité avec des méthodes et des degrés divers. Le concept d'économie visant à s'assurer du meilleur coût pour l'acquisition des moyens fait partie de la culture des collectivités territoriales qui ont mis en place des démarches d'optimisation des achats, d'adéquation des profils des agents aux postes. Le concept d'efficience visant à optimiser les ressources à partir de la mise en relation des volumes d'activité avec les moyens utilisés. Le concept d'efficacité vise à rapprocher réalisations des objectifs fixés (Futol, 2003).

Comme on peut le constater ; les différentes collectivités territoriales cherchent aujourd'hui à orienter leur système de gestion vers une plus grande efficacité pour l'utilisateur.

Elles se sont rangées vers la modernisation de l'Etat et de ses méthodes de gestion prônées par le new management public<sup>0</sup>. Les collectivités territoriales doivent choisir des outils qu'elles estiment adéquats à leurs objectifs de gestion. Ce nouveau style de management est tourné vers les finalités de la collectivité et doit s'appuyer sur un système de gestion adapté aux spécificités propres de chaque collectivité. (Futol, 2003).

Plus particulièrement en République Démocratique du Congo, la loi n° 11/011 du 13 Juillet 2011 relative aux finances publiques encourage les perspectives d'une gestion moderne des finances publiques : elle prône la recherche d'une meilleure performance en terme d'efficacité et d'efficience qui doit être au centre de l'action de l'Etat, ce qui implique une modernisation des méthodes et outils de gestion utilisés dans l'administration publique de manière générale et dans les Entités Territoriales décentralisées en particulier.

Par ailleurs, la gouvernance comprise comme l'exercice des pouvoirs économique, financier, politique et administratif pour gérer les affaires du pays à tous les niveaux devrait constituer la clé de voûte de la décentralisation qui constitue l'un de ses principaux piliers. (Balabala M, 2017).

Une bonne gouvernance implique un ensemble de mesures destinées à assurer et optimiser la gestion des affaires locales aux plans économique, politique et administratif. Une gouvernance est performante lorsque la gestion des problèmes et des ressources est effective, efficace et répond aux besoins essentiels de la société. Dans cette perspective, la gestion des affaires par les autorités doit se caractériser essentiellement par la participation de toute la population, la transparence dans la gestion des services publics, la durabilité et la primauté du droit et la mise en place d'un environnement juridique favorable au développement. (Balabala M, 2017).

Cette gouvernance locale comporte les dimensions politique, administrative et économique. La bonne gouvernance suppose donc à la fois des principes démocratiques acceptés de tous et la recherche permanente de l'équité, de la rigueur et de l'efficacité dans la conduite des affaires ainsi qu'une volonté politique clairement affirmée de lutter contre la corruption. CTAD (2015).

Force est de constater qu'en République Démocratique du Congo, cette gouvernance tarde à se mettre en place d'autant plus que les entités Territoriales Décentralisées sont confrontées à plusieurs problèmes d'ordre structurel, organisationnel et matériel qui conditionnent l'amélioration du bien-être des contribuables.

Le pilotage de ces différents problèmes nécessite la conception, l'implémentation et l'exploitation d'un certain nombre d'outils appropriés qui vont permettre aux autorités locales d'offrir des services publics de qualité à leurs mandants. Togodo A, (2012). Le contrôle de gestion territorial est l'un des outils importants qui doit permettre aux entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo de mieux piloter leur performance. Ce qui est ainsi mis en cause, c'est la performance des administrations publiques décentralisées.

Cet article sera développé en trois points : le premier point présente les différents concepts qui se rapportent au contrôle de gestion et la performance des Entités Territoriales Décentralisées. Le deuxième analyse les différents outils de Contrôle de gestion Territorial tandis que le troisième circonscrit la nécessité du contrôle de gestion dans le pilotage des Entités Territoriales Décentralisées de la République Démocratique du Congo.

## **1. Les concepts clés en rapport au contrôle de gestion territorial**

Nous allons présenter les différents concepts qui se rapportent au contrôle de gestion territorial.

### **1.1. L'entité territoriale décentralisée**

On peut définir les Entités Territoriales comme des entités de droit public correspondant à des groupements humains géographiquement localisées sur une position déterminée du territoire national, auquel l'Etat a conféré la personnalité juridique et le pouvoir de s'administrer par des autorités élues. (Guillien R et Vincent J, 2008).

C'est cette personnalité juridique qui confère aux Entités Territoriales Décentralisées leur autonomie sur le plan organique, juridique et financier. Cette autonomie se mesure donc à trois niveaux :

- L'élection des responsables des entités ;
- L'étendue de leur pouvoir juridique ;

- L'importance des moyens matériels et notamment financiers dont elles disposent. (Kaimbi j, 2008).

En République Démocratique du Congo, l'article 3 alinéa 2 de la constitution de 2006, a limitativement énuméré les Entités Territoriales Décentralisées sur le plan national. Ce sont : la Ville, la commune, la chefferie et le secteur. Le constituant a, par ailleurs, laissé le soin de fixer la composition, l'organisation et le fonctionnement de ces Entités à une loi organique. C'est la loi organique n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces qui sont intervenues pour ce faire.

Dans son article 46, la même loi stipule qu'il faut entendre par commune :

Tout chef-lieu de territoire, toute subdivision de la ville ou toute agglomération ayant une population d'au moins 20.000 habitants à laquelle un décret du premier Ministre aura conféré le statut de commune. Ce décret est pris sur proposition du ministre de la République ayant les affaires intérieures dans ses attributions, après avis conforme de l'Assemblée Provinciale. Elle est subdivisée en quartiers ou en groupements incorporés. Ses organes sont le Conseil Communal et le Collège Exécutif Communal.

La République Démocratique du Congo est composée de 90 Villes, 145 Territoires, 471 Secteurs, 216 Chefferies, 337 Communes urbaines, 267 Communes rurales et 5397 Groupements. (Tuone. A, 2019).

## **1.2. Le concept de la décentralisation**

La définition de la décentralisation dépend du contexte historique, politique, économique, social et culturel de chaque pays. Il s'agit d'un moyen pour atteindre des objectifs qu'un Gouvernement s'est assigné dans la gestion des affaires provinciales ou locales notamment dans la réalisation des services collectifs.

Pour Welsh. T et McGinn, N, (1999), cités par Bargain (2011), la décentralisation égale à un processus de partage de pouvoir entre les différentes hiérarchies, des responsabilités, des tâches en vue d'une meilleure gestion de son entité ou de son entreprise :

- Correspond à un processus de transfert du pouvoir, des compétences, des ressources des échelons supérieurs à des échelons inférieurs ;

- Est une méthode de gestion de la res-publica qui exige la participation de tous et le rapprochement des gouvernements
- Elle correspond aussi au transfert de l'autorité à une entreprise privée ou à un individu ou groupe d'individus.

Dans ce même contexte, Ngindu kalala (2016) la considère comme un processus d'aménagement de l'Etat unitaire qui consiste à transférer des compétences administratives, financières, logistiques et matérielles de l'Etat vers des Entités Territoriales Décentralisées (ou collectivités locales) distinctes de lui. Cette définition met un accent sur le transfert des compétences aux entités hiérarchiquement inférieures.

La décentralisation peut se définir aussi comme un système d'administration consistant à permettre à une collectivité territoriale (décentralisation territoriale) ou à un service (Décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat, en les dotant d'une personnalité juridique, des autorités propres et des ressources (Duverger M, 1968). Cette définition permet ainsi de mettre en exergue la distinction qu'il y a lieu de faire entre la décentralisation Territoriale qui s'intéresse aux collectivités Territoriales Décentralisées uniquement et celle qui s'applique aux établissements publics, plus largement, les institutions spécialisées, à savoir la décentralisation technique ou par service (Kabange N, 2001).

Elle est ainsi définie par Edouard Mpongo Bokako comme étant un système d'organisation étatique qui reconnaît une liberté plus ou moins étendue de décision, d'administration à des différentes collectivités Territoriales. Les collectivités se voient d'abord reconnaître la personnalité morale de droit public et l'Etat délégué par une loi solennelle un certain nombre de ses compétences (Mpongo E, 2001).

L'autonomie, dans ce cas, signifie que les collectivités territoriales sont des entités juridiques distinctes de celles de l'Etat ; elles s'administrent à travers des organes élus et gèrent leurs affaires par délibération. C'est le cas des Entités Décentralisées prévues par la constitution de la troisième république de la République Démocratique du Congo en son article 3. (Balabala, 2017).

On retiendra enfin avec le Professeur MAKALA Patrick, (2013) que la décentralisation poursuit en général les objectifs politique, économique, financier, administratif et socioculturel.

### **1.3 Le concept de la performance**

Le concept de performance est omniprésent dans la littérature et peut faire l'objet d'un vaste débat. Son contenu est variable et entraîne des pratiques différentes notamment en ce qui concerne sa mesure. Ce concept ne fait pas l'objet d'une définition acceptée de tous. Bourguignon (1995) constate que le sens du mot performance est devenu superflu.

Traditionnellement, les économistes et gestionnaires distinguent trois performances (Bouquin, 1989). Il y a celle mesurée par le rapport entre les ressources mises en œuvre par l'entreprise et les résultats. L'efficacité, celle qui traduit la qualité des anticipations réalisées par les gestionnaires décideurs et est mesurée par l'écart entre les objectifs visés et les résultats obtenus, et l'efficace. Cette mesure de performance permet par ailleurs de prendre en considération des éléments comme la qualité que la notion d'efficacité laisse de côté, et enfin, celle qui traduit le niveau d'adéquation entre les objectifs affichés et le contexte dans lequel l'entreprise se trouve, et la pertinence.

Mettant plus en exergue le contexte, Gilbert (1996) définit la pertinence dans les organisations publiques et plus particulièrement dans les municipalités en termes de rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis. Dans ce même secteur des gouvernements locaux, et s'inscrivant dans la dynamique de la Nouvelle Gestion Publique, Hood (1995) définit la performance en termes d'économie : s'assurer qu'il n'y a pas plus d'argent dépensé que prévue, d'efficacité : rapport input/output et d'efficace : atteinte des objectifs dans la réalisation des besoins sociaux. Cette dernière vision de la performance se focalise sur l'atteinte d'une efficacité des coûts (Piotrowski et Rosembloom, 2002, Worthington, 2000) cités par Togodo (2012).

Cette définition de la performance n'est pas la seule discutée dans la littérature. La performance a donc été aussi vue en termes de mesures. Ici, l'accent est mis sur les indicateurs de mesure de la performance (Togodo, A et Van Caillie, D, 2010).

L'évaluation organisationnelle présente un cadre d'analyse multidimensionnel qui aide à évaluer la performance de n'importe quelle organisation.

Dans ce cadre, la performance des organisations comprend quatre éléments : l'efficace, la Viabilité financière, l'efficacité et la pertinence.

## **A. L'efficience**

En général, on mesure l'efficience par le ratio résultats/moyens. Pour être efficiente, une organisation doit produire le plus possible avec les ressources qu'elle y consacre. Est également efficiente, celle qui utilise le moins de ressources possibles pour atteindre ses objectifs.

## **B. La viabilité financière**

L'évaluation de la viabilité financière comporte trois dimensions.

- La capacité de l'organisation à produire suffisamment de liquidités pour payer ses créanciers ;
- La diversité et la fiabilité des différentes sources de financement (cotisations, subventions, etc) ;
- La capacité de l'organisation à vivre dans les limites de ses moyens. Cette dimension a essentiellement trait à la capacité de gérer un processus budgétaire ainsi que les résultats.
- Diversification des sources de financement.

## **C. L'efficacité**

L'efficacité d'une organisation est la mesure dans laquelle elle est capable d'atteindre ses buts.

## **D. La pertinence**

La pertinence se définit comme la capacité d'une organisation à répondre aux besoins des intervenants prioritaires et à obtenir leur soutien dans le présent et pour l'avenir.

La performance d'une organisation est liée à la capacité à faire en sorte que sa mission, ses buts, ses programmes et ses activités cadrent avec les besoins de ses principaux intervenants commettants.

### **1.4. Le concept de gouvernance**

La gouvernance est aujourd'hui au cœur de la plupart des programmes, des projets et plus largement, des politiques de coopération, au développement.

La quasi-totalité des acteurs institutionnels et non gouvernementaux engagés dans ce secteur fait désormais appel aux problématiques liées à la gouvernance. Cette notion apparaît dans l'ensemble des documents de stratégies, et est souvent présentée comme un défi à relever, comme une

solution qui permettrait d'améliorer à la fois l'impact des politiques publiques de développement et la situation économique, sociale, politique et environnementale des pays du sud.

Un concept, pour être opératoire, doit avoir un sens partagé de tous, comme celui de « société civile ». Le concept de gouvernance est souvent considéré comme une boîte à outils bien pratiquée.

Les différents acteurs, selon leurs propres conceptions du terme, peuvent y trouver des éléments et des applications concrètes qui leur permettront d'engager toute une gamme de discussions et de programmes liés, de près ou de loin, à ce nouveau paradigme.

Pour l'Union Européenne, « le thème gouvernance » s'impose naturellement comme l'élément central de toute politique de développement. La gouvernance dans les politiques de développement de l'UE est utilisée pour qualifier trois arènes politiques distinctes : la bonne gouvernance interne à l'UE considérée comme la capacité des institutions européennes et des Etats membres à produire des politiques publiques des programmes et des projets qui répondent aux attentes et aux préoccupations d'une majorité d'acteurs engagés au niveau européen (secteur privé, réseaux associatifs, citoyens en général). La notion de gouvernance appliquée à l'échelle européenne renvoie également à celle de consensus dans la prise de décision politique.

Pour Ibula (2019), qui dit « gouvernance », dit processus de prise de décision. La bonne gouvernance est donc, ce processus de prise des décisions efficaces et efficientes et leur parfaite exécution dans le respect de l'Etat de droit et dans l'intérêt de la communauté.

De ce fait, la bonne gouvernance est un idéal vers lequel tous les efforts doivent être conjugués et tendus pour la refondation de l'Etat expurgé de toutes formes d'antivaleurs comme la corruption, la concussion, les commissions, les ristournes, l'enrichissement facile et rapide, les extorsions, les détournements des deniers publics, l'escroquerie, la malhonnêteté, le gaspillage systématique, le népotisme, la privatisation des administrations et des services publics, l'interprétation de la loi à la taille du client ou de l'enveloppe qu'il offre, l'abus des fonctions administratives à des fins personnelles ou collectives, l'absence du sens de devoir et le détournement des objectifs et toutes autres formes des comportements illicites.

D'après la Commission Economique et Sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (2007), une bonne gouvernance se caractérise par huit

éléments essentiels, à savoir : la participation, l'Etat de droit, la transparence, la sensibilité, l'orientation consensuelle, l'équité, l'inclusion, l'efficacité, et la responsabilité.

Ngindu kalala (2016), considère la gouvernance comme la manière ou la façon de gouverner, de diriger ou de gérer un pays, une province, une entité locale ou une collectivité locale, une communauté et d'administrer les hommes et leurs biens ainsi que la manière de gérer les ressources propres disponibles.

La gouvernance s'applique aussi aux entreprises comme aux organisations non gouvernementales ainsi qu'aux associations qui interviennent avec leurs règles et leurs objectifs dans la gestion de la chose publique.

La gouvernance publique est une discipline qui exige la participation de tous et en particulier la Participation des acteurs bien structurés. Il s'agit de L'Etat, la Société civile et le secteur privé.

Tandis que la bonne gouvernance est le fait de bien mener la gouvernance. C'est une gestion qui respecte les normes et les règles du jeu, les principes de management et les valeurs d'éthique visant le développement de la société et le mieux-être de la population.

La bonne gouvernance a des exigences qu'il faut respecter, c'est-à-dire les compétences, l'expertise, la compétitivité, un environnement propre aux business et une éthique professionnelle appropriée pour le développement de l'entreprise ou de l'entité.

Les critères ci-après sont obligatoires dans l'observation de la bonne gouvernance. Il s'agit de la participation, l'efficacité et l'efficience, la primauté du droit, la transparence des procédures, l'obligation de rendre compte, la compétitivité, la recevabilité, la prospective, c'est-à-dire la capacité d'anticiper les événements et de résoudre les problèmes relatifs à l'évolution des événements.

En République Démocratique du Congo, la gouvernance est comprise comme l'exercice des pouvoirs économique, financier, politique et administratif pour gérer les affaires du pays à tous les niveaux. Et la décentralisation constitue l'un de ces principaux piliers. La gouvernance est bonne ou mauvaise en fonction de la capacité des gouvernants et des administrations à respecter les principes qui favorisent l'adhésion et la participation de l'ensemble des acteurs de la société civile aux politiques qui les concernent.

Une bonne gouvernance implique un ensemble de mesures destinées à assurer et optimiser la gestion des affaires locales aux plans économique, politique et administratif. Une gouvernance est performante lorsque la gestion des problèmes et des ressources est effective, efficace et répond aux besoins essentiels de la société. Dans cette perspective, la gestion des affaires par les autorités doit se caractériser essentiellement par la participation de toute la population, la transparence dans la gestion des affaires locales, la recevabilité des autorités vis-à-vis des populations, l'efficacité et l'efficience des services publics, la durabilité et la primauté du droit et la mise en place d'un environnement juridique favorable au développement.

La gouvernance locale peut comporter les dimensions politique, administrative et économique.

Dans sa dimension politique, elle repose sur les composantes telles que l'organisation d'élections libres, régulières et transparentes aux niveaux des Entités Territoriales Décentralisées, une participation politique large des populations à la gestion des affaires locales, non seulement à travers les mécanismes électoraux, mais aussi à travers la possibilité donnée aux individus, aux groupes sociaux et aux organismes de la société civile de prendre part à l'exercice du pouvoir local, cette part pouvant aller de l'information et du dialogue à l'association des décisions en passant par la consultation et la concertation, et l'Etat de droit qui impliquent non seulement la soumission des citoyens et des autorités locales au droit, mais aussi l'existence d'un appareil juridique efficace, crédible, indépendant, impartial et accessible aux populations locales, surtout les plus faibles, en vue de réguler les conflits sociaux et sanctionner les entorses à la légalité. (Balabala, 2017).

Dans sa dimension administrative, la gouvernance locale englobe le système d'action public par lequel les politiques publiques locales sont conçues, mises en œuvre et évaluées par l'administration locale. Les autorités locales disposent d'une administration et d'une fonction Publique locale chargées de formuler et de mettre en œuvre les politiques publiques ou de poursuivre des objectifs d'intérêt général. Dans cette perspective, il est impératif qu'elles puissent être appuyées par les services déconcentrés de l'Etat. Dans sa dimension économique, enfin, la gouvernance locale regroupe les processus de prise de décisions qui ont une incidence sur les activités économiques et financières au niveau local.

En ce sens, la bonne gouvernance suppose donc à la fois des principes démocratiques acceptés de tous et la recherche permanente de l'équité, de

la rigueur et de l'efficacité dans la conduite des affaires ainsi qu'une volonté politique clairement affirmée, pour mener une lutte acharnée contre la corruption. La bonne gouvernance est intimement liée à la démocratie, car la promotion de la démocratie ne peut se réaliser dans un système de gouvernance déficient et celle-ci ne peut s'instaurer réellement que dans un contexte de participation responsable des acteurs impliqués dans la gestion de la chose publique.

L'équité et la rigueur constituent, quant à elles, les ferments du la paix, de l'ordre et du progrès. Autant des conditions indispensables à la promotion générale du bien-être des populations dans la justice. La recherche permanente de l'efficacité, quant à elle, est l'un des premiers comportements requis du bon gestionnaire. La conduite des affaires publiques ne saurait en aucun cas déroger à cette exigence (CTAD, 2015).

### **1.5. Le concept de Nouvelle gestion publique**

Le « new public management », (des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du Nouveau Management Public (NMP) également appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP). L'objectif était de remédier au travers de ce qui généralement reproché : rigidités, inefficiences, inefficacités, centralisation excessive, manque d'innovation. Ces méthodes de management ont cependant été adaptées pour tenir compte des différences entre les deux secteurs, constituant le courant du Nouveau Management Public (NMP), apparu dès le début des années 80.

Ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous formes diverses l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement. (Amar, Berthier, 2007) et le managérialisme (idéologie qui veut étendre les principes de la gestion à toutes les sphères de la vie sociale et humaine. Le managérialisme prône la gestion rationnelle des entreprises et l'imitation de leur pratique dans toutes les sphères de la vie sociale et privée). Ce processus a contribué à diffuser la gestion par les résultats, la planification financière, la séparation de la fonction politique de la fonction administrative, la généralisation de l'évaluation et une plus grande transparence de la comptabilité dans la comparaison des résultats avec les prévisionnels (Amar, Berther, 2007).

Dans cette perspective, la nouvelle gestion publique préconise une restructuration des services publics locaux en deux temps : dans une première phase, elle prône une réorganisation des unités opérationnelles, afin d'obtenir une séparation entre la décision politique et la mise en œuvre administrative, en créant des agences (sous diverses formes juridiques, établissement public, société d'économie mixte), et en introduisant la contractualisation.

Dans la phase suivante, l'introduction de la concurrence dans l'organisation amoindrit les coûts et favorise un benchmarking (avec des appels d'offre).

Par ailleurs, la nouvelle gestion publique responsabilise les managers et favorise plus particulièrement l'émergence des managers des projets (Mons. Pons, 2009).

La nouvelle gestion publique valorise également les outils de management éprouvés dans le privé. Elle diffuse une culture de l'incitation, de la prise d'initiative et du contrôle, grâce aux outils de gestion promus par le contrôle de gestion, ce qui rend explicite la notion logique de performance avec un renfort de l'accountability et à l'aide d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs de mesure du résultat (Mons, Pons, 2009). Dans cette optique, Bargain (2011) montre que la généralisation des outils de gestion à l'ensemble des services facilite l'intégration du contrôle de gestion.

Avec la nouvelle gestion publique, la performance territoriale se construit ainsi sur quatre niveaux, la performance politique (une analyse de politique des actions menées par les élus locaux), la performance stratégique (le résultat des programmes fondé sur la qualité des services, l'efficacité de la gestion et une efficacité économique), la performance de gestion (la mesure d'une action en termes de qualité de coûts et de délais de réalisation), la performance opérationnelle (les résultats des activités également en terme de coût, de délais et de qualité. (Huteau, 2006).

## ***1.6. Le concept de contrôle de gestion et système de contrôle de gestion dans les collectivités locales***

### **1.6.1 Contrôle de gestion**

Situé à l'intersection des différents domaines des sciences de gestion, le concept de contrôle de gestion est par nature difficile à appréhender, malgré que, ses attributs principaux envahissent les organisations de toutes natures.

Un problème se pose alors, comment repérer l'émergence du concept et son évolution, à travers ces crises et les tentatives de sa modernisation ? ».

En ce qui concerne l'émergence et courants fondateurs du contrôle de gestion, il convient de noter que : le contrôle de gestion a considérablement évolué dans la définition même du concept. A l'origine avec la définition de (R.N. Anthony, 1965) cité par Kangodie Emery (2015), le contrôle de gestion apparaissait comme le « garant » du non-gaspillage des ressources confiées à un manager. Cette définition indiquait : « le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisations ».

L'efficacité met en relation objectifs et résultats, l'efficience quant à elle s'assure que les ressources ont été utilisées de façon optimum pour atteindre les résultats.

Plus tard, dans les années 80, cette vision du contrôle a été jugée trop restrictive. Cela a conduit à une modification de la définition précédente pour la préciser et l'élargir de la façon suivante : « le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'Organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation » (Anthony, 1988), cité par Kangodie Emery (2015).

Or, depuis son apparition, le contrôle de gestion n'a cessé d'évoluer et de se conceptualiser aux Etats Unis d'Amérique et en Europe. L'examen de la littérature en la matière nous permet de Constaté que le contrôle de gestion a été défini et interprété par plusieurs auteurs, d'une manière différente, et ceci ne fait que retracer l'évolution de la conception même du contrôle de gestion.

De nombreuses typologies et définitions du contrôle de gestion ont ainsi été proposées. En effet, sa Conception traditionnelle basée sur le contrôle budgétaire et adaptée aux environnements stables. Tend à évoluer vers un contrôle de gestion proactif, encore appelé « nouveau contrôle de gestion » (Spang, 2002).

Néanmoins, il existe un certain consensus autour de la seconde définition d'Anthony (1988), le Caractère élargi de cette définition est à l'origine de propositions de grilles d'analyse multiples Ouchi (1979), Hofstede (1981), Macintosh (1994), Chiapello (1996) ou encore Simons (1995) cité par Kangodie (2015).

Ouchi (1979) cité par Kangodie Emery (2015) considère le système de contrôle comme un processus de mesure, d'évaluation et de rétribution de la performance. Selon l'auteur, on peut contrôler les comportements (behavior control) et résultats (output control). Il propose alors un troisième mode de contrôle palliant les insuffisances de deux premiers dans certaines situations (connaissance du processus de transformation imparfaite et capacité à mesurer les résultats faibles) qui est le contrôle clanique. Il s'agit d'un mode de contrôle par socialisation alignant les intérêts des individus avec ceux de l'organisation (Langevin P. et Naro G. 2003).

Face aux contraintes et aux menaces de l'environnement des entreprises. Face à la mondialisation des marchés et à la nouvelle économie, les systèmes de contrôle de gestion ne doivent plus assurer la régulation interne de l'entreprise uniquement, mais doivent s'intéresser aussi à l'adaptation de l'entreprise, aux fluctuations de son environnement. Ainsi, les systèmes de contrôle de gestion ont été contraints de changer dans leurs conceptions. Leurs outils, leurs missions et leurs rôles.

En effet, de l'évolution des conceptions du contrôle de gestion, on constate que ce dernier joue un rôle beaucoup plus actif quant à la réalisation de la stratégie définie par l'organisation. Deux points importants sont mis en évidence avec d'une part la nécessaire relation entre la stratégie et le contrôle de gestion et d'autre part, le fait que le contrôle ne se limite pas au processus de comparaison des résultats avec les objectifs.

Donc, d'une vision purement mécaniste. Nous passons à une vision où l'influence des acteurs est importante. Cependant, l'aspect proactif du contrôle de gestion n'apparaît pas encore.

Ce nouveau contrôle de gestion s'applique surtout aux organisations dont l'environnement est turbulent, de nombreux auteurs s'inscrivent dans ce courant.

Gervais et Thenet, (1998) notamment, ont cherché à redéfinir les rôles du contrôle budgétaire lorsqu'il est confronté à une turbulence accrue. C'est la nature même du contrôle budgétaire qui se trouve modifiée. On passe d'une conception d'allocation et de contrôle des ressources à une conception plus orientée vers le pilotage.

Pour Berland. N, (2009) le contrôle budgétaire permet aux entreprises d'être performantes lorsque l'environnement est routinier. Il permet tout d'abord d'optimiser les flux internes, car l'activité de production est isolée des variations conjoncturelles, et il réduit l'incertitude interne prolongeant

ainsi la faible turbulence externe. Il autorise ensuite une décentralisation accrue car le contrôle de l'action des subordonnés est facilité par la stabilité de l'environnement.

En effet, dans un environnement en pleine mutations les stratégies efficaces tendent à émerger d'une série de décisions souvent initiées par des cadres de niveaux intermédiaires au contact des marchés et des technologies.

La stratégie donne une direction approximative, qui de ce fait favorise la réactivité des acteurs en fonction des modifications de l'environnement.

De ce fait. Le cloisonnement entre stratégie et contrôle caractéristique de l'ancien contrôle de gestion s'estompe. Le contrôle n'est plus simplement un instrument de la stratégie. Le contrôle de gestion est proactif, c'est-à-dire qu'il contribue à l'amélioration de la stratégie.

En 1987. Robert Simons, (1987) cité par Kangodie Emery souligne la relation entre stratégie et contrôle dans la mesure où la nature des systèmes et processus de contrôle ne peuvent pas être séparés de considérations stratégiques. L'auteur s'appuie sur la typologie de Miles et Snow (1978) avec les prospecteurs et les défenseurs mettant ainsi en évidence la corrélation entre les systèmes de contrôle mis en œuvre et le type de stratégie développée et la performance.

Le dirigeant focalise son attention sur les activités à fortes incertitudes stratégiques. Au-delà du choix d'une stratégie d'activité, les dirigeants doivent opter pour une stratégie de contrôle. Simons distingue, alors les contrôles programmés des contrôles interactifs nécessitant l'implication de la direction.

Cette distinction reprend l'idée de la gestion par exception avec la gestion de « L'anormal » par le dirigeant lié aux incertitudes et le suivi des standards aux opérationnels supposant une certaine stabilité de l'environnement. Le contrôle interactif sert à créer et guider les initiatives non programmées faisant intervenir la notion d'apprentissage organisationnel.

Puis en 1995, R. Simons, (1995) cité par Kangodie Emery (2015) conçoit le contrôle de gestion de l'avenir comme « les processus et les procédures fondés sur l'information que les managers utilisent pour maintenir ou modifier certaines configurations des activités de l'organisation ».

Une distinction s'opère entre :

- Contrôle diagnostic c'est-à-dire un contrôle par un certain nombre d'indicateurs ayant pour vocation de mettre en avant la performance de l'entreprise et les informations nécessaires aux managers. Il s'agit d'un système de reporting classique.
- Contrôle interactif. Il s'agit de l'interaction des managers avec les opérationnels pour traiter des priorités stratégiques et orienter les décisions. Selon Robert Simons, le choix d'un outil de contrôle interactif plutôt qu'un autre dépend du type d'incertitude que les managers ont à contrôler et gérer. Ce système de contrôle est un instrument de dialogue.

Ainsi' le renouveau du contrôle de gestion passe par une réflexion stratégique pour mieux prendre en compte les souhaits des clients entraînant une remise en cause de l'organisation et des systèmes de pilotage. Des indicateurs physiques ou opérationnels ont été introduits à côté des indicateurs financiers ou comptables. Les systèmes de contrôle sont désormais considérés plus comme des supports au dialogue que comme des outils de contrôle. On parle davantage de pilotage que de reporting.

### **1.6.2 Système de contrôle de gestion dans les collectivités locales**

Le contrôle de gestion dans les administrations publiques est « un processus par lequel la direction s'assure que l'organisation met en œuvre ses stratégies de façon efficace et efficiente» René Demeestere, (1989). Le contrôle de gestion permet la restauration de la relation entre objectifs, moyens et résultats. Dans ce nouveau cadre, les enjeux du contrôle de gestion dans les administrations publiques analysent la performance des activités afin d'optimiser leur pilotage et nourrir le dialogue de gestion au sein de l'administration publique.

Dans les collectivités locales plus particulièrement, il convient de noter que toute collectivité vise à être performante. Cela signifie d'abord qu'elle s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. Le contrôle de gestion qui peut être défini comme étant le pilotage de la performance peut l'aider dans cette démarche.

Le contrôle de gestion est un processus permanent qui intervient en cours d'action afin de mesurer en temps les résultats du fonctionnement du service.

Il permet à la collectivité de s'assurer que les ressources sont utilisées avec efficacité et efficacie afin de mieux orienter sa stratégie et de suivre ses objectifs. (<https://w.w.w.collectivités locales.gouv.fr.>).

Pour Evah Manga (2012), si le contrôle de gestion est un ensemble des dispositifs de la direction générale et des élus pour gouverner la collectivité territoriale, et centrale dans le pilotage des politiques publiques, c'est parce qu'il répond à un besoin.

Il est une composante indispensable pour faire face aux enjeux de bonne gouvernance des finances publiques et des activités sociales, et la solution pour mieux déléguer les politiques, informer les gouvernants des résultats et de la pertinence des stratégies et des comportements.

Gerard Courbet (2002), a proposé la mise en place d'un système de pilotage et de sa mise en œuvre dans une collectivité territoriale ainsi que le suivi des organisations satellites et d'évaluation des politiques publiques. L'auteur précise que le contrôle de gestion n'est pas simplement une vérification des délais et de qualité, mais aussi une vérification d'efficacité et d'efficacie et Propose une démarche de la mise en place d'un système de pilotage dans une collectivité en commençant par une formalisation des objectifs dite segmentation stratégique pour passer au stade d'élaboration des tableaux de bord de pilotage appelée par les consultants « approche top » ou l'approche « down », par le haut ou par le bas.

Gilbert (2005) estime qu'implanter le contrôle de gestion dans la commune n'est pas aisé, car mettre en place un système de mesure de la performance et une fonction contrôle de gestion peut se heurter à plusieurs difficultés pour les raisons suivantes :

- Avoir accès à l'information interne et externe ;
- Avoir un personnel formé pour concevoir la mesure de la performance (Burlaud, 2009).

A défaut de disposer d'un contrôle de gestion, il faut faire appel à des cabinets de consulting pour mesurer la performance de ses activités.

Aujourd'hui, la fonction des contrôleurs de gestion est omni présente dans les collectivités territoriales (Zampiccoli, 2009), Cependant, le développement semble avoir été fait en dépit des spécificités du secteur public (Gilbert, 2002).

Mathieu Fort (2018) a dans une étude ethnographique de terrain, montrer la nécessité d'adapter le rôle du contrôleur de gestion classique pré-

senté dans la littérature aux spécificités des communes, puis, a explicité la démarche entreprise par le contrôleur lors de son implication dans un projet spécifique pour parvenir à remplir ses missions et à assurer son intégration.

Dans une tentative visant à rapprocher les résultats obtenus aux objectifs auparavant annoncé, le contrôle de gestion tend également à diriger les actions des responsables locaux vers une culture de management public. Il s'agit donc « de passer d'une logique d'activités à une logique de politiques publiques » Robert, (2009) cité par Demeestere (1989).

Laurent Lavigne (2017) a pour sa part apporté un éclairage sur la fonction contrôle de gestion dans les collectivités territoriales et construit d'une part une typologie des contrôleurs de gestion territoriaux. Dans cette perspective, une analyse du rôle de contrôleur de gestion territorial a identifié quatre types de contrôleurs de gestion territoriaux à savoir : le contrôleur de gestion respectivement Stratège, Conseiller, Partenaire et analyste. Les collectivités territoriales en question sont principalement les régions, les départements, et les communes.

Fabrice Futol, (2003), se penchant sur les composantes du contrôle de gestion et sa place dans les collectivités territoriales a mis en lumière le lien sémantique qui existe entre contrôle de régularité des actes avec des règles juridiques strictes permettant de faire que les normes en vigueur soient correctement appliquées ; contrôle exercé par les autorités administratives et juridictionnelles et contrôle de gestion. Si le premier type de contrôle fait appel à la notion de vérification, le deuxième emprunté au management privé, fait appel à la notion d'efficacité et de régularité et répond à un objectif de gestion. Le contrôle de gestion est vu comme un instrument de pilotage qui s'attache à évaluer et à analyser les résultats et les performances globales de l'organisation et de chacune de ses composantes, par rapport à ses objectifs.

Destiné à mieux piloter l'action publique territoriale, le contrôle de gestion est désormais indispensable, car il est nécessaire d'obtenir des informations fiables et synthétiques à partir desquelles, il est possible de prendre des décisions stratégiques ; d'évaluer les politiques et de manager avec plus de rigueur les ressources humaines et matérielles de la collectivité. Le contrôle de gestion implique l'utilisation d'une méthodologie qui réponde bien aux attentes du secteur public local. C'est pourquoi, il fait appel à plusieurs outils pratiques permettant d'atteindre les objectifs recherchés. L'auteur arrive à montrer comment s'adapte le contrôle de gestion et ses

méthodes issues du monde des entreprises privées au monde de secteur public local. Fabrice Futol, (2003).

Si les outils du contrôle de gestion qui se sont développés dans les entreprises sont cohérents avec la finalité de l'entreprise plus particulièrement le profit et la rentabilité, cependant, tous les outils ne sont pas nécessairement adaptés à l'Etat. Le contrôle de gestion est au service de l'amélioration de la gestion publique ayant pour but d'offrir au citoyen un service public de la plus haute qualité et du contribuable, la garantie d'une valorisation optimale de la dépense publique.

David Carassus, Marcel Guenoun et Younes Samali (2017) cités par Lavigne (2017), ont analysé les différents dispositifs mobilisés ou mobilisables par les collectivités locales pour réaliser les économies dans un contexte de la baisse des dotations de l'Etat et à l'augmentation des transferts des tensions et contraintes de plus en plus lourdes.

Pour caractériser les différentes solutions d'économie, les auteurs ont mobilisé deux paradigmes identifiés dans la littérature, à savoir ceux du contrôle et du pilotage.

Tongodo Azon (2009) s'appuyant sur la typologie de types de contrôle de gestion de Merchant (1997) et de celle de Robert Simons (1993) estime que les collectivités locales peuvent donner trois grandes orientations, appelées les finalités à leurs actions ; les finalités de contrôle de gestion des collectivités locales sont : la finalité conformité, la finalité économique et la finalité politique.

A chacune de ses finalités, les collectivités locales assignent des missions au contrôle de gestion. Pour accomplir ces missions, le contrôle de gestion met en place un ensemble des mesures classifiées en système d'information et en système d'incitation.

## **2. Indicateurs de performance des collectivités locales**

La performance a longtemps été réduite à sa seule dimension financière (conception unidimensionnelle). Les mesures de performance étaient donc définies comme l'utilisation des indicateurs quantitatifs pour évaluer les activités, les efforts et réalisations (Burns & Waterhouse, 1975).

Mais l'ultime but de la mesure de la performance n'est pas seulement de développer des indicateurs de performance mais d'établir un système qui peut mesurer les résultats à travers les indicateurs et l'utilisation d'informations pour améliorer le management et la gouvernance démocratique

(Moynihan, 2006). Dans ce sens, les simples indicateurs financiers ne sont plus capables de traduire toutes les réalités de l'organisation.

Atkinson A. et al., (1997) cités par Futol (2003) trouvent que les indicateurs financiers de la performance résultent du système comptable qui génère et communique des informations financières pour soutenir les relations contractuelles et le marché des capitaux qui résulte de la théorie d'agence. En effet, ce système comptable n'est pas structuré pour communiquer les informations pertinentes de prises de décisions aux gens à l'intérieur de l'organisation.

Ainsi donc, la performance doit être vue dans une acception plus large, appréhendée à partir de sa dimension financière et opérationnelle (dimensions multiples).

Dans les organisations publiques telles que les collectivités locales, le système de mesure de la performance peut faire quatre choses :

- Aider les municipalités à évaluer si la « valeur reçue » (contribution) de l'Etat central, des fournisseurs, des citoyens et des employés est conforme à celle qui est espérée d'eux ;
- Aider les municipalités à évaluer si la « valeur fournie » (besoin) aux citoyens et usagers est suffisante (par rapport à leurs besoins) pour qu'ils puissent continuer d'aider la collectivité locale à atteindre ses objectifs primaires ;
- Aider l'organisation dans le design et l'implémentation du « processus d'efficience » (processus qui contribue aux objectifs secondaires) ;
- Aider les collectivités locales à évaluer leurs « propriétés stratégiques », c'est-à-dire aider l'organisation à évaluer ses planifications et ses contrats, à la fois implicites et explicites, qu'elle a négociés avec ses partenaires en l'aidant à évaluer l'effet des objectifs secondaires sur les objectifs primaires.

Il apparaît donc nécessaire d'aller au-delà des indicateurs quantitatifs financiers pour appréhender la performance de l'organisation en termes d'indicateurs qualitatifs non financiers plus stratégiques qui plongent l'organisation dans le moyen et long terme.

Les mesures (financières et non financières, quantitatives et qualitatives) de performance sont aussi d'une importance capitale pour les gouvernements locaux. Leurs ultimes buts sont d'atteindre l'accountability (responsabilité) administrative, l'efficacité et l'efficience managériale et

opérationnelle, meilleure qualité des services pour gagner la confiance des citoyens. Ammons & Rivenbark (2008) ajoutent que la mesure de la performance semble être la meilleure méthode pour atteindre une grande responsabilisation dans les gouvernements locaux.

Bien que les indicateurs non financiers soient moins faciles à mesurer, ils ont un impact significatif sur la performance financière (Saïd A. A. et al., 2003 ; Banker et al., 2000 ; Ittner C. et Larker D., 2003) et sur la qualité des décisions dans une organisation (Kelly K. O., 2007) cités par Togodo (2011).

Prenant en compte ces deux types d'indicateurs (financiers et non financiers) de performance par rapport au champ des municipalités, Ammons D. N. (1995) affirme que les indicateurs de performance peuvent être généralement classées dans l'une des quatre catégories suivantes : charges de travail, efficacité, efficience et productivité. Selon cet auteur l'efficacité (efficiency) est le reflet de la relation entre la production et la quantité de ressources utilisées pour leur production. L'efficience (effectiveness) se rapporte à la qualité du service fourni. Elle reflète à l'étendue dans laquelle les objectifs ont été atteints. La productivité quant à elle combine l'efficacité et l'efficience dans un seul indicateur.

Malgré l'importance capitale des indicateurs de performance, dans le pilotage d'une organisation, ils ne constituent pas des panacées. Ainsi, la conception, l'implémentation et la mise en œuvre des indicateurs de performance doivent bénéficier de la part des managers une attention particulière (Dooren Van Wouter, 2005).

Pour être utiles et efficaces, les indicateurs de performance doivent être appropriés, fiables, opportuns, résistants aux comportements pervers, complets et détaillés. Ils doivent être non redondants, sensibles aux coûts, spécifiques et focalisés sur des aspects contrôlables de la performance (Ammons, 1995 ; Wholey & Hatry, 1992).

L'évaluation de la performance des collectivités locales a été aussi d'un grand intérêt pour les chercheurs et les consultants au cours des dernières décennies. Poister & Streib (1999) cités par Togodo (2012) trouvent que mesurer la qualité des services et programmes municipaux est l'une des difficultés les plus courantes dans la mesure des performances de ces organisations. Il semble approprié et opportun aux spécialistes de prendre au sérieux cette question.

Ces derniers doivent suggérer un cadre pour classer et clarifier la qualité des services municipaux, facilitant ainsi, la comparaison de per-

formances pour que la mesure de l'efficacité et celle de l'efficience des résultats soient acceptées (convenues) sur un service. A cette fin la littérature aborde la performance des collectivités locales en termes d'objet de la performance. (Togodo A, 2011)

Ainsi donc, l'évaluation de la performance peut être axée sur l'input, l'output ou sur l'outcome. Courbet Gerard (2002) estime que la mesure de l'outcome capte les résultats ou les conséquences des services délivrés qui sont pertinents pour le public et les consommateurs. Ainsi, l'outcome vise la réalisation d'un objectif social. Mais parce que les conséquences de certains services peuvent apparaître à des horizons plus ou moins lointains, il distingue : Les outcomes intermédiaires qui sont des résultats intermédiaires qui sont espérés pouvoir conduire à l'outcome final. L'outcome final quant à lui, mesure le résultat du programme ou service qu'il soit celui désiré ou non désiré, voulu ou non voulu.

Kelly M. S. et Swindell C. (2002) cités par Togodo A(2012) affirment que l'outcome est une mesure de la performance interne et externe alors que l'input est la mesure d'une performance strictement interne (mesure de la charge du travail par exemple). Burland(2009) définit la mesure de l'output comme captant la quantité de produits ou services complets délivrée alors que la mesure de l'input indique la quantité de ressources et effort organisationnel investie pour offrir un certain service.

Si la mesure de l'outcome se rattache à l'accomplissement d'un objectif social, sa finalité est alors la satisfaction des besoins du public ou des citoyens. Ainsi l'accomplissement de cet objectif social doit recueillir l'assentiment de ces clients usagers électeurs. D'où la prise en compte des indicateurs de la satisfaction, de l'étude de la citoyenneté et de participation des citoyens dans les mesures de performance.

### **3. Les outils de performance des collectivités locales**

Dans une étude sur les outils de performance des collectivités locales, Togodo A, estime que la mesure de la performance locale est un outil important de management et de responsabilité en se référant aux études de (Brown et Pyers, 1988 ; Poister et Streib, 1999 ; Wholey et Hatry, 1992).

Les auteurs soulignent que les gouvernements locaux américains sont encouragés à adopter des outils de pilotage de la performance. Des organisations comme Government Finance Officers Association (ICMA) et the American Society for Public Administration (ASPA) prennent fait et cause pour l'utilisation des outils de pilotage de la performance. The Govern-

mental Accounting Standards Board (GASB), recommande l'utilisation du reporting du Service Efforts and Accomplishment (SEA) (Hatry & al, 1994) cités par Togodo (2012).

Ces auteurs reconnaissent que la mesure de la performance peut être chère, techniquement difficile et potentiellement un processus qui sème la discorde si elle n'est pas implémentée et managée convenablement par les organisations. Ils constatent néanmoins qu'à la moitié des années 80, la performance basée sur l'outcome a gagné une adhésion nationale aux Etats unis.

L'étude de Togodo A (2012) situe cinq périodes qui ont marqué fondamentalement l'évolution du système de contrôle de gestion des collectivités locales.

Notamment la période d'avant 1970 où Le budget et le reporting sont les outils utilisés au cours de cette période. Le budget était caractérisé en début de cette période par des lignes budgétaires dont l'importance est de mesurer de façon quantitative à partir des indicateurs financiers, les inputs comme les charges de travail (Williams D. W., 2003 ; Helden, 1998).

L'objectif en ce début de période était d'améliorer les programmes budgétaires pour une meilleure prise de décisions à caractère financier. On va noter au cours de cette période que la logique de la performance va tendre vers l'évaluation de l'output et de l'input qui l'a généré. On commence par noter une orientation économique de la performance dont les outils de pilotage sont outre le reporting, une amélioration du budget à savoir le budget programme et le budget à base zéro décrétée par le gouvernement fédéral américain.

La seconde période est celle des années 1970 où les défenseurs des mesures de la performance dans les collectivités locales vont appliquer les mêmes outils de la période passée en se focalisant sur des mesures différentes tel que la mesure de la productivité, le budget programme, l'évaluation du management des programmes et le management de la qualité totale. Au cours de ces années, il sera plus question de mesurer l'efficacité des actions des autorités locales. Ainsi la performance va prendre une orientation non seulement économique mais, aussi politique (Togodo, 2012). On va noter des mécanismes de feedback dans la mesure des performances.

Togodo (2012) situe la troisième période aux années 1980. Les années 1980s vont marquer une première révolution dans l'évaluation de la performance des administrations publiques locales.

Cette période va consacrer pour la première fois l'évaluation de l'impact des actions des autorités locales sur les citoyens. L'objectif sera ici de mesurer l'output mais, surtout mesurer l'outcome pour améliorer la responsabilité publique des agences gouvernementales.

Il sera donné à partir de cette période une orientation client à la mesure de la performance et certains services seront désormais externalisés afin d'offrir aux citoyens des services de qualité. Les autorités locales vont devoir faire désormais un lien entre les buts définis, la gestion des programmes et la mesure de la performance. Cette époque est aussi l'ère de la Nouvelle Gestion Publique où l'objectif est d'améliorer la gouvernance locale et accroître la responsabilité des managers locaux (Berland, 2009). Les outils de la performance ne vont pas fondamentalement changer mais, les indicateurs vont prendre en considération beaucoup d'autres aspects tels que la satisfaction des citoyens et la mesure de l'impact des actions publiques. L'orientation client de cette époque va préparer l'époque suivante.

La quatrième période commence aux années 1990. Ces années 1990s estime Togodo A, (2012) vont constater une utilisation plus populaire d'une gestion budgétaire caractérisée par un lien entre l'allocation des ressources et la programmation des outcomes. La motivation ici sera l'amélioration de l'efficacité et de la prise de décision.

Cette époque est caractérisée par une utilisation scientifique des indicateurs et outils de la performance dans les intérêts propres des collectivités locales et pour un management et un pilotage axé sur le résultat (Ammons, 1995 ; Poister et Streib, 1999) cités par Kangodie E (2014). L'utilisation des technologies de l'information et de la communication va rendre possible le traitement opportun et économique des informations pour une utilisation plus intégrée des indicateurs de performance dans la planification et la gestion stratégique.

Les partenaires extérieurs tels que les citoyens, les leaders communautaires et les élus locaux sont plus impliqués dans le développement et l'utilisation des mesures de performance (Melkers et Willoughby, 2001 ; Berman et Wang, 2000 ; Julnes et Holzer, 2001).

On note aussi estime Togodo A(2009) que les managers locaux sont évalués sur la base des contraintes d'output et d'outcome et l'apparition de nouveaux outils de performance tels que le benchmarking et le management par objectif (Yamamoto, 1999 ; Ammons, 1995) dans certaines municipalités bien que le budget continue d'être largement utilisé.

La cinquième période enfin qui va des années 1990 à nos jours marque la deuxième grande révolution dans l'histoire de la performance des collectivités locales. Togodo A(2012) précise que l'on note une utilisation diverse et variée des outils de performance à travers les municipalités et à travers le monde.

Il constate d'abord, une nette amélioration des outils classiques que sont le budget, la planification et le management stratégique et la gestion de la performance. Désormais, ces outils sont utilisés pour une mesure plus perfectionnée de l'outcome (Poister et Streib, 2005) cités par Togodo A, l'orientation client est plus accentuée (Kelly et Swindell, 2002). Les collectivités locales tiennent une plus grande rigueur dans le développement des mesures de performance liées à la satisfaction et la participation des citoyens. On note aussi des efforts considérables pour lier la satisfaction des citoyens aux mesures de performance ainsi que le précise (Yang et Yi Hsieh, 2007; Berman et Wang, 2000 ; Franklin, 2002 ; ter Bogt, 2008) cités par Togodo A. (2011).

Au cours de cette dernière décennie l'esprit benchmarking qui est né au cours de la période antérieure s'est renforcé. L'objectif de cet outil est désormais de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'outcome pour l'amélioration de la qualité des services en comparant des gouvernements locaux entre eux et les fournisseurs de services entre eux, afin de choisir les meilleurs (Ammons et Rivenbark, 2008; Folz, 2004).

Un autre outil très proche du benchmarking développé au cours de la même période en Suède est l'Evaluation de la Performance Relative (RPE). Il est utilisé au niveau des municipalités pour réduire l'incertitude par rapport à la qualité, la productivité et l'efficacité en se comparant à d'autres municipalités. Il est aussi utilisé pour déterminer les potentialités économiques des municipalités.

Les derniers outils qui ont révolutionné la performance des collectivités locales pour Togodo A(2012) sont le tableau de bord et le Balanced Scorecard. Ces outils permettent d'évaluer les divers aspects (financier, orientation citoyens usagers clients, processus interne, innovation et apprentissage) de la performance pour améliorer l'efficacité et l'efficience des services locaux. Donc une vision plus stratégique de la performance. L'adaptation de ces outils aux municipalités, permet de prendre en compte l'impact de l'environnement politique et social de la collectivité locale (Kloot et Martin, 2000 ; Edward et Thomas Clayton, 2005; Yang et Yi Hsieh, 2007; Charpentier et Feroz, 2000) Cités par Togodo A.(2009).

On constate ainsi que les outils de pilotage de la performance ne sont pas mutuellement exclusifs selon les périodes. Bien au contraire on a assisté à une cohabitation d'une époque à l'autre des outils. Les époques suivantes améliorent les outils des époques antérieures et en rajoutent.

Il est notable de souligner que les outils tels que le management par objectif, le budget à base zéro et la technique de la qualité totale sont très peu cités dans la littérature comme outil de prédilection des collectivités locales.

Au-delà de tout ce qui précède, il reste une question qui est restée diffuse à travers l'évolution des outils de performance des collectivités locales que nous allons repositionner dans la section suivante.

#### **4. Nécessité du contrôle de gestion territorial en République démocratique du Congo**

Des nombreuses recherches ont montré le lien entre la performance des collectivités locales et les systèmes de contrôle de gestion (Poiste et Streib, 2005, Naranjo gis, 2007, Kelly et Swindel, 2002, Melkers et Willonghby, 2005, Ter Bogt, 2001, Wang, 2002, Ammons et Riverbark, 2008) cités par Togodo, (2010).

Le contrôle de gestion territorial va offrir un renforcement institutionnel au plan local à travers la mise en œuvre de la politique de la Décentralisation qui peine à faire ses preuves en République Démocratique du Congo, treize ans après sa mise en œuvre.

Sur le plan institutionnel, si les prémisses du contrôle de gestion au sein des Entités Territoriales Décentralisées ont été posées à travers l'édition d'un guide à l'usage des autorités territoriales en 2013 par le ministère de l'Intérieur, Décentralisation et Affaires Coutumières de l'époque, il y a lieu de reconnaître que les mécanismes définis dans ce guide entrent dans le cadre d'un contrôle de gestion externe, c'est-à-dire pour répondre à des exigences externes, (celles de la tutelle). La volonté exprimée dans cet article est de le rendre un véritable acteur dans la stratégie des Entités Territoriales Décentralisées en apportant une aide au pilotage.

Le contrôle de gestion interne dont il est question dans cet article est perçu comme un système de pilotage destiné à améliorer la gestion des actions entreprises par les Entités Territoriales Décentralisées (Demeestere, 2005).

Ce contrôle devrait dans l'esprit de l'article 46 de la loi n°08/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriale Décentralisées et leurs rapports avec l'Etat et les provinces instituant la commune s'exercer par le Conseil Communal, organe prévu dans la loi précitée dans ses articles 50,51, 52 et 58, et inexistant à ces jours à cause de la non-organisation des élections au niveau local.

Nous constatons ici que des attentes existent en termes de contrôle de gestion. Cependant, le lien n'est pas fait automatiquement avec le contrôleur de gestion. Cela s'explique par l'absence des procédures formalisées. Le rôle du contrôleur de gestion n'est pas identifié ainsi que ses attentes. Le contrôle de gestion étant une notion en mouvement, le contrôleur de gestion territorial également (Berland, 2009) et pour appréhender son rôle, il convient d'appréhender son activité à travers ses tâches, ses relations et son image (Lambert, 2005).

Les Entités Territoriales Décentralisées Congolaises peuvent selon Togodo A (2011) donner trois grandes orientations appelées « finalités » à leurs actions qui sont : la finalité conformité, la finalité économique et la finalité politique. A chacune de ces finalités, les entités Territoriales Décentralisées Congolaises assignent des missions au contrôle de gestion. Pour accomplir ces missions, le contrôle de gestion met en place un ensemble de mesures classifiées en système d'information et système d'incitation.

Le contrôle de gestion est alors appréhendé à travers trois grands ensembles de mesures que sont ; les finalités de contrôle de gestion qui décrivent les grandes orientations du contrôle de gestion conformément aux orientations stratégiques des Entités Territoriales Décentralisées, les systèmes d'information de gestion qui décrivent l'ensemble des outils destinés à informer les acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur des Entités Territoriales Décentralisées et les systèmes d'incitation qui décrivent l'ensemble des mesures de compensation destinées à converger les objectifs individuels des acteurs vers l'objectif global de ces entités.

La performance des Entités Territoriales Décentralisées Congolaises dépendra de la qualité des systèmes de contrôle de gestion mis en place par les autorités locales.

La gestion financière locale en République Démocratique du Congo est marquée par des dysfonctionnements flagrants tant au niveau procédural que managérial. Cela est d'autant plus vrai qu'elle s'appuie sur la conformité aux règles juridiques que sur des outils de gestion de la performance

qui libèrent l'autonomie d'action de territoires. Toutes ces défaillances sont parmi les raisons qui militent pour la mise en place d'un système de contrôle de gestion, dans une volonté de renforcer le pilotage et la performance de l'action des collectivités territoriales par Benkanda A et Belouchi M, (2018).

L'évaluation de la performance des entités Territoriales Décentralisées étant un élément important de management et de responsabilité (Bourby et Morgon, 2015), les gouvernements locaux sont encouragés à mettre en place des outils efficaces pour le pilotage des différents problèmes qui se posent dans leur recherche du mieux-être des citoyens dont ils ont la charge. Ce qui est loin d'être le cas des Entités Territoriales Décentralisées en République Démocratique du Congo où le contrôle de gestion interne n'est pas suffisamment développé et compris comme un outil de pilotage et de management des collectivités locales, privant ainsi ces entités d'un important outil de gestion quotidien de leurs problèmes.

Ce contrôle de gestion doit être destiné à renforcer la performance de l'action publique Territoriale. L'existence d'un contrôleur de gestion au sein d'une Entité Territoriale Décentralisée Congolaise doit traduire la volonté de s'y intégrer en tant qu'assistant au pilotage et à la définition stratégique de ladite collectivité comme l'a décrit Mathieu Fort, (Mathieu F, 2016).

Le rôle du contrôleur de gestion dans les entités Territoriales décentralisées Congolaises devrait essentiellement permettre de limiter les échecs des pratiques et outils de gestion comme l'a souligné Maurel et permettre aux différentes questions clés susceptibles d'améliorer la gestion de ces entités et d'aider à un pilotage meilleur. Le contrôle de gestion escompté devrait permettre de répondre aux besoins des citoyens en services publics, car l'usager-citoyen souhaite savoir si les services publics dont il dispose sont performants ou non, sans faire la distinction entre les différents acteurs administratifs.

Le contrôle de gestion efficace que nous prônons doit être pérennisé au sens éthique, politique et économique. Il doit évaluer une triple rationalité : politique, économique et professionnelle. Il faudra donc adopter des systèmes de contrôle de gestion pour faciliter cette dualité. Il doit permettre un fonctionnement hybride de ces rationalités en favorisant un compromis entre les obligations de services publics et les exigences économiques (Chanteloin P, 2008).

Il doit s'exercer sur les moyens et les activités déployés et réalisés (Chiavey, 2001). Dans les volontés politiques et managériales, il doit mesurer les attentes et l'activité du public, à l'aide d'indicateurs internes et externes. Il doit regrouper et recouper l'information pour déterminer l'efficacité et l'efficience du service local. Le contrôle de gestion doit ainsi devenir le garant des politiques publiques locales temporelles et spatiales ainsi que l'avait souhaité Evah Manga (Evah-M, 2012).

Si le contrôle de gestion est un ensemble des dispositifs de la direction générale et des élus pour gouverner la collectivité territoriale, central dans le pilotage des politiques publiques, c'est par ce qu'il répond à un besoin : Il est une composante indispensable pour faire face aux enjeux de bonne gouvernance des finances publiques et des activités sociales, et la solution pour mieux déléguer les politiques, informer les gouvernants des résultats et de la pertinence des stratégies et des comportements souligne Evah Manga (Evah M, 2012).

Cependant, la démarche du contrôle de gestion est peu diffusée dans les Entités Territoriales Décentralisées Congolaises. On note la faiblesse sinon l'absence de la littérature tant sur le plan théorique qu'empirique à sa mise en œuvre.

## **Conclusion**

Conscient du vide de la pratique du contrôle de gestion Territorial en République Démocratique du CONGO cette réflexion s'inscrit dans le contexte général de la Décentralisation où nous avons défini des outils modernes susceptibles d'être utilisés dans le pilotage des performances des Entités Territoriales Décentralisées de la République Démocratique du Congo.

Il s'est agi dans cet article de décrire les outils de contrôle de gestion qui peuvent être utilisés dans les entités territoriales décentralisées de la République Démocratique du Congo en ce moment où les autorités de ce pays ont lancé un vaste programme dit « programme de développement de 145 territoires, PDT 145 ».

Le contrôle de gestion des entités Territoriales Décentralisées Congolaises est alors envisagé à travers trois grands ensembles des mesures qui sont :

- Les finalités de contrôle de gestion qui décrivent les grandes orientations du contrôle de gestion conformément aux orientations stra-

tégiques des Entités Territoriales Décentralisées ;

- Les systèmes d'information de gestion qui décrivent l'ensemble des outils destinés à informer les acteurs à l'intérieur comme à l'extérieur de ces entités et
- Les systèmes d'incitation qui décrivent l'ensemble des mesures de compensation destinées à converger vers les objectifs individuels des acteurs vers l'objectif global de ces entités.

La performance des Entités Territoriales Décentralisées Congolaises dépendra alors de la qualité des systèmes de contrôle de gestion mis en place par les autorités locales.

## NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

### 1. OUVRAGES CONSULTÉS

1. AMAR, B. (2007), *Le nouveau management public : avantages et limites*, éd Gestion et management, Paris.
2. AMMONS, D. N., RIVENBARK, W. C. (2008), *Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project*. Public Administration Review, 68(2)
3. AMMONS, D.N., ROENIGK, D.J. (2015), *Benchmarking and interorganizational learning in local government*. Journal of Public Administration Research and Theory,
4. BALABALA (2017), *Être citoyen, introduction à une éducation à la citoyenneté*, éd, René Descartes, Kinshasa.
5. BARGAIN A (2011), *Histoire d'un outil de contrôle de gestion dans une collectivité locale : le cas de la comptabilité analytique à la ville d'Angers*, 32ème congrès de l'A.F.C.
6. BENKANDA A. et BELOUCHI (2018), « Le contrôle de gestion, un enjeu de performance de l'action publique territoriale à la lumière de la régionalisation avancée », in *Revue du contrôle de la comptabilité et de l'audit*, 1106.
7. BOURGUIGNON (1995), *Peut-on définir la performance ?* Revue Française de comptabilité.
8. BOUQUIN (2007), *Les fondements du contrôle de gestion*, PUF, « Que sais-je », 3ème édition, Paris.
9. BURLAND, (2009), *L'analyse des coûts dans les organisations : le jeu et l'enjeu politique selon le management public*.

10. BURLAND et SIMON (2006), *Le contrôle de gestion ; la Découverte*, nouvelle éd, collection repères, paris.
11. BURNS, T. et Stalker, G.M. (1961). *The Management of Innovation*, Tavistock, Londres.
12. CHAUVEY J.N. (2006), L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et d'évaluation des Départements français. In *Politiques et management public*, vol. 24 n° 2.
13. CHATELIN C. (2005), *Epistémologie et méthodologie en Sciences de gestion : réflexion sur l'étude de cas*. Document de recherche.
14. COURBET G. (2002), *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales*, Persée, série politique et management public, volume 20.
15. DEMEESTERE R (1989), *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2<sup>ème</sup> éd. L.G.D.J, Paris.
16. EVAH-MANGA (2012), *Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales*, L'Harmattan, Paris.
17. FORT, M (2018), la prise du rôle du contrôleur de gestion en collectivité Territoriale, thèse de doctorat in <https://w. w. w. cairn info>. Revue allai, consulté le 14/02/2023.
18. FUTOL, F., (2003), Les composantes du contrôle de gestion et sa place dans les collectivités territoriales. Thèse de doctorat, in <https://www.persée.fr> consulté le 05/02/2023.
19. GERVAIS, M (2000), *Contrôle de gestion*, éd. Economica. Paris
20. GILBERT, (1995), La difficile émergence du contrôle de gestion territorial, in : politique et management public.
21. GILBERT, P (1996), *Management public, management de la puissance publique*, série politique et management public.
22. HUTEAU S (2006), *Le management public Territorial*, Tome 2, le guide du manager (vol 2) éd du Papyrus.
23. IBULA, J.C (2019), *Management des organisations publiques*, inédit.
24. KABANGE, M, (2001), *Droit administratif*, tome III, Genèse et évolution de l'organisation territoriale, politique et administrative en RDC, de l'EIC à nos jours et perspectives d'avenir, UNIKIN, Kinshasa.
25. KAIMBI, J. (2008), *Le découpage territorial de la RDC et ses effets sur la viabilité de nouvelles provinces (cas du district du haut katanga)*, mémoire, Université de Lubumbashi.
26. KANGODIE, E. (2015), *Evaluation des performances par le contrôle de gestion dans une entité administrative décentralisée*. Cas de la Ville pro-

- vince de Kinshasa de 20072011. Mémoire DEA. Université de Kinshasa.
27. LAMBERT, C. (2005), La fonction contrôle de gestion, contribution à l'analyse de la place des services fonctionnels dans l'organisations, thèse de doctorat, Université Paris Dauphin, paux.
28. LAVIGNE, L, (2017), Le rôle du contrôle de gestion Territorial : proposition d'une typologie, thèse de doctorat, in [https://tel archives ouverts Fr](https://tel.archives-ouvertes.fr) consulté le 10 Février 2023.
29. MAKALA, N, (2013), *Questions approfondies des finances publiques*, éd, Criged, Kinshasa
30. MONS N., PONS X. (2009), « Pourquoi le pilotage par les résultats ? Une mise en perspective théorique et historique de ce nouveau mode de gouvernance ». In N. Mons, J.-C. Emin, P. Santana, *Piloter par les résultats*. Paris : CNDP Scerencndp/ese (profession cadre service public).
31. MPONGO, E. (2001), *Institutions politiques et droit constitutionnel, Tome 1, théorie générale des institutions politiques*, éd Université Africaine. Kinshasa
32. NGINDU K, (2016), Décentralisation et développement local, inédit.
33. SPANG, (2002), La modélisation de l'évaluation du contrôle de gestion dans une organisation le cas des caisses primaire d'assurance maladie (CPAM) recherche de doctorat l'Université de Nancy.
34. TOGODO, A, VAN CALLIE D (2009), Outils de contrôle de gestion et performance des collectivités locales : état de la littérature, 3ème Congrès annuel de l'Association Francophone de comptabilité, Strasbourg (France).
35. TOGODO, A, VAN CAILLIE, D. (2010), Le design des systèmes de contrôle de gestion dans les collectivités locales au Benin : une approche contingente, 3<sup>ème</sup> Congrès annuel de l'Association Francophone de comptabilité, Nice, (France).
36. TOGODO A, VAN CAILLIE, D. PICHAUTT D (2011), Les déterminants du design des systèmes de contrôle de gestion dans les collectivités locales de l'Afrique au sud du Sahara, une analyse empirique contingente des collectivités locales béninoises. 31ème congrès annuel de l'Association Francophone de comptabilité, Montpellier.
37. TOGODO A, (2012), Impact des facteurs de contexte sur le Design des systèmes de Contrôle de Gestion dans les Collectivités Locales Béninoises : Une Approche Contingente. Thèse de doctorat, Université de Liège.

38. TUONE A, (2019), *Le découpage administratif en RDC*, éd CRP, Kin
39. VAN CAILLIE D (2005), *Principes de comptabilité analytique et de comptabilité de gestion*, 2ème éd, Edition de l'Université de Liège.
40. ZAMPICOLI, (2009), *Le développement des pratiques de contrôle de gestion au sein des collectivités territoriales*

## II. DOCUMENTS OFFICIELS

1. Cadre stratégique de mise en œuvre de la décentralisation, ministère de la décentralisation et aménagement du Territoire, 2009, Kin.
2. Recueil des lois de la décentralisation et Aménagement du Territoire 2009, Kin.
3. Loi 08/012 du 31 Juillet 2008 sur les principes fondamentaux de la libre administration des provinces
4. Loi 110008/016 du 07 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et les provinces
5. La cellule Technique d'appui à la décentralisation, C.T.A.D, 2015. Kin.
6. Loi no 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.
7. Loi organique NO 009/026 du 07 octobre 2008 portait composition, organisation et fonctionnement des entités. Territoriale décentralisés et leur rapport avec et les provinces.
8. Constitution de la République Démocratique du Congo, 2006.
9. Guide à l'usage des Autorités territoriales, ministère de l'intérieure, sécurité, Décentralisé et Affaires coutumiers, 2013.

## III. Sites consultés

- ✓ [www.Tel archives-ouvertes.Fr](http://www.Tel archives-ouvertes.Fr)
- ✓ [www.Schoolar.Google.Fr](http://www.Schoolar.Google.Fr)
- ✓ [www.Persée.Fr](http://www.Persée.Fr)
- ✓ [Cains.Infs](http://Cains.Infs)
- ✓ [Erudit.Org](http://Erudit.Org).
- ✓ [Acidomia.Edu](http://Acidomia.Edu)
- ✓ [www.fcs. Revue.Org](http://www.fcs. Revue.Org)
- ✓ [https:// papyrus.Bis.Umontreal.Ca](https://papyrus.Bis.Umontreal.Ca)
- ✓ [https:// archipel.Ugour.ca](https://archipel.Ugour.ca).