

La prééminence du juridique sur l'opérationnel dans la gouvernance du secteur parapublic : une contrainte structurelle universelle

Analyse, effets et voies de dépassement

Résumé

La loi sénégalaise d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic offre un point d'entrée privilégié pour analyser une tension fondamentale que partagent la plupart des États : la tendance des réformes législatives à privilégier l'architecture juridique au détriment des conditions concrètes de mise en œuvre opérationnelle. Loin d'être une singularité africaine ou sénégalaise, cette dichotomie constitue une contrainte structurelle universelle, observable dans les pays développés comme dans les économies émergentes. Cet article en analyse les manifestations et les mécanismes profonds, examine les effets concrets de ces dérives sur la gouvernance des entités parapubliques, et propose un ensemble de solutions systémiques pour éviter que la sophistication normative ne se transforme en obstacle à la transformation réelle. La réforme juridique ne saurait tenir lieu de réforme organisationnelle : c'est la thèse centrale que cet article s'attache à démontrer et à opérationnaliser.

I. Introduction : le paradoxe des réformes bien construites mais mal exécutées

Adoptée le 19 avril 2022 après plus de trente ans de mise en œuvre de la loi n° 90-07 du 26 juin 1990, la loi sénégalaise d'orientation n° 2022-08 relative au secteur parapublic constitue un texte techniquement ambitieux. En soixante-six articles, elle redéfinit le périmètre du secteur parapublic, modernise la gouvernance des entités publiques, renforce les dispositifs de contrôle et introduit des instruments de gestion axée sur les résultats [1]. Elle illustre pourtant, avec une netteté particulière, un paradoxe que les praticiens de la réforme publique connaissent bien : celui de textes normatifs rigoureux dont la mise en œuvre effective se heurte à des résistances que la loi elle-même ne peut résoudre.

Ce paradoxe n'est pas propre au Sénégal. Il traverse les expériences des pays développés comme des économies émergentes. Du New Public Management des années 1980 dans les pays anglo-saxons [2] aux réformes des entreprises publiques conduites en Afrique subsaharienne [3], en passant par les vagues de modernisation de l'État en Europe continentale et en Asie, un même schéma se répète : la sophistication normative précède — et souvent étouffe — la transformation opérationnelle qu'elle était censée impulser.

La loi n° 2022-08 présente à cet égard un cas d'école. Elle introduit des notions avancées — contrat de performance, audit interne, cartographie des risques, référentiel de contrôle interne — qui supposent, pour être véritablement

opérationnelles, une maturité managériale que la seule promulgation d'un texte ne saurait créer. L'ambition normative est réelle ; la question est de savoir si les conditions de sa concrétisation ont été suffisamment anticipées et préparées. C'est à cette question que le présent article tente d'apporter des éléments de réponse, en s'appuyant sur une analyse comparée des réformes du secteur parapublic à travers le monde.

II. La prééminence du juridique sur l'opérationnel : manifestations et mécanismes

2.1 Une architecture normative dense mais peu outillée

La loi n° 2022-08 en offre une illustration directe : en définissant avec précision les catégories d'entités — établissements publics à caractère administratif, établissements publics à caractère industriel et commercial, sociétés nationales, sociétés à participation publique majoritaire — et en délimitant rigoureusement les compétences de chaque organe, le texte consacre l'essentiel de son énergie normative à l'architecture juridique du secteur [1]. La question des capacités opérationnelles réelles des entités chargées d'habiter cette architecture y est, comme dans la plupart des réformes comparables, largement absente.

Ce phénomène est universel. Les directions générales, au Sénégal comme ailleurs, se trouvent engagées dans des chantiers de mise en conformité statutaire — la loi prévoit un délai d'un an — au détriment de la transformation effective des pratiques managériales. La production normative consomme les ressources humaines et financières que la transformation opérationnelle aurait requises [4]. On observe ainsi un paradoxe récurrent : plus le texte est ambitieux, plus la phase de mise en conformité est absorbante, et moins il reste d'énergie institutionnelle pour la transformation substantielle.

Cette densité normative tient également à la multiplication des renvois à des textes d'application. La loi n° 2022-08 renvoie à des décrets pour la fixation de la rémunération des dirigeants, les modalités des contrats de performance, les règles de liquidation ou encore les conditions de création du Fonds de Relance. Chaque décret non encore adopté constitue un vide opérationnel qui fragilise la mise en œuvre du dispositif d'ensemble. Cette architecture en cascade est caractéristique des réformes ambitieuses : le législateur pose le cadre, le pouvoir réglementaire est chargé de le remplir, et les entités sur le terrain attendent, dans une incertitude juridique qui paralyse souvent les initiatives.

2.2 Des obligations de résultats sans ingénierie de la performance

La loi n° 2022-08 introduit des instruments orientés vers la performance — plans stratégiques de développement, contrats de performance, rapports annuels de performance, contrôle de gestion — mais renvoie systématiquement leurs modalités concrètes à des textes d'application ultérieurs. Ce renvoi en cascade crée un hiatus temporel et institutionnel caractéristique des grandes réformes législatives : les obligations existent juridiquement avant que les outils, les compétences et les ressources nécessaires à leur respect soient disponibles.

Pollitt et Bouckaert, dans leur analyse comparative des réformes du management public, ont montré que ce hiatus est structurel et non conjoncturel [5]. Les pays qui adoptent des réformes managériales ambitieuses sans investissement préalable dans les capacités administratives génèrent davantage de compliance formelle que de transformation réelle des pratiques. Les agents apprennent à produire les documents requis par la loi — rapports de performance, tableaux de bord, cartographies des risques — sans que ces outils modifient substantiellement les processus décisionnels internes. La forme est respectée ; le fond reste inchangé.

Cette dissociation entre l'obligation normative et la capacité opérationnelle est particulièrement visible dans le domaine de la gestion axée sur les résultats. La loi n° 2022-08 impose l'élaboration de contrats de performance et de plans stratégiques pluriannuels à toutes les entités du secteur parapublic, indépendamment de leur taille, de leur maturité institutionnelle et de leurs ressources humaines disponibles. Une petite agence d'exécution disposant de quelques dizaines d'agents se trouve soumise aux mêmes obligations formelles qu'une grande société nationale employant des milliers de personnes. Cette indifférenciation normative est une source majeure de mise en œuvre défailante.

2.3 Le contrôle conçu comme fin plutôt que comme moyen

L'un des apports majeurs de la loi n° 2022-08 est la sophistication de son architecture de contrôle : tutelles financière et technique, contrôle a posteriori, contrôle financier permanent, commissariat aux comptes, audit interne, contrôle de gestion, Comité de Suivi du Secteur parapublic. Cette accumulation, que l'on retrouve à des degrés divers dans la plupart des réformes comparables — Maroc, Côte d'Ivoire, France, Royaume-Uni — témoigne d'une conception où le contrôle est pensé comme un mécanisme de conformité juridique plutôt que comme un levier d'amélioration opérationnelle continue.

L'OCDE a documenté ce phénomène dans plusieurs études sur la gouvernance des entreprises publiques : l'efficacité du contrôle tient moins à son volume qu'à sa cohérence et à son orientation vers la performance [6]. La superposition des corps de contrôle produit souvent une surcharge bureaucratique qui détourne les dirigeants de leurs missions opérationnelles sans amélioration proportionnelle de la redevabilité réelle. Dans le contexte sénégalais, la coexistence du Contrôleur financier, du Contrôleur d'État, du commissaire aux comptes, de l'auditeur interne et du contrôleur de gestion au sein de chaque entité représente un investissement institutionnel considérable dont la valeur ajoutée dépend entièrement de la qualité de la coordination entre ces acteurs — coordination que le texte ne garantit pas.

Par ailleurs, la loi institue un contrôle qui, dans son architecture actuelle, reste essentiellement rétrospectif. Le contrôle a posteriori prévu à l'article 50, même assorti du contrôle financier permanent de l'article 51, intervient après que les décisions ont été prises et les ressources engagées. La valeur préventive du contrôle — sa capacité à orienter les décisions avant qu'elles ne produisent des effets irréversibles — est structurellement limitée par cette logique de constat après coup, qui caractérise la majorité des dispositifs de contrôle public dans le monde.

2.4 L'illusion de la transposition des bonnes pratiques

La loi n° 2022-08 s'inscrit dans un mouvement global de réforme de la gouvernance des entreprises publiques inspiré des Principes directeurs de l'OCDE, des standards du Pacte mondial des Nations Unies et des meilleures pratiques en matière de gouvernance d'entreprise. Cette ambition de convergence avec les standards internationaux est légitime et nécessaire. Mais la transposition de ces pratiques dans un contexte institutionnel différent comporte des risques que la littérature spécialisée a bien documentés.

Andrews, Pritchett et Woolcock ont ainsi montré que les réformes du secteur public qui se contentent de copier les formes institutionnelles des pays avancés sans développer les capacités fonctionnelles correspondantes produisent ce qu'ils appellent des « isomorphismes mimétiques » [14] : des organisations qui ressemblent de l'extérieur à leurs homologues des pays développés — conseils d'administration, comités d'audit, directeurs indépendants, rapports de performance — mais dont le fonctionnement interne demeure largement inchangé. La réforme devient alors un exercice d'apparence plutôt que de substance.

III. Les causes structurelles d'une tendance universelle

3.1 La formation des élites réformatrices

Que l'on examine la genèse de la loi n° 2022-08 au Sénégal, des réformes Hartz en Allemagne, des privatisations britanniques des années 1990 ou des réformes des entreprises publiques en Chine, un constat s'impose : les réformes du secteur public sont conçues par des juristes et des économistes formés dans des traditions académiques qui valorisent la rigueur normative au détriment des compétences en gestion opérationnelle et en conduite du changement organisationnel [7].

Ce biais de formation est renforcé par la structure même des appareils d'État. Les ministères des Finances et de la Justice, traditionnellement dominants dans la conception des réformes, sont des organisations à culture juridique forte, peu perméables aux logiques managériales. Les praticiens du management public y sont structurellement en position de faiblesse, produisant des textes techniquement irréprochables mais peu sensibles aux conditions concrètes de leur déploiement [8]. Au Sénégal comme dans de nombreux pays francophones, la prédominance des corps de l'Administration dans la conception des réformes du secteur parapublic reproduit ce schéma : l'expertise juridique est mobilisée en premier ; l'expertise managériale est sollicitée, si elle l'est, en second.

Il en résulte une asymétrie fondamentale dans l'architecture des réformes : les droits et obligations des entités sont définis avec précision ; les moyens de les respecter sont laissés à l'appréciation de chacune. Cette asymétrie n'est pas une négligence technique. Elle reflète une conception profonde de la réforme publique comme acte normatif plutôt que comme processus de transformation organisationnelle. Tant que cette conception ne sera pas remise en cause, les réformes du secteur parapublic continueront de produire des textes sophistiqués et des résultats décevants.

3.2 Les contraintes de l'agenda politique

Adopter une loi est un acte politique visible, mesurable et valorisable dans le temps court de l'agenda gouvernemental. Conduire une transformation opérationnelle des

pratiques managériales dans des centaines d'entités parapubliques — comme celles visées par la loi n° 2022-08 — est un processus long, techniquement exigeant et politiquement peu rentable à court terme. Cette asymétrie d'incitation est constitutive des démocraties modernes, comme l'ont analysé Peters et Pierre dans leurs travaux sur la gouvernance contemporaine [9].

Elle est aggravée dans les contextes où les cycles électoraux sont courts, où la stabilité des équipes réformatrices est faible et où les bailleurs de fonds internationaux conditionnent leur soutien à l'adoption de textes législatifs plutôt qu'à la mesure des résultats opérationnels [10]. Dans ces configurations, la loi devient une fin en soi plutôt qu'un instrument de transformation. Les gouvernants peuvent se prévaloir d'avoir réformé — la loi est adoptée, le Journal officiel en atteste — sans avoir à rendre compte des effets réels de cette réforme sur le fonctionnement quotidien des entités concernées.

Cette dynamique est renforcée par ce que North appelle la dépendance au sentier institutionnel [15] : les réformes successives s'accumulent sans que les précédentes aient été pleinement mises en œuvre, créant des couches normatives superposées dont la cohérence d'ensemble est de plus en plus difficile à assurer. La loi n° 2022-08 elle-même abroge la loi n° 90-07 de 1990, qui avait déjà introduit des innovations significatives — contrôle interne, contrôle de gestion, comité consultatif — dont la mise en œuvre avait été partielle. L'histoire se répète : une nouvelle architecture normative est construite sur les ruines inachevées de la précédente.

3.3 L'influence des modèles normatifs internationaux

La loi n° 2022-08 s'inscrit explicitement dans un cadre normatif supranational, articulant ses dispositions avec l'OHADA, l'UEMOA et les standards internationaux de gouvernance des entreprises publiques. Cette articulation est nécessaire et légitime. Mais elle illustre un phénomène plus large que DiMaggio et Powell ont théorisé sous le concept d'isomorphisme institutionnel [11] : la convergence des architectures juridiques sans convergence correspondante des capacités opérationnelles.

Des pays aux niveaux de développement institutionnel très différents adoptent des textes formellement similaires, inspirés des mêmes référentiels internationaux — Principes de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, lignes directrices du FMI sur la transparence fiscale, standards du Pacte mondial — avec des résultats opérationnels radicalement divergents. Le modèle voyage facilement sous forme de norme ; il voyage mal sous forme de pratique managériale [12]. La capacité d'un conseil d'administration à exercer un contrôle effectif sur la direction générale d'une entreprise publique ne dépend pas seulement de l'existence d'un texte l'y autorisant, mais d'une culture de gouvernance, de compétences individuelles et d'un environnement institutionnel qui se construisent sur le long terme.

Le risque est alors ce que Schick a appelé la « réforme sans capacité » [16] : des États qui adoptent les formes institutionnelles du management public moderne — budgétisation par programme, gestion axée sur les résultats, contrôle interne — sans disposer des systèmes d'information, des compétences comptables et des capacités d'analyse qui rendent ces instruments utiles. La forme précède la substance, et dans l'intervalle, les entités font semblant de se conformer à des obligations qu'elles ne comprennent pas encore pleinement.

3.4 La sous-estimation systématique des coûts de transition

Toute réforme génère des coûts de transition — apprentissage, adaptation des systèmes d'information, formation des personnels, restructuration des processus — qui sont systématiquement sous-estimés dans les études d'impact préalables [13]. La loi n° 2022-08, à l'instar de la plupart des réformes comparables, ne comporte pas d'estimation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre effective. Cette lacune n'est pas anodine : elle révèle une conception de la réforme où l'adoption du texte est le moment central, et la mise en œuvre un processus qui suivra naturellement, sans investissement spécifique.

Or les données empiriques disponibles sur les réformes du secteur public dans de nombreux pays montrent que les coûts de mise en œuvre sont systématiquement supérieurs aux estimations initiales, et que les délais de déploiement sont deux à trois fois plus longs que prévu [13]. Dans le cas de la loi n° 2022-08, le délai d'un an accordé aux entités pour mettre en conformité leurs statuts et règles d'organisation apparaît particulièrement optimiste au regard de la profondeur des changements requis — notamment l'introduction d'administrateurs indépendants, la mise en place de comités spécialisés d'audit et de rémunération, et l'adoption de référentiels de contrôle interne.

IV. Les effets concrets des dérives : quand la norme devient obstacle

4.1 La paralysie institutionnelle par surcharge normative

Le premier effet de la prééminence du juridique sur l'opérationnel est ce que l'on peut appeler la paralysie institutionnelle par surcharge normative. Lorsque les entités du secteur parapublic doivent simultanément mettre en conformité leurs statuts, nommer des administrateurs indépendants, constituer des comités spécialisés, élaborer des référentiels de contrôle interne, adopter des contrats de performance et produire des rapports annuels de gouvernance, elles se trouvent dans l'impossibilité matérielle de mener de front toutes ces chantiers tout en assurant leurs missions de service public.

Cette surcharge normative est documentée dans de nombreux contextes. En France, l'évaluation de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 a montré que les ministères avaient consacré l'essentiel de leurs ressources humaines à la production des documents budgétaires requis par la loi — projets annuels de performance, rapports annuels de performance — au détriment de l'amélioration effective des politiques publiques financées [17]. Le dispositif de pilotage s'était substitué à l'action qu'il était censé piloter.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, où les capacités administratives sont plus contraintes, cet effet est encore plus prononcé. Des entités parapubliques de taille modeste se trouvent confrontées à des obligations de reporting et de contrôle conçues pour des organisations disposant de directions juridiques, financières et de contrôle de gestion étoffées. Le résultat est prévisible : soit les obligations formelles sont remplies superficiellement, absorbant des ressources sans produire de valeur ajoutée, soit elles ne sont pas remplies du tout, exposant les entités à des sanctions qui elles-mêmes mobilisent des ressources de défense et de négociation.

4.2 La dégradation de la qualité de la gouvernance réelle

Le deuxième effet, paradoxal, est que la multiplication des instruments de gouvernance peut conduire à une dégradation de la qualité de la gouvernance réelle. Lorsque les conseils d'administration consacrent leurs séances à l'adoption de documents formellement requis — règlements intérieurs, manuels de procédures, référentiels de contrôle interne — plutôt qu'à la discussion stratégique sur les orientations de l'entité, ils remplissent leur rôle formel tout en abdiquant leur responsabilité substantielle.

Ce phénomène, que Huse a qualifié de « gouvernance de façade » [18], est particulièrement répandu dans les entités parapubliques où les administrateurs représentant l'État sont soumis à des orientations de pré-conseil qui leur laissent peu de latitude pour un débat stratégique authentique. La loi n° 2022-08 prévoit d'ailleurs explicitement la tenue de réunions de pré-conseil par l'autorité de tutelle technique pour transmettre les orientations de l'État aux administrateurs le représentant — dispositif qui, bien que nécessaire à la cohérence de la politique publique, peut réduire la délibération du conseil d'administration à un exercice d'entérinement formel.

La nomination d'administrateurs indépendants, innovation importante de la loi n° 2022-08, peut également produire des effets pervers si elle n'est pas accompagnée d'une réflexion sur les conditions d'exercice effectif de cette indépendance. Des administrateurs indépendants qui manquent d'information sur la réalité opérationnelle de l'entité, qui ne disposent pas du temps nécessaire pour exercer leur mandat de façon approfondie, ou qui sont placés dans des situations de dépendance informelle vis-à-vis du pouvoir politique, exerceront une indépendance de façade sans valeur ajoutée réelle pour la gouvernance.

4.3 Le détournement des ressources de l'État

Un troisième effet, plus grave encore, est que la complexité normative crée des opportunités de détournement des ressources publiques que la loi cherche précisément à prévenir. Lorsque les obligations de contrôle sont nombreuses, complexes et mal coordonnées, elles génèrent des angles morts dans lesquels des pratiques irrégulières peuvent prospérer à l'abri de la densité bureaucratique. La multiplication des corps de contrôle peut paradoxalement réduire l'efficacité du contrôle en diluant les responsabilités et en permettant à chaque acteur de se défaire sur les autres.

La littérature sur la corruption dans le secteur public a montré que les environnements à forte densité réglementaire sans capacité de mise en œuvre effective sont particulièrement propices aux comportements opportunistes [19]. Chaque obligation non respectée devient un levier potentiel de négociation ; chaque texte inapplicable crée une zone discrétionnaire où les relations informelles supplantent les procédures formelles. La réforme juridique sans réforme opérationnelle peut ainsi produire l'inverse de ses intentions déclarées.

Dans le contexte sénégalais, le rapport général sur le secteur parapublic que le Ministre chargé des Finances doit élaborer annuellement constitue un instrument potentiellement puissant de transparence et de redevabilité. Mais son efficacité dépend entièrement de la qualité des systèmes d'information financière des entités concernées — systèmes dont la loi prescrit l'existence sans garantir l'investissement nécessaire à leur mise en place effective.

4.4 La désillusion des acteurs et la résistance au changement

Le quatrième effet est peut-être le plus insidieux sur le long terme : la répétition de réformes annoncées avec ambition et mises en œuvre de façon défailante génère une désillusion progressive des acteurs du secteur parapublic qui mine la crédibilité de toute réforme ultérieure. Les dirigeants d'entités qui ont vécu plusieurs cycles de réforme sans transformation substantielle développent une résistance passive aux nouvelles obligations, qu'ils perçoivent comme des exercices bureaucratiques supplémentaires sans lien avec les réalités opérationnelles.

Cette résistance n'est pas irrationnelle. Elle est la réponse adaptative d'organisations qui ont appris, à leurs dépens, que la conformité formelle est le moyen le moins coûteux de satisfaire aux exigences de la tutelle sans perturber les équilibres internes. Kotter a montré que la résistance au changement organisationnel est d'autant plus forte que les réformes précédentes n'ont pas tenu leurs promesses [20]. Dans le secteur parapublic, où les entités ont souvent connu plusieurs vagues de réforme en quelques décennies, cette résistance peut atteindre un niveau qui rend toute transformation substantielle extrêmement difficile, indépendamment de la qualité du nouveau cadre juridique.

La loi n° 2022-08, en abrogeant la loi n° 90-07 sans procéder à une évaluation publique des raisons de l'échec partiel de cette dernière, prive les acteurs du secteur d'un apprentissage institutionnel précieux. Comprendre pourquoi les innovations de 1990 — contrôle interne, contrôle de gestion, comité consultatif — n'ont pas produit les effets escomptés aurait été une condition préalable à la conception de solutions plus robustes en 2022.

4.5 L'affaiblissement de la mission de service public

In fine, l'effet le plus préoccupant de la dérive juridique dans la réforme du secteur parapublic est l'affaiblissement de la mission de service public que ces entités sont censées assurer. Lorsque les ressources managériales sont absorbées par la mise en conformité normative, lorsque les conseils d'administration se perdent dans des débats de gouvernance formelle, lorsque les dirigeants consacrent leur énergie à satisfaire les exigences des corps de contrôle plutôt qu'à améliorer la qualité des services rendus aux citoyens, la raison d'être profonde du secteur parapublic est sacrifiée sur l'autel de la conformité.

Des études conduites dans plusieurs pays africains ont montré que la corrélation entre la sophistication du cadre de gouvernance d'une entité parapublique et la qualité du service rendu à l'utilisateur est faible, voire négative dans certains cas [3]. Ce résultat, contre-intuitif au regard des hypothèses qui fondent les réformes, s'explique précisément par le mécanisme décrit tout au long de cet article : la réforme juridique mobilise des ressources qui font défaut à l'amélioration opérationnelle des services. La gouvernance devient une fin en soi, dissociée de la performance qu'elle était censée promouvoir.

V. Solutions pour éviter les dérives : vers une réforme intégrée et séquencée

5.1 Diagnostic préalable des capacités institutionnelles

La première condition d'une réforme efficace est un diagnostic honnête et systématique des capacités institutionnelles existantes avant l'adoption de tout texte législatif ambitieux. Ce diagnostic doit couvrir au minimum trois dimensions : les capacités humaines (compétences disponibles dans les entités pour mettre en œuvre les nouvelles obligations), les capacités systémiques (qualité des systèmes d'information, de comptabilité et de reporting), et les capacités organisationnelles (maturité des processus internes, qualité du management intermédiaire).

Andrews, Pritchett et Woolcock ont développé à cet effet une méthode dite PDIA (Problem-Driven Iterative Adaptation) [14] qui part des problèmes concrets identifiés par les acteurs eux-mêmes plutôt que des solutions importées de l'extérieur. Cette approche, appliquée à la réforme du secteur parapublic, conduirait à demander aux entités concernées quels sont les obstacles opérationnels réels auxquels elles font face — problèmes de gouvernance interne, de systèmes d'information, de compétences managériales — avant de concevoir des réponses normatives adaptées à ces problèmes spécifiques.

Dans le contexte de la mise en œuvre de la loi n° 2022-08, ce diagnostic pourrait utilement être conduit par le Comité de Suivi du Secteur parapublic prévu à l'article 47, en association avec les ministères de tutelle technique et le Ministre chargé des Finances. Ses résultats permettraient de prioriser les chantiers de mise en œuvre, d'identifier les entités nécessitant un accompagnement renforcé et de calibrer les délais de mise en conformité en fonction des capacités réelles.

5.2 Séquençage stratégique de la mise en œuvre

La deuxième solution est le séquençage stratégique de la mise en œuvre des réformes. Plutôt que d'imposer simultanément l'ensemble des nouvelles obligations à toutes les entités du secteur parapublic, une approche graduée permettrait de concentrer les ressources d'accompagnement sur les entités les plus importantes, d'expérimenter les dispositifs les plus innovants dans des contextes favorables avant leur généralisation, et d'ajuster les obligations en fonction des retours d'expérience.

Cette approche, inspirée des méthodes agiles de gestion de projet, a été mise en œuvre avec succès dans plusieurs réformes du secteur public. En Nouvelle-Zélande, la réforme du management public des années 1990 a procédé par vagues successives, en commençant par les ministères disposant des meilleures capacités avant de diffuser progressivement les nouvelles pratiques à l'ensemble de l'administration [21]. Au Rwanda, la réforme de la gouvernance des entreprises publiques a suivi une logique similaire, avec une phase pilote dans cinq entités majeures avant une extension progressive.

Dans le cas sénégalais, une telle démarche pourrait distinguer trois niveaux d'entités selon leur taille, leurs ressources et leur maturité institutionnelle, avec des calendriers de mise en œuvre différenciés et des seuils d'obligation adaptés. Les grandes sociétés nationales et les sociétés à participation publique majoritaire d'importance stratégique seraient soumises d'emblée à l'ensemble des obligations ; les entités de taille intermédiaire bénéficieraient d'un délai de mise en conformité progressive ; les petites agences d'exécution se verraient appliquer un régime simplifié adapté à leurs capacités.

5.3 Investissement dans le développement des capacités managériales

La troisième solution, sans doute la plus fondamentale, est l'investissement systématique dans le développement des capacités managériales des entités du secteur parapublic. Cet investissement doit précéder, ou au minimum accompagner, la mise en œuvre des nouvelles obligations normatives. Il ne peut pas être laissé à l'initiative individuelle des entités, dont les ressources sont contraintes et dont les incitations à investir dans la formation managériale sont faibles en l'absence de mécanismes incitatifs explicites.

Cet investissement doit porter sur plusieurs dimensions complémentaires. La formation des administrateurs publics aux techniques de gouvernance d'entreprise — lecture des états financiers, compréhension des risques, animation des comités d'audit — est une priorité absolue, dans un contexte où de nombreux administrateurs représentant l'État n'ont pas été formés à ces disciplines. Le Cercle des Administrateurs Publics, dont la mission est précisément de professionnaliser l'exercice des fonctions d'administrateur dans le secteur parapublic, constitue à cet égard un partenaire naturel de la mise en œuvre de la loi n° 2022-08.

La formation des équipes dirigeantes des entités aux outils de gestion axée sur les résultats — élaboration de contrats de performance, construction de tableaux de bord, pilotage budgétaire — est également indispensable. Ces compétences ne s'improvisent pas ; elles s'acquièrent par la formation initiale et continue, par l'accompagnement de pairs expérimentés et par la pratique progressive. Des programmes de formation certifiante, articulés avec les institutions d'enseignement supérieur et les écoles d'administration, pourraient constituer le socle d'une montée en compétence durable du secteur parapublic sénégalais.

5.4 Réforme des dispositifs de contrôle : de la conformité à la performance

La quatrième solution concerne la refonte profonde de la philosophie et de l'architecture des dispositifs de contrôle. Le contrôle public doit évoluer d'une logique de conformité rétrospective vers une logique d'amélioration continue et de prévention des risques. Cette évolution suppose plusieurs changements structurels.

En premier lieu, la coordination entre les différents corps de contrôle doit être substantiellement améliorée. La loi n° 2022-08 prévoit que les organes de contrôle communiquent mutuellement leurs programmes annuels de contrôle a posteriori, ce qui constitue un progrès. Mais cette coordination doit aller plus loin : les rapports des différents contrôleurs doivent être partagés, les recommandations doivent être consolidées pour éviter les contradictions, et un mécanisme de suivi unique de leur mise en œuvre doit être institué. L'actuelle dispersion des rapports — Contrôleur financier, commissaire aux comptes, Cour des Comptes, corps d'inspection sectoriels — rend difficile toute vision d'ensemble de la situation d'une entité et dilue la pression pour le changement.

En deuxième lieu, le contrôle doit davantage s'orienter vers l'avenir. Les études préalables sur les risques stratégiques auxquels font face les entités du secteur parapublic, les avis ex ante sur les projets d'investissement majeurs, l'analyse des tendances financières qui précèdent les difficultés, constituent des formes de contrôle à haute valeur ajoutée que la loi n° 2022-08 esquisse à travers le « dispositif d'analyse

et d'alerte » confié au Ministre chargé des Finances à l'article 46. Ce dispositif mérite d'être développé et doté de ressources adéquates.

En troisième lieu, le contrôle interne doit être conçu comme un service rendu aux dirigeants plutôt que comme une contrainte imposée de l'extérieur. L'auditeur interne prévu par l'article 57 de la loi n° 2022-08 doit pouvoir exercer sa mission dans un cadre de confiance qui lui permette d'identifier les problèmes avant qu'ils ne deviennent des crises, sans craindre que ses rapports soient utilisés comme instruments de sanction plutôt que comme outils d'amélioration. Les standards internationaux de l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) fournissent à cet égard un cadre de référence éprouvé dont la loi n° 2022-08 pourrait utilement s'inspirer pour préciser les modalités d'exercice de cette fonction.

5.5 Institutionnalisation de l'évaluation des réformes

La cinquième solution est l'institutionnalisation d'une évaluation systématique et publique des réformes en cours de mise en œuvre. Trop souvent, les réformes sont évaluées uniquement à leur terme — lorsqu'une nouvelle réforme vient les remplacer — sans que les difficultés rencontrées en cours de route aient été documentées et traitées. Cette absence d'évaluation continue prive les réformateurs des informations nécessaires pour ajuster leur démarche et prive les futurs réformateurs des enseignements de l'expérience.

Le Comité de Suivi du Secteur parapublic institué par la loi n° 2022-08 pourrait utilement être mandaté pour conduire une évaluation annuelle de l'état de mise en œuvre de la loi, identifiant les obstacles rencontrés, les entités en retard de conformité, les dispositions nécessitant une adaptation, et les bonnes pratiques à valoriser et diffuser. Cette évaluation, rendue publique, créerait une pression bienveillante mais réelle sur toutes les parties prenantes et fournirait une base empirique pour les ajustements nécessaires.

Cette pratique évaluative, courante dans les pays de l'OCDE sous le nom de post-legislative scrutiny, reste peu développée dans les pays francophones d'Afrique subsaharienne. Sa généralisation constituerait une innovation institutionnelle majeure qui renforcerait la redevabilité des réformateurs eux-mêmes — non seulement ceux qui gèrent les entités parapubliques, mais aussi ceux qui conçoivent et pilotent les réformes.

5.6 Refondation de la relation entre tutelle et entités parapubliques

La sixième solution porte sur la refondation de la relation entre les autorités de tutelle et les entités du secteur parapublic. La loi n° 2022-08 maintient un modèle de tutelle à deux niveaux — financière et technique — qui, dans sa conception actuelle, tend à reproduire une relation d'autorité descendante plutôt qu'un partenariat stratégique orienté vers la performance. Cette relation mérite d'être repensée en profondeur.

Le passage d'une tutelle de conformité à une tutelle de performance suppose que les ministères de tutelle technique se dotent eux-mêmes des compétences nécessaires pour dialoguer avec les entités sur leurs enjeux stratégiques — compétences sectorielles approfondies, capacités d'analyse financière, expertise en management des organisations publiques. Ce n'est qu'à cette condition que la tutelle peut jouer son rôle de partenaire stratégique plutôt que de simple vérificateur de conformité.

Le contrat de performance prévu par la loi n° 2022-08 constitue l'instrument privilégié de cette nouvelle relation. Mais pour jouer ce rôle, il doit être véritablement négocié — et non imposé — entre l'entité et sa tutelle, fixant des objectifs réalistes, des indicateurs pertinents et des mécanismes de suivi réguliers. Son évaluation doit avoir des conséquences réelles sur les ressources allouées à l'entité et sur la situation de ses dirigeants. Sans ces conditions, le contrat de performance restera un document formel de plus dans la liasse normative, sans effet sur le comportement des acteurs.

5.7 Création d'une culture de la performance dans le secteur parapublic

La septième solution, la plus ambitieuse et la plus nécessaire, est la construction d'une véritable culture de la performance dans le secteur parapublic. Les textes législatifs, aussi bien conçus soient-ils, ne peuvent pas créer à eux seuls une culture organisationnelle. Celle-ci se construit dans la durée, par l'exemple des dirigeants, par les systèmes d'incitation, par les histoires que les organisations racontent sur elles-mêmes et par les comportements qui sont récompensés ou sanctionnés au quotidien.

Cette culture de la performance suppose que les bons résultats soient reconnus et valorisés — à travers des mécanismes de reconnaissance publique, de meilleures allocations budgétaires, de plus grande autonomie de gestion — et que les mauvais résultats entraînent des conséquences réelles pour les dirigeants concernés. La loi n° 2022-08 prévoit des mécanismes de sanction des dirigeants défaillants ; elle est plus discrète sur les mécanismes de valorisation de la performance, qui sont pourtant tout aussi indispensables.

Des concours annuels de la meilleure gouvernance du secteur parapublic, des certifications institutionnelles, des visites d'études dans des entités exemplaires, des programmes de mentoring entre dirigeants expérimentés et nouveaux directeurs généraux — autant d'instruments non législatifs qui peuvent contribuer à construire cette culture de la performance que la seule loi ne saurait instaurer. Le Cercle des Administrateurs Publics, en tant que communauté professionnelle des administrateurs du secteur parapublic, a vocation à jouer un rôle central dans cette démarche de professionnalisation et de valorisation des meilleures pratiques.

VI. Conclusion : pour une réconciliation de l'ambition normative et de l'efficacité opérationnelle

La loi sénégalaise n° 2022-08, par son ambition et sa rigueur technique, cristallise une tension que connaissent tous les États engagés dans la réforme de leur secteur parapublic : celle entre la perfection de la norme et l'imperfection des conditions de sa mise en œuvre. Cette tension, loin d'être une fatalité ou une spécificité nationale, est le produit de mécanismes structurels universels — biais de formation des élites réformatrices, incitations politiques de court terme, isomorphisme institutionnel, sous-estimation des coûts de transition — qui appellent des réponses systémiques et durables.

Les effets de cette dérive sont bien réels : paralysie institutionnelle par surcharge normative, dégradation paradoxale de la qualité de la gouvernance réelle, création d'opportunités de détournement des ressources publiques, désillusion des acteurs et résistance au changement, affaiblissement in fine de la mission de service public. Ces

effets ne sont pas inévitables. Ils résultent de choix — conscients ou non — sur la manière de concevoir et de piloter les réformes.

Les solutions existent et sont connues : diagnostic préalable des capacités institutionnelles, séquençage stratégique de la mise en œuvre, investissement dans le développement des compétences managériales, refonte des dispositifs de contrôle vers la performance, institutionnalisation de l'évaluation des réformes, refondation de la relation de tutelle et construction d'une culture de la performance. Aucune de ces solutions n'est une panacée ; toutes sont nécessaires et se renforcent mutuellement.

La mise en œuvre de la loi n° 2022-08 offre au Sénégal une opportunité rare : celle de faire de cette réforme non pas une réforme de plus dans une longue série de textes insuffisamment opérationnalisés, mais le point de départ d'une transformation durable de la gouvernance du secteur parapublic. Saisir cette opportunité suppose d'accepter que la promulgation de la loi n'est pas la fin du travail réformateur mais son commencement véritable — et d'investir en conséquence dans les conditions humaines, organisationnelles et institutionnelles de sa mise en œuvre effective.

La réforme juridique et la réforme opérationnelle ne sont pas des alternatives ; elles sont les deux faces indissociables d'une même ambition. C'est dans leur réconciliation que réside la clé d'un secteur parapublic véritablement au service du développement économique et social du Sénégal et, au-delà, de tout État soucieux de transformer ses bonnes lois en bonne gouvernance.

Mots-clés : *secteur parapublic, gouvernance, réforme de l'État, management public, mise en œuvre des politiques publiques, performance publique, isomorphisme institutionnel, contrôle interne, capacités institutionnelles, loi n° 2022-08, Sénégal*

Références bibliographiques

Textes juridiques et institutionnels

- [1] République du Sénégal. Loi d'orientation n° 2022-08 du 19 avril 2022 relative au secteur parapublic, au suivi du portefeuille de l'État et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Journal officiel de la République du Sénégal, 2022.
- [1b] République du Sénégal. Loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique. Journal officiel de la République du Sénégal, 1990.
- [1c] Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). Acte uniforme relatif au droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique (AUSGIE), révisé le 30 janvier 2014.

Ouvrages de référence

- [2] Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- [3] Dia, M. (1996). *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Banque mondiale, Washington D.C.
- [4] Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley, Reading (MA).

- [5] Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis — Into the Age of Austerity*. 4e éd. Oxford University Press, Oxford.
- [6] OCDE (2015). *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*. Éditions OCDE, Paris.
- [7] Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. *Harvard Business Review*, 74(3), 75-83.
- [8] Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. PUF, Paris.
- [9] Peters, B.G. & Pierre, J. (2000). *Governance, Politics and the State*. Macmillan, Londres.
- [10] Mkandawire, T. (2001). *Thinking about Developmental States in Africa*. *Cambridge Journal of Economics*, 25(3), 289-313.
- [11] DiMaggio, P.J. & Powell, W.W. (1983). *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- [12] Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). *Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making*. *Governance*, 13(1), 5-24.
- [13] Hood, C. & Dixon, R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford University Press, Oxford.
- [14] Andrews, M., Pritchett, L. & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. Oxford University Press, Oxford.
- [15] North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- [16] Schick, A. (1998). *Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms*. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- [17] Cour des comptes française (2011). *La mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives. Rapport public thématique*, La Documentation française, Paris.
- [18] Huse, M. (2007). *Boards, Governance and Value Creation: The Human Side of Corporate Governance*. Cambridge University Press, Cambridge.
- [19] Rose-Ackerman, S. & Palifka, B.J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. 2e éd. Cambridge University Press, Cambridge.
- [20] Kotter, J.P. (2012). *Leading Change*. Harvard Business Review Press, Boston.
- [21] Scott, G. (2001). *Public Sector Management in New Zealand: Lessons and Challenges*. Australian and New Zealand School of Government, Canberra.

Rapports et documents institutionnels

- [22] Banque mondiale (2020). *Governance and the Law: World Development Report*. Banque mondiale, Washington D.C.
- [23] UEMOA (2009). *Directive n° 01/2009/CM/UEMOA portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA*. Ouagadougou.
- [24] FMI (2021). *État des entreprises publiques en Afrique subsaharienne : diagnostics et perspectives de réforme*. Document de travail WP/21/175, Fonds monétaire international, Washington D.C.

[25] Institut des Auditeurs Internes — IIA (2017). Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne. The IIA, Lake Mary (Floride).

— *Fin de l'article* —