



MASTER DE SCIENCES DE GESTION

Mention MANAGEMENT

**Spécialité : PROSPECTIVE, INNOVATION, STRATEGIE ET
ORGANISATION**

**Thème : Stratégie des acteurs et efficacité du
management des organisations : étude du cas du
Projet gouvernance concertée du PNUD-BENIN**

Présenté par :
Pascal ZANTOU

Sous la direction de :
Pr Yvon PESQUEUX

Année académique 2009-2010

Les opinions émises dans ce mémoire n'engagent que son auteur et en aucune façon ni le Centre national des Arts et Métiers (CNAM) de Paris ni l'Institut supérieur de l'Organisation de Cotonou.

Dédicace

A Charles, Pamily, Fèmi et Big-Carnégie.

Remerciements

Vifs remerciements

- au professeur Yvon Pesqueux et ses collègues du CNAM ;
- à Christian Dablaka, Directeur de l'Institut supérieur des Organisations (ISOR) ;
- aux responsables et aux cadres du HCGC et du PNUD ;
- à Emilienne Lakoussan Zantou ;
- à Marcellin Hounwanou ;
- à Monique Lakoussan.

Abréviations

- ANCB** : Association nationale des Communes du Bénin
- CCIB** : Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin
- CNAM** : Conservatoire national des Arts et Métiers
- CNP** : Conseil national du Patronat
- FAO** : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
- FMI** : Fonds monétaire international
- HCGC** : Haut Commissariat à la Gouvernance concertée
- OMS** : Organisation mondiale de la Santé
- ONG** : Organisation non gouvernementale
- OSC** : Organisation de la Société civile
- OST** : Organisation scientifique du Travail
- PAPP** : Plan d'Action du Programme Pays
- PMEDP** : Programme pour des Moyens d'Existence durables dans la Pêche
- PRODECOM** : Programme d'Appui au Démarrage des Communes
- PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- PTF** : Partenaire technique et financier
- SCRP** : Stratégie de Croissance pour la Réduction de la pauvreté
- SAC** : Système d'action concret
- SHT** : Stakeholder Theory
- UNAMAB** : Union nationale des magistrats du Bénin
- UNDAF** : Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
- UNDEF** : Fonds des Nations Unies pour la démocratie

Abstract

This study made it possible for us to understand that a development project is a social space where stakeholders propelled by differing interests interact. They develop various strategies in order to protect their own interests which can be different from the ones of the project.

We have particularly identified two types of strategies at the level of the concerted governance Project including the preserving strategy and the skirting strategy. The preserving strategy implemented by the President of the republic (a dominant actor) made it possible for the latter to impose on the financial and technical partner (the project initiator) to adapt the management structure of the project to his vision. By accepting the vision of the President, the partner has used the skirting strategy to achieve his goal to have the civil society draw up the alternative report on the implementation of the national and the international commitments of the government. As a result, the HCGC, the direct beneficiary of the project has been deprived of some categories of activities which in turn brought the management team of the project to resort to the skirting strategy in order to carry out some activities rejected by the UNDP, the financial and technical partner.

We have finally observed that the actor-strategies which are based on the perception the stakeholders have about the objectives of a project and an organization constitute the factors that can explain its inefficiency. They are among the factors that prevent the management team of the project to carry out a sufficient quantity of activities for the achievement of its objectives.

Résumé

Cette étude nous a permis de comprendre qu'un projet de développement est un espace social où interagissent des acteurs mus par des intérêts qui, à défaut de s'opposer, divergent. Ceux-ci développent diverses stratégies visant à protéger leurs intérêts qui peuvent s'écarter de ceux du projet.

Nous avons, en particulier, identifié deux types de stratégies au niveau du Projet gouvernance concertée, à savoir la stratégie de conservation et la stratégie de contournement. La stratégie de conservation, mise en œuvre par le Président de la République (acteur dominant), lui a permis d'imposer au partenaire technique et financier (initiateur du projet) d'adapter la structure de gestion du projet à sa vision. Tout en acceptant la vision du Président, le partenaire a toutefois usé de stratégie de contournement pour atteindre, notamment son objectif de faire rédiger par la société civile un rapport alternatif sur la mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux pris par le gouvernement. Ce qui a eu pour conséquence de dépouiller le HCGC, bénéficiaire direct du projet, de certaines catégories d'activités, amenant l'équipe de gestion du projet à recourir, elle aussi, à la stratégie de contournement pour tenter de mettre en œuvre certaines activités rejetées par le PNUD, le partenaire technique et financier.

Nous avons enfin observé que les stratégies d'acteurs, qui sont fonction des perceptions que les acteurs ont des objectifs d'un projet et par ricochet d'une organisation, constituent des facteurs organisationnels explicatifs de son inefficacité. Elles font, en effet, partie des déterminants qui empêchent l'équipe de gestion du Projet gouvernance concertée de mener une quantité d'activités suffisantes pour la réalisation de ses objectifs.

Sommaire

Introduction	9
Chapitre 1 : Le cadre de la recherche	12
Section 1 : Motivations et problématique	12
Section 2 : Analyse bibliographique	15
Section 3 : propositions et finalité	39
Chapitre 2 : Méthodologie utilisée	41
Section 1 : Choix méthodologiques et méthodiques	41
Section 2 : Raisons du choix de la logique abductive et de la méthode qualitative	42
Chapitre 3 : Analyse empirique	47
Section 1 : Présentation des résultats	47
Section 2 : Discussion	59
Conclusion	71

Introduction

Il est unanimement reconnu aujourd'hui que « *la qualité du fonctionnement organisationnel est un élément essentiel de la compétitivité des entreprises. Elle l'est également pour l'efficacité de toutes les entités administratives, culturelles, sociales* » (Livian, 2000 : 5). A ce point de vue, l'échec des projets de développement, considérés comme des organisations, n'est plus à attribuer seulement à la mauvaise gestion financière et technique, à leur inadéquation avec les besoins réels des bénéficiaires ou à la non implication de ceux-ci dans sa conception et sa mise en oeuvre.

Le projet de développement est défini par l'Association francophone de management de projet comme « *un ensemble d'actions à réaliser avec des ressources données pour satisfaire un objectif défini, dans le cadre d'une mission précise, et pour la réalisation desquelles on a identifié non seulement un début, mais aussi une fin.* » (Abiassi et Kodjo, 2005-2006). Pour Olivier de Sardan (1995 : 9), le projet de développement est un ensemble d'« *opérations de développement* », c'est-à-dire des actions portées par des acteurs extérieurs mus par la volonté d'apporter des transformations dans un milieu social où ils veulent intervenir.

On peut donc déduire de ces différentes tentatives de définition qu'un projet de développement est un ensemble de processus et d'actions mis en place par des acteurs extérieurs à un milieu social qu'ils souhaitent transformer, développer. C'est, en définitive, une intervention extérieure volontariste visant à induire des transformations qualitatives dans un milieu social. C'est au moyen des projets de développement que les Partenaires techniques et financiers (PTF) apportent leurs divers appuis aux pays africains.

Au Bénin, plusieurs PTF appuient le gouvernement en mettant en place des projets dans divers domaines : santé, environnement, éducation, lutte contre la pauvreté, gouvernance, etc. Le Programme des Nations Unies pour le Développement

(PNUD), par exemple, intervient dans trois domaines, à savoir la lutte contre la pauvreté, l'environnement et la gouvernance. Dans le domaine particulier de la gouvernance, il met en œuvre plusieurs projets dont le Projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin ou Projet gouvernance concertée qui appuie spécifiquement le Haut Commissariat à la Gouvernance concertée (HCGC).

Le fonctionnement des projets de développement pose souvent problème, et le mauvais fonctionnement organisationnel d'un projet peut le conduire dans le gouffre. Le Projet gouvernance concertée ne semble pas faire exception à cette « règle ». Une évaluation de ce projet en novembre 2009 a conclu qu'il affiche une efficacité plutôt insuffisante.

Plusieurs éléments expliquent le mauvais fonctionnement d'une organisation, qu'il s'agisse d'une entreprise, d'une unité administrative ou sociale ou encore d'un projet de développement. Il y a, par exemple, l'organisation interne du travail, sa coordination, la distribution du pouvoir entre les acteurs, etc. Mais il y a aussi le style de gestion des hommes, reflet de la configuration structurelle de l'organisation. Nous ne nous intéresserons pas spécifiquement à ces aspects plus proches du domaine de la gestion des ressources humaines.

Notre projet d'étude s'inscrit plutôt dans une volonté d'expliquer le phénomène organisationnel que constitue l'influence des interactions des acteurs sur l'efficacité d'un projet de développement, en l'occurrence le Projet gouvernance concertée qui appuie le HCGC. Il porte précisément sur le thème : « **Stratégie des acteurs et efficacité du management des organisations : étude du cas du Projet gouvernance concertée du PNUD-BENIN** ». Il s'agit, pour nous, non pas d'apprécier l'impact des interactions des acteurs sur l'efficacité de ce projet, mais de l'expliquer.

Notre travail consistera donc à identifier les déterminants organisationnels qui expliquent que les interactions sociales impactent négativement les résultats du

projet. Pour y parvenir, nous organiserons notre travail en trois chapitres. Dans le premier chapitre, nous présenterons le cadre théorique de la recherche, en indiquant nos motivations, la problématique, la revue documentaire, les hypothèses et les finalités de la recherche. Nous exposerons la méthodologie à suivre dans le deuxième chapitre, puis nous présenterons et discuterons les données empiriques dans le dernier chapitre.

Chapitre 1 : Le cadre théorique de la recherche

Section 1 : Motivations et problématique

Paragraphe 1 : Motivations

En entrant, en 2005, au Système des Nations Unies, comme communicant, nous avons la conviction qu'il est une institution d'une haute efficacité, prêchant la bonne gouvernance, la participation et la gouvernance concertée. Nous avons été donc surpris de découvrir l'insuffisance d'efficacité qui frappe certains de ses projets. L'évaluation finale, en 2007, du Programme pour des Moyens d'Existence durables dans la Pêche en Afrique (PMEDP), un programme régional de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), a conclu qu'il avait « *plus partiellement que largement* » atteint ses résultats. L'évaluation à mi-parcours du Projet d'appui à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin (un projet du PNUD) a noté que son « *efficacité reste globalement satisfaisante* ». L'évaluation affirme qu'il y a « *des asymétries dont l'atténuation dépend d'efforts que devra faire le partenaire principal du projet qu'est le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)* ». Selon le même rapport, « *les asymétries procèdent de coupures prohibitives au niveau du budget qui handicapent considérablement l'équipe de gestion dans la mise en œuvre d'un volume satisfaisant d'activités comme l'exigent les résultats à atteindre* ».

L'inefficacité des projets ainsi observés soulève plusieurs questions comme, par exemple, les facteurs organisationnels ou de management qui pourraient l'expliquer. Nous avons donc entrepris de comprendre le phénomène. En 2008, nous avons consacré un mémoire de Master en gestion des ressources humaines au PMEDP. En appliquant des théories mises au point par Mintzberg (1991), Pichault et Nizet (2000), nous avons découvert, comme facteur organisationnel explicatif, l'incohérence entre le modèle de gestion des ressources humaines et la configuration organisationnelle du projet. A présent, nous voudrions appréhender la part des stratégies des acteurs ou des jeux de pouvoir, en nous appuyant sur le Projet d'appui

à la mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée au Bénin qui accompagne le Haut Commissariat à la Gouvernance concertée.

Paragraphe 2 : Problématique

Le Projet gouvernance concertée est une initiative qui appuie le HCGC, une structure sous la tutelle de la présidence de la République du Bénin. Il a pour mission de promouvoir le dialogue et la concertation comme mécanismes de résolution des problèmes de développement et de prévention des crises dans tous les domaines de la vie publique, en l'occurrence les domaines politique, économique, social et culturel.

La création du HCGC répond au besoin de concertation des populations et de leurs organisations sur les problèmes de développement qui n'a jamais été une priorité majeure (Zinzalo, 2009), quoique les populations participent périodiquement à des opérations de vote visant à traduire leur participation aux processus de prise de décisions. Depuis la fin, en 1990, du régime militaro-marxiste, le Bénin organise régulièrement – et à bonne date – des élections démocratiques pour désigner ses représentants dans différents organes de décision, à savoir : la Présidence de la République, l'Assemblée Nationale et les communes. Zinzalo rappelle également que le Bénin a ratifié une série de conventions mondiales relatives aux Droits de l'Homme, aux droits économiques, sociaux et culturels, accepté de mettre en œuvre les Stratégies de Réduction de la Pauvreté initiées par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI), et adhéré à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide¹. Du coup, le Bénin doit s'obliger, dans le cadre de la gestion démocratique du pouvoir, à « *trouver les voies et moyens pour dynamiser la participation citoyenne dans l'élaboration et le suivi des politiques publiques de développement* ».

¹ La Déclaration de Paris a été adoptée en mars 2005 par les ministres de pays développés et de pays en développement en charge de la promotion du développement, et par les responsables d'organismes multilatéraux et bilatéraux d'aide au développement. C'est une initiative internationale coordonnée par le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement économique / OCDE (cf. www.ecoplantd.org)

Les résultats de l'élection présidentielle de 2006 ayant donné 75% des suffrages au candidat qui a battu campagne sous la bannière du « changement », celle-ci est apparue comme une opportunité pour mettre en place les mécanismes nécessaires à une meilleure participation des populations aux processus de prise de décision. Selon le document intitulé *Document de projet de l'UNDEF*, les initiateurs du Projet gouvernance concertée ont observé que ces résultats expriment l'aspiration des populations à « *une gestion des affaires publiques qui privilégie la transparence, la reddition de compte et l'écoute* ». Aucune étude spécifique n'a permis de déterminer cette aspiration des populations à une gouvernance plus participative. Mais les initiateurs du projet se fondent sur les résultats de l'élection à l'issue de laquelle le nouveau Président de la République a promis, lors de son investiture, le 6 avril 2006, de fonder ses actions sur une « gouvernance concertée » reposant sur la transparence et la reddition de compte. Le document de projet spécifie que le Chef de l'Etat a pris l'engagement de « *rendre compte de sa gestion directement aux populations et à promouvoir une gouvernance concertée* ».

C'est dans ce contexte que le Projet gouvernance concertée a été initié, en 2006, par le Programme des Nations Unies pour le Développement et le Fonds des Nations Unies pour la Démocratie, en accord avec le gouvernement du Bénin. Il a pour mission d'appuyer le HCGC qui sera créé le 31 décembre 2007, par le décret présidentiel N°2007-6624, avec à la clé la promotion du « *dialogue qui permet une meilleure compréhension de l'autre, dans le respect mutuel et la tolérance réciproque, facteurs de paix et de cohésion nationale* » (Akplogan Dossa).

Le Projet gouvernance concertée est confronté à une insuffisance d'efficacité, révélée par une évaluation à mi-parcours intervenue en novembre 2009. Divers facteurs – sociologiques, anthropologiques, économiques et politiques – peuvent expliquer cette situation. L'évaluation à mi-parcours a évoqué des asymétries dont l'atténuation dépendrait d'efforts que devra faire le partenaire principal du projet qu'est le Programme des Nations Unies pour le Développement. Les asymétries procèdent de « *coupures prohibitives* » au niveau du budget qui handicapent considérablement l'équipe de gestion dans la mise en œuvre d'un volume satisfaisant d'activités

comme l'exigent les résultats à atteindre. Etant en sciences des organisations, nous voudrions analyser le phénomène sous l'angle managérial. De ce point de vue, l'une des questions que nous nous posons est de savoir les facteurs managériaux qui expliquent cette insuffisance d'efficacité. Plus spécifiquement, nous voudrions savoir si les stratégies d'acteurs ou les jeux de pouvoir entre les acteurs participent de ces facteurs.

Section 2 : Analyse bibliographique

Paragraphe 1 : Clarification des mots clés

Dans ce paragraphe, nous essayons de clarifier les notions suivantes : organisation, acteurs, stratégie, efficacité et performance.

Organisation

Définir l'organisation n'est pas chose aisée, car le point de départ de toute organisation est ce que les sociologues appellent « *l'action organisée : la nécessaire coopération entre plusieurs individus, qui vont réaliser ensemble quelque chose* » (Livian, 2000 : 7). L'organisation procède donc d'une entité complexe dans laquelle la coopération est non seulement nécessaire, mais aussi obligatoire. En effet, les hommes qui sont réunis par des besoins de travail n'ont pas des intérêts identiques ; ils peuvent avoir des intérêts qui se complètent, mais jamais ils ne seront unanimes sur leurs attentes de l'organisation qu'ils servent. L'organisation est aussi « *la manière dont un ensemble quelconque est structuré, réglé* » (Hachette, 1993).

Au regard de ces deux définitions, l'organisation désigne un groupe de personnes mues par la réalisation d'objectifs communs en même temps qu'elle est structurée c'est-à-dire que ses différentes composantes sont agencées et articulées selon des règles formelles et/ou informelles (Charpentier, 1997 : 146).

Nous pouvons retenir que le concept d'organisation fait appel aux notions de groupes de personnes, de hiérarchie ou de contrôle social exercé par certains membres, de règles ou de procédures, de relations entre des individus ou des groupes d'individus, etc. Une organisation est à la fois l'entité (entreprise, projet, etc.) et la façon dont celle-ci est structurée (division et coordination du travail), et nécessite une coopération entre ses acteurs.

Autant il est difficile de définir l'organisation autant il n'est pas facile de l'analyser. Analyser une organisation consiste à en identifier les différentes composantes, à les décrire et à comprendre comment elles s'articulent dans un ensemble cohérent.

L'étude d'une organisation se fait à partir de plusieurs éléments, comme, par exemple, l'organigramme, les acteurs internes et externes, les concurrents. L'organigramme est une représentation graphique et schématisée qui « *définit formellement les fonctions de chaque entité et les relations entre elles* » (Charpentier, 1997 : 146). Il « *donne une idée de la structuration de l'entreprise, de l'importance accordée aux différents services, de la place et du rôle que chacun occupe, de la nature des relations de commandement (nombre de niveaux hiérarchiques)* » (Charpentier, 1997 : 146). L'organigramme est le reflet de la division et de la coordination du travail dans l'organisation ; il situe le niveau de responsabilité de chaque acteur ou groupe d'acteurs ainsi que les relations entre eux. Ce n'est pas un enjoliveur. Son importance ne lui est pas toujours reconnue, et des organisations le négligent, se contentant de le créer sur papier sans chercher à l'appliquer ou s'abstenant purement et simplement de s'en doter.

L'analyse des acteurs permet de voir, derrière l'organigramme, qu'ils procèdent à des ajustements informels et développent des relations non formelles, créent des réseaux et des jeux de pouvoir qui facilitent ou compliquent l'accomplissement du travail, provoquent des conflits ou des changements. Parfois, la dimension informelle est prépondérante dans le fonctionnement réel de l'organisation. Le fonctionnement de l'organisation reçoit aussi des influences d'éléments externes dont la prise en compte est plus que nécessaire dans son étude.

Tenant compte de tous ces éléments, certains auteurs préfèrent le terme de structure à celui d'organigramme. Pour J. Child (cité par Livian, 2000 : 25), « *la structure d'une organisation ... comprend tous les aspects tangibles et stables qui permettent de modeler le comportement de ses membres* ». En analysant cette définition, Livian (2000 : 25) retient que la notion de structure recouvre « *tous les processus non seulement d'organisation, mais de stratégie, de contrôle, de motivation, directs et indirects, officiels ou non* ». Pour Mintzberg (cité par Livian, 2000 : 25), « *la structure est (...) la somme totale des moyens employés pour diviser le travail en tâches distinctes et pour ensuite assurer la coordination nécessaire entre les tâches* ».

Dans tous les cas, ce qu'il faut éviter de faire, selon Livian (2000 : 37), c'est de donner de l'organisation « *une représentation figée* ». Il faut plutôt se servir des différents éléments comme des clés de lecture de l'organisation. Sinon, le risque est grand d'ignorer les intérêts des acteurs qui contribuent aussi à la dynamique de l'organisation. Nous croyons comme Livian qu'il faut mettre l'accent sur « *l'analyse des structures de relations* », d'inspiration psychologique ou sociologique, allant au-delà des parties visibles de l'iceberg (les aspects formels) pour « *rendre compte du fonctionnement réel des organisations* ». En vérité, les relations officielles entre unités ne renseignent que très partiellement sur les comportements quotidiens des acteurs dans l'organisation. Il y a, en dehors des règles et procédures, visibles à première vue, ce que M. Moulet (cité par Livian, 2000 : 37) appelle le « *management clandestin* ». Pour comprendre les acteurs, il faut les connaître. Qui sont-ils ?

Acteur

De façon simpliste, l'on considère que les acteurs dans une organisation sont les employés, les dirigeants, les actionnaires, les fournisseurs et les clients, etc. Mais les choses ne sont pas aussi simples que cela. Pour Livian (2000 : 67), l'acteur « *n'est pas celui qui tient un rôle, mais celui qui agit dans la situation* ». Cet auteur montre que « *dans une situation donnée, tous les individus n'agissent pas, car tout le monde*

n'est pas forcément concerné par le problème ou bien n'a pas les moyens (ressources) pour intervenir. Est acteur celui ou ceux qui, ensemble, ont des positions communes face aux problèmes et des intérêts à défendre ».

Pour tenter de comprendre les comportements de l'acteur, nombre d'auteurs ont eu recours à la rationalité. Pour ces auteurs, Simon (1947), Boudon (1979), Crozier et Friedberg (1977), March et Simon (1957), la rationalité du comportement d'un acteur est limitée. Cela veut dire que, dans une organisation, les acteurs agissent en respect des règles établies, mais ne s'en contentent pas.

Selon March et Simon, les choix des individus s'appuient sur « *un schéma simplifié, limité et approximatif de la situation réelle* » (Sellier, 2003 : 4). Sellier pense, à la suite de March et Simon que « *l'on ne peut s'attendre à ce que les individus soient parfaitement et totalement rationnels et se comportent comme tels* ». Ils ne peuvent non plus « *avoir des comportements prédéterminés* », pas plus qu'ils vont « *agir au hasard ou de manière irrationnelle* » ; leur rationalité est simplement limitée (Sellier, 2003 : 5). En conclusion, « *les choix des acteurs du dialogue social, comme ceux de n'importe quel individu, ne se font pas en recherchant l'optimum, mais en choisissant une solution qui leur paraît « satisfaisante » c'est-à-dire une solution qui est réaliste et qui donne des résultats acceptables* ».

Ces considérations justifient l'analyse des organisations à partir des acteurs. Les sociologues considèrent, par exemple, que l'organisation n'est pas une donnée naturelle qu'on pourrait étudier comme on le ferait en biologie. L'organisation est une « *construction sociale particulière* », affirme Livian (2000 : 66) qui précise alors qu'« *il n'y a jamais deux organisations identiques* ». Il faut donc éviter les explications générales si l'on veut comprendre les comportements des gens dans l'organisation, car chaque organisation est spécifique. En outre, malgré les contraintes inhérentes à l'organisation (division du travail, hiérarchie, procédures...), une marge de liberté y existe. Il y a toujours la possibilité d'un « *jeu entre ces contraintes* » (Livian, 2000 : 66). En effet, en dehors des règles officielles édictées par le sommet stratégique ou la hiérarchie (règles généralement écrites), les

opérateurs secrètent des règles non écrites et informelles, soit pour compléter les règles officielles soit pour les traduire en termes plus pratiques et opératoires. C'est l'articulation entre ces deux formes de normes, que Livian (2000 : 68) appelle « *règles d'en haut, règles d'en bas* », qui permet à l'organisation de bien fonctionner. Au fond, dans l'organisation, les acteurs développent et mettent en œuvre des stratégies, terme qu'il nous faut également expliciter.

Stratégie

Pesqueux et Triboulois (2004 : 141-142) montrent que les représentations organisationnelles, définies comme « *ensembles de connaissances, attestée ou illusoire, relatives à l'environnement organisationnel des individus* », orientent les comportements et les pratiques au sein des organisations. En particulier, les représentations que les acteurs ont de l'organisation leur permettent de « *s'y repérer, d'agir et de communiquer* ». Il est important, pour nous, de souligner que les actions (identification et planification des activités par exemple) des acteurs organisationnels sont tributaires des compréhensions qu'ils construisent de l'organisation, notamment de ses objectifs, de ses missions. Ces constructions ne sont pas toujours convergentes, car les agents organisationnels qui sont, selon Pesqueux et Triboulois (2004 : 8), « *des individus aux intérêts divergents en face à face* », mettent en œuvre des stratégies qui intègrent leurs intérêts. Une organisation procède donc d'une constellation de stratégies qui influencent son fonctionnement.

Pour comprendre le mot stratégie, nous avons commencé par interroger le dictionnaire *Hachette* (1992 : 1737) qui le définit de deux manières. La première définition se rapporte à l'art militaire : « *la partie de l'art militaire consistant à organiser l'ensemble des opérations de guerre, la défense d'un pays* ». La seconde dit qu'il s'agit de « *l'art de combiner des opérations pour atteindre un objectif* ». Ainsi, on parle de stratégie électorale, de stratégie de communication, de stratégie commerciale, etc.

En sociologie, le concept de stratégie apparaît surtout dans les travaux des interactionnistes. Pierre Bourdieu montre qu'à l'intérieur des « *champs sociaux* » ou « *espaces de domination et de luttes* » (Montoussé & Renouard, 2003 : 63), qui sont pour nous des situations où plusieurs acteurs sont interdépendants, les agents mettent en œuvre des stratégies pour atteindre leurs buts. Montoussé & Renouard (2003 : 63) décrivent bien cette vision de Bourdieu : « *L'agent qui domine un champ social adopte a priori une stratégie de conservation qui consiste à maintenir sa position dans le champ alors même que d'autres agents (ceux qui sont dominés) tentent de subvertir cet ordre.* »

Crozier et Friedberg ont beaucoup travaillé sur la notion de stratégie qu'ils définissent comme une « *solution* », un « *champ d'interaction aménagé* » (1977 : 22). Ils ont élaboré la démarche théorique de recherche appelée analyse stratégique qui « *s'articule autour des relations entre acteurs interdépendants* », selon Brousselle et Champagne. Les acteurs gèrent leur dépendance mutuelle, dans un processus d'interaction, grâce à des règles du jeu qui peuvent être formelles ou informelles. Les règles indiquent qu'il existe des relations de pouvoir entre plusieurs acteurs. Citant Crozier et Friedberg (1992), Brousselle et Champagne affirment que « *les règles constituent autant de contraintes que de zones d'incertitude d'où les acteurs tirent une certaine marge de manœuvre* ». Selon ces auteurs, l'utilisation qui est faite des règles traduit les stratégies que les différents acteurs utilisent pour atteindre leurs fins. Les acteurs s'expriment dans un système de pouvoir, pouvoir que Friedberg (1993) définit comme « *la capacité d'un acteur à structurer des processus plus ou moins durables en sa faveur, en utilisant les contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts* ». Pour Crozier et Friedberg l'analyse des relations de pouvoir permet de dégager des stratégies d'acteurs qui peuvent être relativement stables. La stratégie d'un acteur représente sa position dans le jeu. Brousselle et Champagne, citant Klijn et al. (1995), pensent que les stratégies des acteurs sont fonction de leurs intérêts mais aussi de leurs ressources qui peuvent prendre la forme d'un savoir, d'une expertise, d'un statut ou d'une légitimité, dépendamment de leurs perceptions.

Bierschenk, Chauveau et de Sardan (2000 : 31-32), analysant les fonctions des cadres et autres animateurs de projet en Afrique, ont réalisé que ces acteurs, courtiers en développement ou encore intermédiaires entre les promoteurs des projets de développement et les populations bénéficiaires, déploient diverses stratégies : stratégie d'encrage, stratégie d'affermissement du pouvoir, stratégie de neutralisation, etc. Les stratégies d'ancrage permettent au courtier de développer « *un réseau de clientèle* » pour ainsi « *gagner de la reconnaissance sociale* ». Les notables locaux utilisent les stratégies d'affermissement pour « *élargir leur audience* » dans leurs villages en entrant dans le courtage et en usant de leadership au sein de clubs de courtiers. La neutralisation consiste, pour les courtiers, qui n'ambitionnent pas de conquérir le pouvoir politique au niveau villageois où est drainée l'aide extérieure, à passer des alliances avec les pouvoirs locaux pour réussir à neutraliser les forces politiques susceptibles d'être hostiles à leurs ambitions nationales. Bako-Arifari (2000) confirme l'opérationnalité de ces stratégies d'acteurs en les appliquant au cadre spécifique du Bénin.

Sans renoncer au terme stratégie, Chauveau et de Sardan, dans d'autres travaux conduits avec Le Pape, ont préféré employer la notion de logique pour pouvoir faire « *une analyse fine des situations sur lesquelles prétendent intervenir les politiques publiques* » en Afrique. Ils affirment, en particulier, que ces situations sont caractérisées par « *diverses logiques de confrontation et de négociation* ». Ils ont ainsi identifié plusieurs logiques dont la logique d'ignorance et la logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproques.

La coexistence de normes ou situations différentes peut conduire à « *une logique d'ignorance ou d'évitement réciproques* » entre elles, les unes et les autres étant cloisonnées. En définitive, « *les principes déclarés n'ont pas de prise sur les réalités qu'ils prétendent façonner, réguler* ». La logique de manipulation et d'instrumentalisation réciproques se traduit souvent par une banalisation des « *normes illicites mais bien réelles* », car « *les systèmes de normes officiels et officieux peuvent difficilement demeurer longtemps étanches* ».

Le recours à la démarche de Chauveau, Le Pape et de Sardan nous sera utile, car elle est proche des stratégies de conservation et de subversion (Bourdieu), et de l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg).

En définitive, la stratégie est « *un ensemble de comportements stables (que des acteurs adoptent) en vue de préserver leurs intérêts* » (Livian, 2000 : 67).

Efficacité/Performance

La définition de la notion d'efficacité ne fait pas non plus l'unanimité. Pour le consultant Zinzalo (2009), « *elle s'apprécie par comparaison entre résultats obtenus (produits, effets directs, impacts) et résultats attendus tant du point de vue quantitatif que qualitatif* ». Pour ce faire, pour évaluer le Projet gouvernance concertée, Zinzalo a examiné une série de questions, à savoir : conformité entre moyens (matériels, humains, financiers, organisationnels) déployés et moyens prévus, écarts entre extrants produits et extrants prévus, raison de la non réalisation de ce qui est prévu dans le document de projet, niveau d'atteinte des objectifs du projet, pertinence des activités en rapport avec ces objectifs, contribution du projet à la réalisation de l'objectif de gouvernance concertée dans le pays.

Il est intéressant de connaître la compréhension que le consultant Zinzalo a de la notion d'efficacité, puisqu'il est l'auteur de l'évaluation qui sert de base à notre démarche visant à expliquer des dysfonctionnements qu'il a relevés dans la mise en œuvre du Projet gouvernance concertée. Il est tout autant utile de savoir les clarifications que propose la littérature afin de bien appréhender la notion et pouvoir en faire un bon usage dans le présent travail.

La définition la plus simple que le dictionnaire Hachette donne du terme d'efficacité est qu'il désigne le caractère de ce qui est efficace. Et ce qui est efficace, c'est ce qui produit l'effet attendu. C'est ainsi qu'on dira d'un médicament qu'il est efficace dans le traitement d'un mal, ou d'une personne qu'elle est efficace dans l'accomplissement d'une tâche.

En organisations, l'efficacité traduit la capacité des acteurs à exécuter les tâches planifiées, en l'occurrence dans un contexte de contrainte de moyens et dans les délais impartis. L'efficacité représente « *la capacité à réaliser un objectif sous contrainte de moyens* », souligne Pesqueux (2002 : 222). A ce point de vue, la notion d'efficacité se rapproche de celle de performance plus usitée en organisation et dont Pesqueux dit qu'elle « *floue* »².

Cet auteur examine le mot performance dans tous ses sens. Remontant à son étymologie, il rappelle que « *le mot performance vient de l'ancien français parformer qui, au XIII^e siècle, signifiait « accomplir, exécuter » (Petit Robert)* ». Deux siècles plus tard, soit au XV^e siècle, le mot apparaît en anglais (*to perform*) et « *signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer* ».

Un autre auteur, Sellier (2003) a étudié les liens entre les relations professionnelles et la performance de l'entreprise, en se posant la question de savoir comment les partenaires sociaux peuvent construire un dialogue social qui améliore la performance de l'organisation. Cet auteur note que le terme de performance est largement utilisé en sciences des organisations sans que sa définition fasse l'unanimité. Pour son étude, il a retenu celle que proposent Morin, Savoie et Beaudin (1994) qui ont étudié la performance sous quatre angles économique, sociale, politique et de contingence. L'approche politique, en l'occurrence, remet en cause les autres approches qui entendent la performance soit « *comme la mesure d'un résultat, soit comme l'action qui aboutit au résultat* » (Sellier, 2003 : 4). Elle considère la performance comme « *une construction sociale qui dépend du point de vue des acteurs* ». La performance s'apprécie ainsi à partir des jugements et des représentations que les acteurs eux-mêmes en ont. Cette approche a permis à Sellier de réaliser son étude en postulant que les acteurs, dans le cadre d'une négociation collective, mettent en œuvre des stratégies propres. Ce qui lui a permis de comprendre les comportements des acteurs.

² Pesqueux (Yvon), « La notion de performance globale », CNAM, texte inédit.

Dans le présent travail, nous ne distinguerons pas les mots efficacité et performance. L'un ou l'autre sera utilisé sous le rapport accomplissement des tâches et réalisation des objectifs fixés ou encore atteinte des résultats attendus.

La clarification conceptuelle nous a permis de saisir diverses compréhensions que l'on peut avoir des notions clés utilisées dans ce travail, et surtout, d'indiquer clairement le sens que nous souhaitons donner à chacune d'elles. Elle nous a également permis de voir que qu'il y a différentes façons de regarder l'organisation, une donnée dynamique, muable. Nous allons en tenir compte afin de pouvoir faire une analyse qui intègre les stratégies des acteurs. Mais pour bien comprendre les stratégies des acteurs, nous allons, dans le paragraphe suivant, aborder les modèles et les théories qui serviront de bases à nos analyses.

Paragraphe 2 : Modèles et théories

Ce paragraphe présente les modèles et les théories que nous allons utiliser pour analyser nos données.

Les modèles organisationnels

Le modèle organisationnel permet de donner un contenu à la représentation, c'est-à-dire la réalité de l'organisation telle que l'on la pense ou la perçoit. La représentation réduit ou simplifie la réalité. Mais, dans une organisation, le poids de la représentation est très important, car elle oriente les interactions entre les acteurs. Il est donc nécessaire d'appréhender le(s) modèle(s) en tenant compte du sujet d'étude en vue d'une bonne compréhension de la représentation que les acteurs se font de leur organisation, comprise comme tout ce qui concerne la vie en société, dans les entités telles que les entreprises, les services administratifs, les associations, etc.

Il est apparu qu'il est impossible d'interpréter et de comprendre les phénomènes observés dans les organisations sans se référer à un modèle. « *C'est le modèle qui fournit l'ensemble des concepts et des relations qui s'établissent entre eux en*

permettant ainsi d'appréhender les institutions en en proposant une représentation » (Pesqueux, 2002 : 20). Le recours aux modèles est systématique en sciences de l'organisation comme dans les autres disciplines, « *même si leurs postulats restent assez souvent implicites* » (Pesqueux, 2002 : 20). Il est donc important de les révéler dès le départ. Mais il est tout autant important de souligner que la réalité d'une organisation est toujours contingente par rapport au modèle. Un modèle est intéressant lorsqu'il apporte un certain enrichissement en termes d'intelligibilité par rapport à la compréhension de l'organisation à étudier. Au fond, une organisation ne relève pas plus d'un modèle que d'un autre, car un modèle procède de la construction d'une vision privilégiée de l'organisation. A titre d'exemple, les raisonnements qui sont associés à un modèle comme le modèle financier de l'organisation sont des « raisonnements de rentabilité ».

Il existe plusieurs modèles organisationnels. Pour Pesqueux (2002 : 12), « *il est possible de modéliser à l'infini, rien ne viendra, en conséquence, limiter la production de modèle.* » En général, l'on relève deux grands modèles à l'intérieur desquels on retrouve une infinité de modèles qui permettent de saisir plus concrètement différents aspects d'une organisation. Il s'agit du modèle de l'organisation processus et du modèle financier de l'organisation.

Selon Pesqueux (2002 : 45), le modèle de l'organisation processus « *consiste à voir l'organisation comme un processus qui transforme des inputs en outputs en y ajoutant une valeur* ». L'auteur conclut que la perspective de ce modèle « *est ingénierique (logique de l'ingénieur) et à long terme* ». Le modèle de l'organisation processus permet de voir l'organisation comme une succession d'étapes ou d'activités concourant à la réalisation des objectifs de l'organisation, à savoir la production de biens et services donc effectivement la transformation d'*inputs* en *outputs*. Pour sa part, le modèle financier de l'organisation permet de voir l'organisation comme une entité de nature financière et de représenter la valeur créée à la lumière du profit généré.

Nous n'allons pas utiliser ces deux modèles dans le cadre de ce mémoire dont l'objectif global est de comprendre l'influence des acteurs sur l'efficacité du Projet gouvernance concertée. Nous allons plutôt avoir recours au modèle organisationnel du contrôle de gestion et au modèle juridique de l'organisation. Pour ce faire, nous allons définir ces deux modèles et présenter leurs caractéristiques.

Le modèle organisationnel du contrôle de gestion

Le concept de contrôle de gestion va être ici employé comme modèle organisationnel et non comme discipline des sciences de gestion. En tant que modèle organisationnel, le contrôle de gestion correspond au « découpage » de l'organisation en centres de responsabilité venant répondre à l'application du principe de délégation.

Pour Pesqueux (2002 : 222), « *le concept de modèle organisationnel du contrôle est celui de l'efficience, c'est-à-dire la réalisation des objectifs avec économie de moyens* ».

Le modèle organisationnel du contrôle n'est pas à confondre avec la vérification. Il est l'expression de la maîtrise de l'organisation par ses dirigeants.

Le modèle organisationnel du contrôle de gestion repose sur la trilogie : délégation, performance et convergence. La délégation renvoie au découpage de l'organisation en centres de responsabilité, chaque centre de responsabilité étant investi de pouvoir à lui délégué par le responsable habilité. La performance appelle la mise en place d'un système de mesure (de façon quantitative) des performances de chacun des centres de responsabilité. La convergence est liée aux buts, le découpage en centres de responsabilité se faisant de manière à affecter à chacun d'eux des objectifs à réaliser.

De façon classique, on distingue en termes de centres de responsabilité :

- les centres de coût dont l'objectif d'efficience est la minimisation des coûts ;
- les centres de résultat qui sont des centres de responsabilité dont la performance peut être évaluée par le niveau des recettes ;

- les centres de profit dont l'objectif d'efficience est la maximisation d'une marge ;
- les centres d'investissement dont l'objectif d'efficience s'effectue sur la base de la maximisation du ratio « bénéfice » / valeur des actifs.

Perçu comme un élément essentiel de la « bonne gouvernance », le modèle organisationnel du contrôle utilise un ensemble d'instruments relevant de la logique *plan-budget-reporting*.

Ce modèle accorde plus d'importance à la mise en place des instruments qu'à leur utilisation réelle. *« Les instruments peuvent d'ailleurs aussi être considérés comme des rites, non nécessairement liés à une véritable utilisation (...), mais à l'inverse, et en même temps, le déploiement de ces instruments dans le contexte de la « boucle de contrôle » est l'élément d'un « bon gouvernement » d'une organisation qualifiée alors comme étant « sous contrôle » »* (Pesqueux, 2002 : 122).

Le modèle organisationnel du contrôle de gestion se traduit par la mise en œuvre d'une « boucle de contrôle », c'est-à-dire un processus dynamique, avec une adaptation continue à l'environnement. Il n'est réductible ni à ce que fait le contrôleur ni à ce que fait le dirigeant. C'est plutôt les deux à la fois. En tant que tel, le modèle organisationnel du contrôle de gestion s'articule autour des instruments comme le plan stratégique, le plan opérationnel, le budget, le système de suivi de réalisation et le tableau de bord. Le plan stratégique décline les objectifs suivant les centres de responsabilité. Le plan opérationnel, qui dure trois ans, chiffre les objectifs, y compris les moyens à déployer. Le budget (un an) valorise le plan opérationnel par année. Le système de suivi de réalisation compare les budgets avec les réalisations et met en évidence les écarts entre eux. Pour sa part, le tableau de bord contient, outre les écarts clés, des indicateurs physiques et qualitatifs.

L'existence de plans stratégique et opérationnel fonde, dans le modèle organisationnel du contrôle de gestion, la gestion par objectifs. Le premier niveau de contrôle se situe donc au niveau de la réalisation des objectifs et le deuxième niveau

de contrôle, d'ordre budgétaire renvoie à la comparaison entre les budgets et les réalisations.

Pesqueux distingue, dans le modèle organisationnel du contrôle :

- le contrôle par les règles et les procédures (le contrôle relève alors de la conformité aux règles établies) ;
- le contrôle par les résultats (c'est la mesure qui l'emporte ici) ;
- le contrôle par les sanctions et les récompenses (généralement couplé au précédent : quand les résultats sont obtenus, le système de récompense entre en jeu et, de façon relative, inversement) ;
- le contrôle par la culture (qui est l'obtention des résultats du fait d'un partage de valeurs communes).

La limite fondamentale du modèle du contrôle de gestion réside dans la délégation qui appelle la décentralisation. Celle-ci constitue certes la manifestation structurelle de la délégation, mais pose des difficultés, selon Pesqueux (2002), du fait :

- des aspects d'organisation *stricto sensu* (délais, papiers qui circulent, savoir qui détient l'information ? où se prennent les décisions ?) ;
- de l'aspect humain (capacité à rendre des décisions et à appréhender les enjeux) ;
- que la délégation d'activité, d'ordre structurel, doit être distinguée du partage des responsabilités, processus beaucoup plus subtil qui tient compte des décalages importants susceptibles d'apparaître entre les attentes formelles et le jeu des acteurs.

En dernière analyse, le contrôle se fait avant l'action (prévision), pendant (suivi) et après (correction). Il est évident que, dans la logique du modèle organisationnel du contrôle de gestion, la volonté des acteurs est de mobiliser les moyens dans le sens de la réalisation des objectifs correspondants aux buts généraux de l'organisation. Le modèle organisationnel du contrôle est un projet d'emprise sur les comportements. Sous ce rapport, ce modèle nous intéresse particulièrement puisque

nous allons étudier les interactions entre les différents acteurs de l'organisation objet de notre travail.

Le modèle juridique de l'organisation ou modèle de la gouvernance

Le modèle juridique de l'organisation pose la question de la gouvernance de l'organisation. C'est en cela qu'il est intéressant dans l'étude des jeux de pouvoir et des stratégies d'acteurs.

En entreprise (société anonyme), le gouvernement ou la gouvernance (terme américain) s'exerce à partir du principe selon lequel une action = une voix. Ce principe est « *à la fois égalitaire et inégalitaire* », selon Pesqueux (2002 : 121) : « *Egalitaire car, sauf exception, toutes les actions ont le même poids. Inégalitaire, car posséder un pourcentage suffisant du capital sous forme d'actions garantit de pouvoir tranquillement voter pour soi-même mais en équité au regard du principe de propriété.* »

Avec le modèle juridique de l'organisation encore appelé modèle de la gouvernance, l'on appréhende le pouvoir des actionnaires-propriétaires sur les dirigeants. Dans une société anonyme, les actionnaires (propriétaires de l'entreprise) sont normalement distincts (il peut y avoir confusion entre propriétaire et dirigeant) des dirigeants qui, eux, sont recrutés pour gérer l'entreprise et la rentabiliser. Les dirigeants ont tendance, au nom de leur expertise, à accaparer le pouvoir en se forgeant des niches, et les propriétaires, eux, usant de leur droit de propriété, cherchent à contrôler les dirigeants ; il en découle des jeux de pouvoir qui ont évidemment des répercussions sur les opérateurs qui développent eux aussi des stratégies pour se ménager des parcelles de pouvoir. En effet, le problème de la gouvernance des entreprises soulève celui des conflits d'intérêts qui existent entre la position de salarié et la position de dirigeants.

Gérard Charreaux³ définit la gouvernance des entreprises comme « *l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* ». Pesqueux (2002 : 122) l'appelle « *exercice de la démocratie de propriété* » et montre qu'elle se caractérise par l'élection d'un conseil d'administration par les actionnaires. Celui-ci élit son président qui nomme les directeurs généraux. La dissociation est ainsi opérée entre les propriétaires du capital et les dirigeants, les premiers pouvant théoriquement révoquer les seconds sans limite. Mais, les conseils d'administration se trouvent aujourd'hui confrontés à plusieurs difficultés, notamment l'ambiguïté du rôle des administrateurs qui hésitent entre la défense des intérêts de l'entreprise, ceux des dirigeants et ceux des actionnaires sans oublier leur faible implication dans leur tâche de contrôle.

En outre, des audits sont régulièrement organisés pour satisfaire aux besoins d'information des actionnaires. Les auditeurs vérifient principalement l'application des règles comptables. Les audits ne sont pas sans présenter des limites. La fiabilité des certifications de comptes faites par les auditeurs soulève des questions puisque de nombreux établissements financiers internationaux dans plusieurs pays connaissent des défaillances malgré de telles certifications et des garanties de performance.

L'institution de codes d'éthique participe aussi des règles de gouvernance des entreprises. De tels codes sont d'abord apparus aux Etats-Unis avant d'investir l'Europe. L'une des grandes faiblesses des codes d'éthique est qu'ils amènent à la délation, du fait de l'invitation des employés à se dénoncer ; un employé peut ainsi dénoncer ses collègues qui auraient des écarts de conduite au travail.

La grande limite du modèle juridique de l'organisation est la primauté de la prise en compte du profit. La tendance est à la valorisation de toute action visant à renforcer la rentabilité et à satisfaire des visions de court terme. Les dirigeants ainsi sont

³ Gérard Charreaux (éd.), 1997, *Le gouvernement des entreprises*, Paris, Economica.

conduits à oublier d'investir et à multiplier les restructurations pour continuer à créer de la valeur financière. La recherche de l'efficacité du capital est privilégiée, avec à la clé l'accroissement de la productivité en optimisant au maximum l'allocation des ressources.

Le modèle juridique de l'organisation déborde aujourd'hui le champ des entreprises et s'applique aux services publics et aux institutions dont on attend qu'ils fonctionnent suivant les critères de gouvernance des entreprises. Aujourd'hui, non seulement les entreprises sont obligées de confier la certification de leurs comptes aux cabinets d'audit, mais aussi les gouvernements, les sociétés d'Etat, les institutions nationales et les organismes internationaux tels que l'Union Européenne, la Banque Mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement leur confient des missions de vérification de leurs politiques de subvention. C'est en grande partie ce jeu social qui est à l'origine de la légitimation du modèle juridique de l'organisation qui nous sera très utile dans l'analyse des jeux de pouvoir et des stratégies d'acteurs au niveau du HCGC qui bénéficie de l'appui financier du PNUD.

Les deux modèles que nous venons de présenter nous permettront de cerner les configurations dominantes au HCGC et connaître les relations formelles qui existent entre ses différents acteurs. Pour aller au-delà du cadre formel et appréhender les subtilités des interactions des acteurs et leur impact sur les activités de la structure, nous nous appuyerons, en plus des modèles, sur des théories que nous allons maintenant présenter.

Les théories

De grands courants rendent compte des représentations dominantes de l'entreprise. A l'intérieur de ces courants l'on distingue plusieurs théories qui facilitent l'étude des organisations.

Les trois grands courants

Historiquement, les trois courants sont :

- l'approche rationnelle de l'entreprise ;
- l'école des relations humaines ;
- les approches systémiques de l'organisation.

Les premiers théoriciens de l'organisation ont eu une vision rationnelle de la gestion des salariés. Selon Frederick Winslow Taylor (1856-1915), une Organisation scientifique du travail (OST) permettrait de tirer meilleure partie des ouvriers. Il faut donc diviser le travail en autant de tâches qu'il faut pour que l'agent ait une tâche simple à exécuter. Cette organisation du travail permet d'éliminer les tâches inutiles et de lutter contre la « flânerie ouvrière ». Pour sa part, Henry Fayol (1841-1925) a identifié les grandes fonctions de l'entreprise et décrit les principes généraux d'administration, principes qui fondent la fonction de direction : administrer, c'est prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler.

Les tenants de l'approche rationnelle de l'organisation ont une « conception simplistes de la nature humaine », critiquent leurs successeurs, produits de l'école des relations humaines. Ceux-ci pensent que la motivation des travailleurs, source d'efficacité, dépend de la capacité de l'entreprise à prendre en compte leurs besoins. Mayo (1880-1949), par exemple, estime que « *tout individu, dans son activité de travail éprouve des besoins de relation, de coopération, d'appartenance à un groupe* ». L'école des relations humaines n'a pas fondamentalement remis en cause les travaux de Taylor et Fayol. Elle a plutôt insisté sur la dimension sociale des organisations, engendré des réflexions sur la motivation et incité les entreprises à « *valoriser la composante humaine dans la recherche de l'efficacité économique* ».

Les auteurs de l'approche systémique ont amélioré les idées avancées par leurs prédécesseurs des écoles rationnelles et des relations humaines qui assimilaient l'entreprise à une entité fermée. Les partisans de l'approche systémique y voient plutôt un système ouvert, dépendant de son environnement qu'elle ne manque pas d'influencer. Parmi les chantres de l'approche systémique, on peut citer Emery et

Trist qui pensent que l'efficacité de l'entreprise dépend de la conciliation des deux dimensions technique et sociale c'est-à-dire qu'en plus du savoir-faire de l'agent, l'accent doit être mis sur son implication dans la mise en œuvre du travail et son épanouissement personnel.

Ces grands courants ont généré diverses théories qui facilitent l'analyse des organisations. Nous allons faire une revue de quelques-unes de ces théories afin de choisir celles qui serviront d'appuis à notre travail. Celles qui retiennent notre attention ont surtout trait à l'analyse des acteurs ou par les acteurs.

Théorie de la systémique des relations professionnelles

C'est une théorie qui a été développée par Dunlop (1958) qui estime que « *l'établissement des règles est la principale fonction d'un système de relations professionnelles dans une société industrielle* ». Il distingue deux types de règles : les règles de contenu et les règles de procédure. Les règles de contenu définissent le contenu des normes relatives aux conditions de travail (durée du travail, rémunérations, droits et devoirs du travailleur...). Les règles de procédure fixent les modalités d'exercice des relations professionnelles (droit de grève, critères de représentativité...). Les acteurs du système sont les organisations des travailleurs, les organisations des employeurs et le management de l'organisation. Selon Dunlop, les acteurs agissent dans un contexte spécifique qui limite leur autonomie. Cette approche, axée sur les relations sociales, est intéressante, mais ne semble pas appropriée pour notre travail qui n'est pas centré sur les organisations professionnelles.

Théorie des anticipations rationnelles

La théorie des anticipations rationnelles dit que les choses doivent se passer comme elles sont prévues. Il n'y aurait aucun doute sur la fiabilité de l'information donnée, même sur les prévisions. Les acteurs peuvent donc agir en conséquence. Mais, l'on réalisera que les acteurs des marchés (et en particulier des marchés financiers)

peuvent se comporter aussi comme des foules par référence à l'imitation (l'individu fait comme les autres), à la panique ou à la peur. Il est alors mis en perspective l'existence d'une théorie des anticipations « irrationnelles » qui nous éloigne de la psychologie d'un acteur économique rationnel, pensé comme devant mobiliser toute sa conduite pour maximiser sa satisfaction. La théorie des anticipations rationnelles est une référence conceptuelle du modèle juridique de l'organisation. Nous l'exploiterons en considérant l'acteur dans sa rationalité limitée.

La théorie de la régulation conjointe

Selon Reynaud (1994), cette théorie postule qu'au-delà des antagonismes d'intérêts (approche économique), les acteurs agissent selon leurs perceptions de la réalité (approche politique). Elle propose d'analyser le processus de régulation au sein d'une organisation. Il existe, en effet, dans une organisation des sources, des niveaux et des domaines de régulation. L'on distingue deux sources de régulation, à savoir la régulation de contrôle et la régulation autonome.

La régulation de contrôle procède « *des règles officielles émises par une autorité supérieure* » (Sellier, 2003 : 6). En général, ces règles sont édictées par le sommet stratégique et la ligne hiérarchique. Elles orientent les activités, organisent le travail.

La régulation autonome signifie que les opérateurs élaborent eux-mêmes certaines règles d'orientation et d'organisation du travail. Cette théorie semble proche de l'approche stratégique des relations professionnelles. Celle-ci a été développée par Kochan, Katz et Mc Kersie (1986). Selon cette approche, les acteurs prennent leur décision de façon volontaire, et ils possèdent des marges de manœuvre.

En définitive, les individus prennent les décisions en tenant compte de leurs valeurs et de leur volonté (Sellier, 2003 : 8). Ces deux théories, associées à l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (1977), et à la théorie des parties prenantes, nous seront utiles dans ce travail.

Théorie des parties prenantes

La théorie des parties prenantes ou *Stakeholder Theory* (SHT) trouve ses fondements dans le célèbre ouvrage de R. E. Freeman paru en 1984, *Strategic management : A Stakeholder Approach*. Le SHT permet d'analyser les relations entre l'entreprise et son environnement, l'éthique organisationnelle et la responsabilité sociale de l'entreprise. Cette théorie est également utilisée dans le management des ressources humaines pour « *appréhender sa contribution à la performance organisationnelle* » (Winstanley et Woodall, 2000 ; Greenwood, 2002)⁴.

La théorie des parties prenantes est diversement interprétée. Pour certains auteurs, la SHT est une théorie de la firme, une alternative aux approches économiques de l'entreprise visant à y intégrer une dimension éthique ; pour d'autres, elle est un outil d'analyse de l'environnement organisationnel ou une théorie descriptive du fonctionnement de l'entreprise. Cette diversité interprétative a amené Jean-Pascal Gond et Samuel Mercier à parler non pas de « la » théorie des parties prenantes, mais « *des théories des parties prenantes* ». Yvon Pesqueux⁵, dans un texte inédit, déduit de la multiplicité des références liées à cette théorie qu'elle a aujourd'hui pris « *les aspects d'un discours dominant* », apparaissant comme une « *véritable tour de Babel conceptuelle* ».

Dans son texte inédit, Pesqueux fournit les éléments pour une meilleure compréhension de la théorie des parties prenantes et propose des éléments pour son évaluation. Jean-Pascal Gond et Samuel Mercier ont eux aussi étudié ses origines, son stade de développement ainsi que les contradictions structurantes qui la minent et les problèmes qu'elle soulève de façon récurrente.

Le débat sur le rôle de l'organisation, de ses dirigeants et sur les obligations de ces derniers vis-à-vis des opérateurs (les salariés dont les tâches concourent directement à la réalisation des missions de l'entreprise) et de tous ceux dont le bien-être pourrait

⁴ Cités par Jean-Pascal Gond et Samuel Mercier sur le site web : www.agrh2004-esg.uqam.ca

⁵ *Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes : théorie des parties prenante en sciences des organisations et managérialisme : une théorie aisément idéologisable*, texte inédit.

toucher ou être touché par les décisions de l'entreprise est un débat plutôt ancien. En 1932, Berle et Means avaient déjà annoncé que le contrôle de l'entreprise aurait comme conséquence l'apparition « *d'une technocratie neutre équilibrant les intérêts des différents groupes de la communauté* »⁶. Dès lors, l'entreprise est envisagée comme un espace ouvert où interagiraient les différentes parties prenantes (*Stakeholders*). La théorie des parties prenantes est ainsi apparue aux Etats pour réagir contre « *la primauté accordée à la valeur financière et à la figure de l'actionnaire (shareholder)* ».

E. R. Freeman⁷ définit les parties prenantes comme « *tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui peut être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise* ». Selon cet auteur qui a popularisé le SHT, le terme de *Stakeholder* a été employé pour la première fois par Ansoff et Stewart en 1963. C'est un néologisme qui provient d'une « *volonté délibérée de jouer avec le terme de stockholder (désignant l'actionnaire) afin d'indiquer que d'autres parties ont un intérêt (stake) dans l'entreprise* ». Selon Mercier (1999), les parties prenantes sont « *l'ensemble des agents pour lesquels le développement et la bonne santé de l'entreprise constituent des enjeux* ». Pour être reconnu comme étant *Stakeholder*, une entité doit être légitime et entretenir des relations de pouvoir (interdépendance) avec l'entreprise et les différents groupes qui composent son environnement et avec lesquels elle interagit.

Classifiant les parties prenantes, Carroll (1989) distingue classiquement :

- « *les parties prenantes primaires ou contractuelles qui concernent les agents organisationnels... ;*
- *les parties prenantes secondaires ou diffuses qui regroupent les agents situés autour de l'entreprise envers lesquels l'action de cette entreprise se trouve avoir un impact... »*

⁶ Berle et Means cités par Jean-Pascal Gond et Samuel Mercier sur le site web : www.agrh2004-esg.uqam.ca

⁷ Cité par Jean-Pascal Gond et Samuel Mercier sur le site web : www.agrh2004-esg.uqam.ca

Pour leur part, Clarkson (1995) et Goodpaster (1991) parlent respectivement de parties prenantes « volontaires » ou « involontaires » puis de parties prenantes « stratégiques » ou « morales ». Face à l'infinitude des parties prenantes, Pesqueux se demande finalement « *qui n'est pas une partie prenante* ».

Par rapport aux fondements de la théorie des parties prenantes, les auteurs font prévaloir plusieurs postulats qu'énumère Pesqueux :

- « *l'organisation est en relation avec plusieurs groupes qui affectent et sont affectés par ses décisions (Freeman, 1984) ;*
- (...)
- *les intérêts des parties prenantes ont une valeur intrinsèque et aucun intérêt n'est censé dominer les autres (Clarkson, 1995, Donaldson et Preston, 1995) ;*
- *la théorie s'intéresse à la prise de décision managériale (Donaldson et Preston, 1995) ;*
- *les parties prenantes construisent une constellation d'intérêts à la fois coopératifs et concurrents (Donaldson et Preston, 1995) ».*

La clarification de la notion de partie prenante est plutôt difficile à cause de la diversité des définitions qu'en donnent les auteurs. Mais, nous retenons que la plupart des auteurs admettent qu'un *Stakeholder* est d'abord un individu ou un groupe. Pour nous, il s'agit d'une entité (acteur) dont la légitimité est reconnue et qui interagit, dans son environnement, avec les autres acteurs légitimes et dotés de pouvoir. Vu sous ce rapport, nous entendons par partie prenante ou acteur un groupe de personnes mues par des intérêts communs. Plus concrètement, nous distinguerons trois groupes, à savoir le groupe formé par le personnel du HCGC chargé de la mise en œuvre du projet étudié, celui du personnel du PNUD qui est le partenaire technique et financier et le groupe des bénéficiaires du projet que sont les acteurs de la vie publique (responsables de l'administration, des institutions, des entreprises, des organisations de la société civile, des syndicats...). Notre travail impliquera surtout les deux premières catégories d'individus, en l'occurrence le groupe du personnel du

HCGC et celui du personnel du PNUD, car ce sont eux qui identifient et planifient en priorité les activités du HCGC.

La théorie des parties prenantes nous permettra donc de comprendre comment ces deux catégories d'agents perçoivent les missions du HCGC, car leurs perceptions détermineront leurs choix en termes d'activités à mener.

L'analyse stratégique

Nous considérons, comme les sociologues, que les interactions entre les acteurs sont mues par des intérêts qui ne convergent pas toujours. Analysant ces interactions, Crozier et Friedberg (1977 : 15) démontrent que l'action organisée (action collective) « *n'est pas un phénomène naturel, mais un construit social* ». Par conséquent, elle ne saurait surgir spontanément et son existence ne peut aller de soi. Pour Crozier et Friedberg (1977: 15), l'action collective n'est pas « *le résultat automatique du développement des interactions humaines, d'une sorte de dynamique spontanée qui porterait les hommes en tant qu'« êtres sociaux » à s'unir, à se regrouper, à s'«organiser»* ». Contrairement à ce que pense Karl Marx, les actions collectives ne sont pas l'aboutissement normal du cours de l'histoire. Crozier, comme Raymond Boudon⁸, rejette ce « *paradigme déterministe* » (Montoussé & Renouard, 2003 : 60).

Brousselle et Champagne expliquent que l'analyse stratégique se fait à travers l'analyse de Systèmes d'action concrets (SAC). Le SAC, comparable au « champ social » de Bourdieu, est « *un ensemble de jeux structurés entre des acteurs interdépendants, dont les intérêts peuvent être divergents voire contradictoires* ».

section nous a permis de clarifier certains mots clés qui reviendront souvent dans ce travail, d'identifier les modèles et les théories dont nous nous servons lors de l'analyse des données empiriques. Sur la base de cette revue bibliographique, nous

⁸ R. Boudon a développé la théorie de l'individualisme méthodologique où l'individu, en tant qu'acteur social, développe des stratégies pour atteindre des objectifs personnels qui peuvent converger ou non avec ceux du groupe auquel il appartient.

pouvons maintenant formuler des propositions qui orienteront la collecte des données.

Section 3 : Propositions et finalité

Paragraphe 1 : Propositions

Nous articulons notre étude autour de deux propositions :

Proposition 1 : Les acteurs ont des perceptions divergentes des objectifs du Projet gouvernance concertée. Nous postulons que cette divergence de perceptions est à la base des « coupures prohibitives au niveau du budget » observées par l'évaluation du projet en novembre 2009. Si cette proposition se vérifie, cela confirmerait la théorie des parties prenantes qui dit que les acteurs « *construisent une constellation d'intérêts à la fois coopératifs et concurrents* ».

Proposition 2 : La divergence des perceptions des acteurs affecte l'efficacité du projet. Nous pensons que les coupures budgétaires empêchent un bon ciblage des activités. La vérification de cette proposition confirmerait la théorie de la régulation autonome qui dit que les opérateurs élaborent eux-mêmes certaines règles d'orientation et d'organisation du travail. Ce qui confirmerait également l'approche stratégique des relations professionnelles ou encore l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg selon lesquelles les acteurs sont rationnels, possèdent des marges de manœuvre et prennent leurs décisions de façon volontaire. Par ailleurs, la vérification de cette proposition infirmerait la théorie des anticipations rationnelles qui stipule que les choses doivent se passer comme elles sont prévues.

Paragraphe 2 : Finalité

Objectif global

L'objectif général de l'étude est d'expliquer l'influence des interactions (mise en œuvre des stratégies ou règles d'orientation non perceptibles) des acteurs sur l'efficacité du Projet gouvernance concertée.

Objectifs spécifiques

Cet objectif global se décline en trois objectifs spécifiques, à savoir :

Objectif spécifique 1 : Evaluer la pertinence des activités planifiées, confrontées avec les objectifs du Projet gouvernance concertée.

Objectif spécifique 2 : Apprécier le degré de convergence des perceptions des acteurs par rapport aux objectifs du projet.

Objectifs spécifique 3 : Identifier les relations entre les perceptions des acteurs et l'efficacité d'un projet de développement.

Chapitre 2 : Méthodologie utilisée

Section 1 : Choix méthodologiques et méthodiques

Les questions de méthodologie et de méthode sont cruciales en sciences des organisations. Aussi est-il important, pour le chercheur, de clarifier sa méthodologie et de choisir ses méthodes. Quivy et Campenhoudt (2006 : 21) sont sans concession à ce sujet : « *Il faut de la méthode, et pas n'importe quelle méthode. Sans quoi le travail s'égaré dans la confusion et perd toute rigueur.* »

Il n'existe pas de définitions univoques pour les termes de méthodologie et de méthode. Certains auteurs ont même tendance à confondre les deux notions.

La méthodologie procède d'un processus (ou démarche) constitué d'étapes dont la mise en œuvre vise la réalisation d'objectifs de recherche. La méthode participe des moyens pour dérouler la méthodologie choisie. Avec des nuances, les étapes méthodologiques en sciences sociales comme en sciences des organisations peuvent varier. Quivy et Campenhoudt (2006) distinguent sept étapes : question de départ, exploration, problématique, construction du modèle d'analyse, observation, analyse des informations et conclusions. Cette proposition, à visée pédagogique, fait une description complète de la démarche du chercheur. Certains chercheurs résument les différentes étapes du processus de recherche en cinq points : définition du problème, plan de recherche, collecte de l'information, analyse et présentation. Au fond, ceux-ci incluent les étapes relatives à l'élaboration de la question de départ, à l'exploration et à la problématique dans celle de la définition du problème. Les choses ne sont donc pas aussi différentes qu'on pourrait le penser. La méthodologie définit le fil conducteur de la recherche et permet au chercheur d'éviter la navigation à vue. Ce faisant, le chercheur identifie clairement le problème qu'il veut résoudre, ses logiques d'investigation (induction, déduction ou abduction), sa posture épistémologique (positivisme ou constructivisme) et sa méthode (quantitative ou qualitative).

La méthode, qui vient du mot grec *methodos*, signifie la poursuite ou la recherche d'une voie pour réaliser quelque chose (www.wikipedia.org). La méthode est un ensemble de règles, de procédés, de techniques qui permettent de résoudre un problème. En sciences sociales, la notion de méthode est rattachée à la démarche pour collecter les données. C'est ainsi que l'on parle, par exemple, de méthode quantitative et de méthode qualitative. Il est important de souligner que ces différentes méthodes ne s'opposent pas, mais qu'elles se complètent. Toutefois, il est pratique de choisir celles qui conviennent le mieux aux objectifs de recherche du chercheur, tout en gardant un œil sur les autres afin d'y recourir en cas de besoin.

Dans ce travail, nous allons privilégier la méthode qualitative lors de la collecte des données en nous appuyant sur la logique abductive.

Section 2 : Les raisons du choix de la logique abductive et de la méthode qualitative

Plusieurs possibilités s'offrent au chercheur en termes de logique d'investigation. A titre d'exemples, il peut choisir entre l'induction, la déduction et l'abduction (Bensebaa, 2010). La logique inductive permet de formuler les hypothèses de recherche à partir d'observations empiriques : le chercheur va à la rencontre de l'objet sans idées préconçues, sans aucune hypothèse de départ. Dans une perspective déductive, le chercheur part plutôt d'hypothèses que l'étude empirique lui permet de confirmer ou d'infirmer. Dans les deux cas, le chercheur considère l'objet comme une entité objective, « *séparée de lui* » (E. Durkheim).

Cette position ontologique entraîne une posture épistémologique, le positivisme, qui consiste à rechercher des lois naturelles, objectives, organisant et assurant le fonctionnement du phénomène. Le positivisme « *recouvre l'ensemble des propositions d'A. Comte dont le premier élément à souligner est bien qu'il s'agit d'une doctrine qui repose sur une vision rationaliste de la nature dont il convient de rechercher les lois à partir des causalités constatées* ».

Cette perspective positiviste n'est pas appropriée quand le chercheur adopte une logique abductive. Celle-ci consiste, en effet, à partir de propositions (hypothèses selon certains chercheurs) pour construire des connaissances qui ne se veulent guère objectives. L'abduction est la logique d'investigation qu'utilise le constructiviste par excellence.

Le constructiviste, sur le plan ontologique, considère le monde comme il le connaît. Il ne perçoit pas l'objet comme une entité séparée de lui. Au contraire, il y a des interactions entre l'objet et lui. L'objectif du constructiviste n'est donc pas de découvrir des lois générales, mais de les construire, de construire des connaissances. Le constructiviste cherche à découvrir la manière dont la réalité sociale et les phénomènes sociaux sont « construits » c'est-à-dire créés, institutionnalisés et transformés en traditions (Peter L. Berger et Thomas Luckmann, 1966)⁹. Les acteurs sociaux re-produisent la réalité sociale, un processus dynamique, à partir d'interactions fondées sur leurs interprétations et de leur connaissance de la réalité, réalité non objective mais subjective, construite à partir des perceptions des acteurs. Pour Yvon Pesqueux¹⁰, « *l'attitude constructiviste vise le contexte de découverte « et » de justification, et non seulement celui de la seule justification* ». Pour nous, le constructivisme permet d'approcher la réalité, le phénomène dans une vision systémique et d'analyser les acteurs comme des entités susceptibles d'influencer les résultats de l'organisation.

Dans une perspective constructiviste, plusieurs théories, à savoir la théorie de l'acteur stratégique, la théorie des parties prenantes, la régulation autonome et l'anticipation rationnelle peuvent être déployées pour analyser les flux d'information et les comportements des acteurs. Dans une position constructiviste, le chercheur produit des concepts qui ne sont pas la réalité, mais un construit sur une réalité susceptible de l'expliquer. Pour le constructiviste, la « réalité » n'existe pas ; elle est co-construite par les acteurs avec l'aide des chercheurs (interactions).

⁹ www.aci-multimedia.net/web_galerie/constructivisme.htm

¹⁰ *Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes : théorie des parties prenante en sciences des organisations et managérialisme : une théorie aisément idéologisable*, texte inédit.

Nous pensons, au regard de notre objectif de recherche, qui est de comprendre l'influence des stratégies des acteurs sur l'efficacité du Projet gouvernance concertée, que la logique abductive nous sera plus bénéfique. La théorie de l'acteur stratégique de Crozier et Friedberg (1977) montre clairement que l'acteur social (un salarié, un décideur, etc.) n'agit pas toujours de façon rationnelle et objective. Dans notre mémoire donc, il ne s'agira pas, pour nous, de rechercher des mobiles objectifs pour les actions et les comportements des acteurs du Projet, mais d'aller au-delà des apparences « objectives » pour tenter de les expliquer à partir de facteurs de contingence. Notre logique d'investigation étant l'abduction, la perspective constructiviste nous paraît plus adaptée afin de construire une compréhension de l'insuffisance d'efficacité du Projet.

Sur le plan méthodique, le chercheur dispose aussi de plusieurs possibilités. Il peut, soit se limiter à un échantillon représentatif de la population cible, soit n'étudier que certaines composantes très typiques, bien que non strictement représentatives, de cette population (Quivy et Campenhoudt, 2006). L'échantillon représentatif de la population s'impose dans deux conditions : (i) la population est très importante et il faut récolter beaucoup de données pour chaque individu ou unité ; (ii) sur les points qui intéressent le chercheur, il est important de recueillir une image globale conforme à celle qui serait obtenue en interrogeant l'ensemble de la population. Le chercheur choisit d'étudier des composantes non strictement représentatives, mais caractéristiques de la population lorsqu'il désire analyser l'impact du mode de gestion sur les performances de l'organisation. Il étudiera en profondeur, dans ce cas, par exemple, le fonctionnement d'un petit nombre d'entreprises très caractéristiques des principaux modes de gestion. Dans les cas où le chercheur envisage une méthode d'entretien, il ne peut se permettre d'interviewer que quelques personnes. La diversité des profils est le critère de sélection des enquêtés, et la saturation est le critère qui permet de dire qu'on a fait le tour des cas de figure.

Dans le cadre de notre étude, la population à enquêter est composée du personnel du Projet gouvernance concertée et du personnel du PNUD, à l'exclusion de certains acteurs qui ne sont pas directement concernés par la gestion du projet. Comme

indiqué plus haut, nous allons utiliser la méthode qualitative pour collecter les données ; donc, nous procéderons par entretien et étude de documents. Dans ce cas, nous ne pourrions étudier que des composantes non strictement représentatives, mais caractéristiques de la population. Nous enregistrerons quatre entretiens, en utilisant la technique du choix raisonné. Le choix des participants à l'enquête se fera en nous fondant sur le critère de diversité des profils. Nous viserons prioritairement les responsables, en l'occurrence le Team leader et ses associés au PNUD, les chargés de programme, le Gestionnaire administratif et financier et le Secrétaire exécutif du Projet. En termes de documents, nous étudierons la fiche de projet, le plan stratégique du PNUD, le décret portant création et organisation du HCGC, les plans annuels de travail et les rapports d'activité du HCGC.

Par rapport aux outils de collecte de données, nous utiliserons non pas le questionnaire (adaptée aux données quantitatives), mais le guide d'entretien et le guide d'observation pour ce qui concerne les entretiens, et la grille de lecture pour l'étude des documents. Pour affiner les axes des entretiens et collecter des informations pertinentes, nous n'allons les réaliser qu'après avoir étudié les documents, les axes devant nous permettre de collecter des informations qualitatives, c'est-à-dire des faits et des opinions qui nous permettraient d'apprécier et comprendre les comportements des acteurs face aux objectifs du Projet et du HCGC. Nous voudrions, comme le dit Usinier (1993), « *comprendre le pourquoi des choses* », procéder à « *une exploration beaucoup plus profonde de la nature et de l'origine des opinions* » et « *comprendre le sens que les interviewés attribuent aux questions et situations qu'ils vivent dans leur contexte* ».

En termes de variables, nous en utiliserons trois, à savoir : perception, convergence et divergence. Nous chercherons à connaître les perceptions que les parties prenantes ont des objectifs, des stratégies de mise en œuvre et du montage institutionnel du projet, puis nous vérifierons la convergence et/ou la divergence desdites perceptions.

Nous venons de définir notre logique d'investigation, notre posture épistémologique et notre méthode de collecte des données. Nous l'avons fait en tenant compte de nos objectifs de recherche. Il nous reste à présenter et analyser les données recueillies.

Chapitre 3 : Analyse empirique

Dans ce chapitre, nous présentons et discutons les données empiriques.

Section 1 : Présentation des résultats

Paragraphe 1 : Perceptions des acteurs des objectifs du projet

Nous analysons les perceptions des objectifs du projet à partir de trois sources, à savoir : (i) le document de projet, (ii) le décret du HCGC et le PAPP (iii) les cadres du HCGC et du PNUD.

Un article, intitulé « promotion de la bonne gouvernance et consolidation de la démocratie », publié sur le site web du PNUD-Bénin, www.bj.undp.org, affirme que l'objectif général du projet est de « *contribuer au renforcement des acquis* » du pays « *en matière de démocratie à travers le développement d'une culture de reddition de comptes du sommet à la base et l'engagement d'un dialogue franc et concerté en matière de choix économiques devant conduire à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)* ».

Le document de projet se fait plus précis, en déclarant que le projet vise à « *créer un cadre de dialogue fructueux* » entre les acteurs de la vie publique que sont le gouvernement, les organisations de la société civile, les syndicats, le secteur privé, l'association des communes, la fédération des journalistes et hommes de presse et les populations... Il est écrit que l'objectif global du projet est de « *créer les conditions d'un dialogue fécond entre le gouvernement et les populations, par l'intermédiaire des autres composantes de la société, afin d'assurer une gouvernance concertée et le suivi par la population des engagements nationaux et internationaux* ». De façon spécifique, le Projet va « *instaurer un forum de concertation périodique qui permet aux populations d'exprimer : (i) leurs appréciations sur la gestion des affaires publiques et le suivi des engagements pris par le gouvernement et (ii) leurs appréciations sur le fonctionnement des institutions ainsi que leurs préoccupations et*

propositions auxdites institutions, notamment au gouvernement.» Dans ces conditions, le forum est, pour le gouvernement, une occasion pour communiquer sur ses projets, sa stratégie d'amélioration de la gouvernance, ses attentes et pour prendre des engagements dont la mise en œuvre devrait être évaluée lors du forum suivant. En prélude au forum, seront recueillies les opinions, les doléances et les propositions des populations à la base à travers diverses consultations.

Les objectifs tels que décrits par le document de projet sont caduques, selon certains cadres du HCGC qui se fondent sur le décret portant création et fonctionnement du HCGC. Aux termes de ce décret, l'objectif principal du HCGC, le bénéficiaire direct du projet, est d'appuyer le Président de la République dans la réalisation des aspirations des populations à une meilleure gouvernance du pays. Il s'agit de façon spécifique, selon le décret, d'aider le Chef de l'Etat à : « (i) *réaliser les aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance dans tous les domaines : politique, économique, social, administratif, culturel et à tous les niveaux : étatique, national et local, et œuvrer en sorte qu'elles soient effectivement satisfaites ; (ii) rechercher par la concertation, le dialogue et les échanges entre les forces vives de la nation et les acteurs de la vie publique, y compris les Présidents des Institutions de la République, les voies et moyens de parvenir à une meilleure appropriation, par les populations béninoises, des principes d'une bonne gouvernance, ainsi que ceux des Objectifs du Millénaire de Développement (OMD) et (iii) faire émerger une vision concertée et partagée de bonne gouvernance, gage de l'unité nationale et du développement économique et social ».*

Pour les cadres du HCGC, « *le décret a eu plus d'ambition que le document de projet qui a été appliqué jusqu'en décembre 2008* ». Ils soulignent : « *Nous avons reprécisé les objectifs du projet au niveau du HCGC pour nous conformer aux ambitions du décret.* » Ils pensent que « *le HCGC doit contribuer à l'enracinement de la démocratie participative, à la réduction de la pauvreté à travers la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets pertinents pour le développement économique et social de notre pays* ». Les cadres du HCGC définissent les objectifs spécifiques du projet de la manière suivante : « (i) *faire*

acquérir à tout le peuple béninois la culture de la gouvernance concertée, à travers la promotion de la concertation et du consensus ; (ii) faire concevoir des projets et des programmes de développement économique et social de façon participative à la base, notamment au niveau communal ; (iii) faire acquérir aux responsables, au niveau des communes, des notions de bonne gouvernance des affaires publiques ; (iiii) faire acquérir aux responsables, au niveau central et local (commune), de véritables notions et mécanismes de reddition de compte. »

Nous avons noté qu'il y a des cadres du HCGC qui ne connaissent pas le document de projet de l'UNDEF. Parmi ceux-ci, certains perçoivent les objectifs du projet de la façon que voici : *« Améliorer la production de services à la population dans tous les domaines, en agissant sur le mode d'adoption des stratégies et politiques. Il s'agit de voir comment une structure retient les services qu'elle doit rendre à la population, le niveau d'implication des populations dans l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et politiques. »*

Au niveau du PNUD, les cadres en charge du projet déclarent que les objectifs du projet sont bien définis dans le Plan d'Action du Programme de Pays (PAPP) négocié entre le gouvernement du Bénin et le PNUD. Ce PAPP, conclu en 2008, couvre la période allant de 2009 à 2013 et vise, dans le domaine de la promotion de la bonne gouvernance et du développement participatif, la réalisation d'un « effet » défini dans le Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Bénin (UNDAF 2009-2013). Cet effet ou résultat est : *« D'ici 2013, les institutions politiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance... »* De façon spécifique, le PNUD entend contribuer au renforcement de la gouvernance concertée.

Pour résumer, nous dirons que le document de projet décline les objectifs au départ, le décret du HCGC et le PAPP en présentent une avancée puis les cadres prétendent les avoir reprécisés. En attendant de procéder au croisement des différents objectifs avec les activités, nous allons d'abord présenter les stratégies de mise en œuvre du projet.

Paragraphe 2 : Perceptions des stratégies de mise en œuvre du projet

Plusieurs stratégies ont été définies pour atteindre les objectifs du projet. Selon le document de projet, la stratégie principale du projet repose sur la concertation entre les acteurs de l'action publique qui se retrouvent dans le cadre d'un forum périodique. Le document cite les acteurs : les organisations de la société civile, les institutions de la république, le secteur privé, les collectivités décentralisées, les syndicats, le Conseil national du Patronat (CNP), la Chambre d'Agriculture, l'Union nationale des Magistrats du Bénin (UNAMAB), les confessions religieuses et les chefferies traditionnelles, etc.

Le forum se présente comme une tribune d'échanges qui permettrait au gouvernement d'informer, à travers un rapport annuel, les populations sur l'utilisation des ressources publiques ainsi que la prise en compte de leurs aspirations dans la mise en œuvre des politiques nationales de développement. Le document précise que l'amélioration des conditions de vie des populations sera appréciée par le biais des projets réalisés par le pays dans sa marche vers l'atteinte des OMD. En outre, les organisations la société civile élaboreraient des rapports alternatifs destinés à être présentés aux forums. Ces rapports devraient porter sur « *la prise en compte des préoccupations des populations, la hiérarchisation de leurs priorités sur la base de leurs attentes vis-à-vis de la réalisation des OMD* ».

Chaque forum devrait être sanctionné par un rapport général présenté sous forme d'actes transmis à la conférence des présidents des institutions qui en examine la conformité avec les engagements internationaux et les orientations stratégiques de développement définies par le gouvernement en 2006¹¹. A la fin de ses travaux, la

¹¹ Les Orientations stratégiques de Développement du Bénin pour 2006-2011

- Reconstruire une Administration moderne et efficace, au service de l'intérêt général et du développement du secteur privé.
- Assainir le cadre macroéconomique et maintenir sa stabilité.
- Promouvoir le renouveau économique par la mise en place d'un environnement économique et institutionnel de norme internationale et par la diversification de l'économie.
- Développer les infrastructures de qualité nécessaires à l'accroissement des investissements privés.

conférence des présidents doit publier une « *déclaration consensuelle dont la mise en œuvre est assurée par le Président de la République, garant de la réalisation de la gouvernance concertée* ».

Le PAPP définit deux stratégies globales qui visent l'opérationnalisation de la gouvernance concertée. Il s'agit (i) de « *renforcer les mécanismes de participation et de contrôle citoyen sur la plan institutionnel, organisationnel et opérationnel à travers l'appui au Haut Commissariat à la Gouvernance concertée, aux Organisations de la Société civile (OSC) et organisations syndicales* » et (ii) de « *renforcer la participation, la concertation et les capacités des acteurs concernés (...)* », puis d'appuyer « *l'organisation de fora de concertation et le suivi de leurs conclusions et recommandations* ». Ces stratégies ne reprennent pas exactement celles définies dans le document de projet, mais mettent l'accent sur le renforcement des capacités du HCGC et des acteurs.

Selon le décret portant sa création, son organisation et son fonctionnement, « *le HCGC est chargé de la collecte et du classement des informations sur des questions déterminées, dans tous les domaines politique, économique, social et administratif, aussi bien au niveau national qu'au niveau local* ». Le décret prévoit que le HCGC organise annuellement un forum national et précise qu'il en assure : (i) « *la préparation intellectuelle (...), en procédant aux études et analyses des informations recueillies, en vue d'une meilleure formation des thèmes...* », (ii) « *la préparation matérielle et organisationnelle...* » et (iii) « *le suivi-évaluation...* ».

Paragraphe 3 : Perceptions du montage institutionnel du projet

Le montage institutionnel, qui reflète en général les stratégies de mise en œuvre, devrait être une structure légère, selon les initiateurs du projet. Ceux-ci ont donc prévu un Secrétariat permanent qui serait chargé d'assurer la préparation de l'ordre du jour du forum et son organisation pratique. Un Comité de pilotage composé de

-
- Renforcer le capital humain pour améliorer la productivité de l'économie nationale.
 - Assurer un développement équilibré et durable de l'espace national.

représentants des principaux acteurs discuterait des grandes orientations stratégiques, organisationnelles et financières du projet. Puis, le PNUD en assurerait le suivi technique et la gestion financière. Le dispositif de suivi-évaluation du projet s'inscrirait dans le dispositif global de suivi-évaluation des projets appuyés par le PNUD. Une évaluation, au terme de la première année, permettrait d'en apprécier la cohérence et de mesurer les résultats obtenus en vue d'ajustements nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

Le gouvernement a préféré mettre en place une structure moins légère, le Haut Commissariat à la Gouvernance concertée, dotée de trois organes, à savoir : un Comité de Pilotage, un Haut Commissaire à la Gouvernance concertée et un Secrétaire exécutif.

Le Comité de Pilotage comprend quatorze membres :

- 4 représentants du gouvernement dont un désigné par le Président de la République, et trois désignés par les Ministres chargés des Finances, du Développement et de la Décentralisation ;
- 4 membres participants (2 femmes et 2 hommes) de la société civile répartis comme suit : un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin (CCIB), un représentant du Conseil du Patronat, un représentant des ONG travaillant dans le domaine de la gouvernance et un représentant des syndicats ;
- 3 représentants des bailleurs de fonds dont le PNUD ;
- 1 représentant élu de l'Association nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;
- le Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée qui le préside.

Le Haut Commissaire à la Gouvernance Concertée, nommé par le Président de la République, est l'organe de conception du HCGC. Il est assisté d'un directeur de cabinet et, dans les faits, d'une assistante administrative.

Le Secrétaire Exécutif est l'organe exécutif du HCGC. C'est un haut cadre technique recruté sur une base compétitive et nommé par le Président de la République. Il est assisté de trois chargés de programmes, d'un chargé de communication, d'un gestionnaire administratif et financier, d'un comptable, d'un personnel de bureau et d'un personnel de service.

Une étude, réalisée par le HCGC (Tingbé, 2010), propose une structure plus lourde encore, préconisant un département par domaine de gouvernance, un département communication, etc. Pour les cadres du PNUD que nous avons interrogés, « *cette nouvelle structure ne passera pas, car le HCGC n'est pas un organe d'exécution* ». Ils rappellent avec force qu'au départ, « *c'est une structure légère qui a été prévue pour sa gestion* ». Puis, ils déclarent : « *Ce que le consultant propose est lourd. Qui va financer cela ?* » C'est le lieu de rappeler que c'est le PNUD qui prend en charge les salaires de l'équipe de gestion du projet et une partie de son fonctionnement.

Si les initiateurs du projet ne s'entendent pas assez avec le gouvernement sur les stratégies de mise en œuvre et le montage institutionnel, c'est surtout au niveau de la programmation des activités que le choc est encore ressenti entre le partenaire technique et financier, le PNUD, et l'organe de gestion, le HCGC.

Paragraphe 4 : Perceptions des activités

Le document de projet a suggéré des activités orientées vers la clarification de la notion de gouvernance concertée et les mécanismes à mettre en place pour sa mise en œuvre. Ainsi, il a été prévu la définition du mécanisme de consultation approprié, l'élaboration et la validation du rapport alternatif de la société civile sur la mise en œuvre des OMD et du rapport annuel du gouvernement sur les engagements inscrits dans le budget général de l'Etat et son document d'orientation stratégique 2006-2011. D'autres activités procèdent de l'organisation de fora et de conférences des présidents. Le contenu de la gouvernance concertée doit être précisé et partagé par les acteurs au démarrage du projet prévu pour le 2 février 2007. Cela devrait se faire

dans le cadre d'un atelier au cours duquel « *un mécanisme de consultation publique permettant de prendre en compte les aspirations des populations dans leur majorité, sera identifié et son mode opératoire validé* ».

Mais, le projet n'a pas pu démarrer en février 2007. Il a fallu attendre la création du HCGC en décembre 2007 pour que l'équipe de gestion du projet se mette progressivement en place. Le Haut Commissaire est installé le 19 février 2008. L'équipe technique (le Secrétaire exécutif et ses collaborateurs, à savoir les chargés de programme, le gestionnaire administratif et financier, le comptable et le chargé de communication) se met en place entre mai et août 2008. Comme documents de travail, les chargés de programme (dont la mission est de concevoir et de mettre en œuvre les actions du Haut commissariat, sous la supervision du Secrétaire exécutif) reçoivent leurs cahiers de charge, le décret portant création, organisation et fonctionnement du HCGC, son règlement intérieur et ses règles de communication. Ils n'ont pas reçu le document de projet. Le Secrétaire exécutif leur annonce la principale activité de l'année en cours : l'organisation du premier forum national de concertation. Le thème de ce forum était déjà identifié par le Chef de l'Etat lui-même : « Les réalités de la pauvreté face aux défis des Objectifs du Millénaire pour le Développement au Bénin ». Il s'agit pour l'équipe de gestion d'identifier les communications à présenter au cours du forum et d'en assurer l'organisation pratique. Le forum a été effectivement déroulé en octobre 2008, et les actes remis au Président de la République en février 2009.

En décembre 2008, le Secrétaire exécutif et les chargés de programme élaborent leur Plan de Travail annuel de 2009, en se fondant sur le décret cité plus haut. Ils proposent des activités orientées vers le diagnostic de la situation de la gouvernance participative dans le pays (identification des cadres de concertation existants, maîtrise de leurs forces et faiblesses ainsi que des menaces et opportunités), l'identification des OSC intervenant dans la gouvernance, le renforcement des capacités des OSC, etc. D'autres activités se rapportent à la réalisation d'études d'évaluation du niveau d'implication des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie de croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCRP) et des

Plans de Développement communaux (PDC). L'équipe de gestion a également prévu la réalisation d'un canevas ou cadre technique d'implication des populations dans l'élaboration des documents de stratégie de développement. Au moment de la validation du PTA, les cadres du HCGC ont eu la surprise de constater que beaucoup des activités prévues ont été purement simplement rejetées, ne répondant pas aux attentes du projet, selon leurs collègues du PNUD.

Quelques mois plus tard, ils ont été à nouveau invités à réaménager le PTA, avec l'appui des cadres du PNUD. De nouvelles activités y ont été introduites au détriment de certaines activités retenues lors de l'atelier de validation. Ce nouvel arbitrage n'a pas suffi. Après la signature du PTA par le Représentant résident du PNUD et le Haut Commissaire à la Gouvernance concertée, de nouveaux aménagements ont été effectués.

En définitive, en dehors des activités liées au fonctionnement quotidien du projet, les importantes activités retenues ont trait à l'organisation du forum national de concertation et à la réalisation d'une étude pour la définition d'orientations stratégiques pour le HCGC. En 2010, l'élaboration du PTA a suivi le même parcours et connu les mêmes infortunes.

Certains cadres du HCGC insistent pour dire que les premières années devraient servir prioritairement « à faire un état des lieux de la manière dont les gens de l'administration impliquent les populations ou font la concertation, à constater les domaines où il y a des faiblesses de concertation et proposer des mécanismes et des outils qui peuvent être des guides ». C'est sur cette base qu'ils ont, disent-ils, proposé les activités qui ont été rejetées. Ces cadres observent : « Les gens préfèrent qu'on mette l'accent sur le fait d'organiser nous-mêmes les concertations. Or, les acteurs ne comprendraient pas qu'on se substitue à eux, surtout s'ils ont les capacités d'organiser des concertations. » Ils confient : « Perçus comme des contestataires, nous avons fini par nous aligner pour nous conformer à leur vision ».

Au niveau du PNUD, les cadres déclarent soutenir les activités qui « *rentrent dans l'approche* » qui consiste, selon eux, en la facilitation. Ils soulignent : « *C'est ce que le HCGC fait, en mettant en relation des partenaires techniques et opérationnels et les populations. L'effort du HCGC et son mérite, dans cette dynamique, est d'avoir pu convaincre ces partenaires à aller vers les populations. Le fait d'avoir amené un partenaire à inscrire les préoccupations des populations dans son programme est un succès important.* » Les partenaires techniques et opérationnels sont des sociétés et autres centres d'appui au développement identifiés par le HCGC pour accompagner la mise en œuvre des recommandations du forum national de concertation de 2008 sur les réalités de la pauvreté face aux défis des OMD.

Les cadres du PNUD pensent que le HCGC doit se positionner en facilitateur et éviter de se substituer aux bénéficiaires de ses interventions : « *Le HCGC ne peut pas inviter les éleveurs et les agriculteurs pour leur demander de s'entendre en termes de transhumance. Ce n'est pas son rôle. Il lui revient de dire au ministère en charge de la sécurité comment il peut réunir les éleveurs et les agriculteurs.* » Selon les cadres du PNUD, le rôle du HCGC « *est d'élaborer des outils de concertation et de former les gens là-dessus* ». Puis, observent-ils, « *son défi est de tout faire pour être champion de la gouvernance concertée* ».

Une certaine résignation se lit dans les propos des cadres du HCGC. Sans afficher une quelconque acrimonie, ils mentionnent que leurs collègues du PNUD procèdent, sans leur avis, à des coupes claires dans les PTA. « *Faux* », rétorque le PNUD, apportant les précisions suivantes : « *Il n'y a pas de coupures d'activités. Nous faisons des planifications qui tiennent compte des ressources disponibles.* » Le HCGC dit comprendre son partenaire, mais souhaite que les difficultés financières lui soient clairement notifiées et que, ensemble, ils se mettent d'accord sur les arbitrages nécessaires : « *Nous savons que le PNUD a des difficultés financières. L'enveloppe qui a été allouée en 2010 n'a pas connu d'accroissement par rapport à l'année précédente, mais les activités c'est-à-dire les projets ne cessent de croître* ». La réplique du PNUD ne s'est pas fait attendre à ce niveau non plus : « *Le PNUD n'a pas de difficultés financières. Il reçoit une allocation globale sur cinq ans, et on fait*

des rééchelonnements annuels, soit environ 5 millions de dollars par an pour le Bénin. Mais le Siège peut dire que les annonces de contributions n'ont pas été fructueuses. Et dans ce cas, on peut se retrouver en-dessous des 5 millions de dollars. Au titre de 2010, par exemple, nous avons demandé 2500000\$ pour les projets gouvernance, mais nous n'avons reçu que 1700000\$. Nous en tenons donc compte. »

Parfois, le HCGC se sent floué : « Tenez : l'un des résultats attendus du projet est l'accroissement de la participation effective des populations et des organisations de la société civile dans la prise de décision et la gestion des affaires publiques, à travers le mécanisme de la gouvernance concertée. C'est ce qui est écrit. Mais, nous avons eu la surprise, en plein exercice c'est-à-dire que notre PTA a été déjà adopté, au cours d'une revue périodique, d'apprendre qu'un nouveau projet a été conçu pour s'occuper spécifiquement de la société civile et confié à un réseau d'ONG partenaire du HCGC. Nous l'avons reçu comme un coup de massue sur la tête. Du coup, le PNUD n'entend plus financer nos activités visant les organisations de la société civile. Comment comprendre cela ? »

Le PNUD s'explique : « Nous avons fait un autre projet en direction de la société civile. Le HCGC n'aura pas de l'argent pour mener les formations qu'il envisage d'organiser pour les organisations de la société civile. Il pourra assurer ces formations en tant qu'expert. Ce que nous demandons, c'est qu'il remette l'étude qu'il a eu à réaliser sur les OSC à l'équipe de gestion du nouveau projet. » Puis, le PNUD poursuit : « Travailler avec la société civile est stratégique pour nous. La société civile fait partie du comité de pilotage du HCGC. Il a donc besoin d'une société civile forte. Nous voudrions renforcer la société civile pour qu'elle soit forte pour l'aider. Nous devons nous asseoir pour redéfinir les rôles, rédiger une note conceptuelle pour introduire les changements intervenus. Nous devons le faire car les deux projets ont les mêmes produits (résultats attendus). Le renforcement des capacités des OSC et la promotion d'une presse de développement ne doivent plus relever des compétences du HCGC. »

Les coupes claires dans les PTA ne sont pas sans incidences sur le HCGC. L'évaluation de novembre 2009 les a spécifiées. Nous n'allons pas y revenir dans ce travail qui vise plutôt à comprendre les causes de ces coupures. Ce qu'il est important de noter, ici, c'est que le HCGC, encouragé du reste par le PNUD, cherche à diversifier ses partenaires afin de mener une masse d'activités suffisante pour atteindre ses objectifs.

Ainsi, certaines activités rejetées par le PNUD sont orientées soit vers le gouvernement, soit vers d'autres PTF. Le HCGC dispose de deux budgets, l'un adressé au PNUD et l'autre au gouvernement. Ce dernier comporte en général les activités qui n'entrent pas dans les attentes du PNUD. C'est le cas, par exemple, des activités relatives à l'organisation de concertations des acteurs et des partenaires sur la mise en œuvre du programme de relance du secteur agricole, à l'organisation de minis concertations visant à appuyer la recherche de solutions pour une gestion durable de la transhumance au Bénin... C'est aussi le cas d'une étude sur le niveau de participation de la population à la gestion des communes, du renforcement de capacité des membres des conférences administratives départementales sur le mécanisme de gouvernance concertée et de l'organisation d'une concertation sur une meilleure prise en compte du genre dans la gestion des affaires publiques. On dénombre dans le même registre la réalisation d'une étude sur la mise en place d'un cadre formel de dialogue social au Bénin et l'organisation d'un dialogue national entre les institutions de la République et les partenaires économiques et sociaux sur la mise en œuvre des droits économiques et sociaux à l'endroit des populations vulnérables.

Section 2 : Discussion

Paragraphe 1 : Application des modèles organisationnels

Le modèle organisationnel du contrôle de gestion

Dans cette partie, nous allons vérifier si les caractéristiques du modèle organisationnel du contrôle de gestion sont observables au niveau du Projet gouvernance concertée.

Rappelons que ce modèle est caractérisé par la mise en place d'un certain nombre d'instruments, à savoir : le plan stratégique, le plan opérationnel, le budget, le système de suivi et le tableau de bord. Il y a aussi des modes de contrôle dont nous vérifierons l'effectivité dans la structure, comme par exemple, le contrôle par les règles, le contrôle par les résultats, etc.

Le projet dispose d'une série d'instruments de contrôle assimilables à ceux que nous avons relevés concernant le modèle organisationnel du contrôle de gestion. Il s'agit du Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Bénin, du Plan d'Action du Programme Pays, du Plan de Travail annuel, du budget et du système de suivi.

L'UNDAF s'élabore tous les cinq ans et définit le cadre global de la coopération entre le Bénin et les Nations Unies. A partir de l'UNDAF, chaque agence des Nations Unies élabore son plan d'action. Le plan d'action du PNUD, partenaire du HCGC (à travers le Projet gouvernance concertée), assimilable à un plan opérationnel précise les différents résultats à atteindre. Le plan d'action est le bréviaire dont s'inspire l'équipe de gestion du Projet gouvernance concertée pour élaborer ses PTA qui comportent en même temps le budget.

Un dispositif est, par ailleurs, conçu pour assurer le suivi de la mise en œuvre du plan annuel de travail et donc de la réalisation des objectifs du projet. Ce dispositif comprend des revues mensuelles, des revues trimestrielles et une revue annuelle. Chaque revue permet de faire le point de ce qui a été fait pendant la période concernée et de définir les actions futures. Le contrôle est axé sur les résultats, car les indicateurs sont élaborés sur la base des résultats.

En définitive, l'on retrouve les principaux éléments caractéristiques du modèle organisationnel du contrôle de gestion dans le fonctionnement du Projet gouvernance concertée. Ce modèle y est donc fort présent.

La question que nous allons nous poser maintenant est de savoir dans quelle mesure l'application de ce modèle contribue à l'efficacité du HCGC, un modèle n'étant intéressant que lorsqu'il apporte un certain enrichissement en termes d'intelligibilité par rapport à la compréhension de l'organisation étudiée.

L'application de ce modèle crée au HCGC de bonnes conditions pour la réalisation de ses objectifs. En effet, grâce au cadre stratégique et au plan d'action, le personnel ne navigue pas à vue. En outre, les revues périodiques lui permettent de faire une gestion proactive, des ajustements pouvant être opérés au fur et à mesure en cas de nécessité.

Cependant, les choses ne se passent pas toujours comme prévu, la réalité d'une organisation étant contingente par rapport au modèle. Effectivement, dans le cadre du Projet gouvernance concertée, des difficultés existent, notamment en ce qui concerne l'identification des activités à mener. En effet, les cadres, recrutés, selon leur spécialité, ont tendance à proposer des activités entrant dans leurs domaines de compétence. Ce qui les éloigne parfois des objectifs définis dans le cadre stratégique et le plan d'action. Par ailleurs, ces objectifs ne sont pas strictement conformes à ceux assignés au HCGC, bénéficiaire direct du projet. Nous y reviendrons.

Il apparaît, en conséquence, des difficultés de collaboration entre les cadres du HCGC et ceux du PNUD. Ce qui affecte l'efficacité de la structure, comme l'a révélé l'évaluation de novembre 2009.

Malgré donc l'application des règles du modèle organisationnel du contrôle de gestion, des malentendus autour des activités à mener pour atteindre les objectifs fixés ne facilitent guère l'efficacité du Projet gouvernance concertée. Cette situation paradoxale justifie que le modèle organisationnel du contrôle de gestion repose effectivement sur la convergence, et démontre la divergence des perceptions des agents du projet.

Le modèle juridique de l'organisation

Aux termes de l'article 6 du décret portant création, organisation et fonctionnement du Haut Commissariat à la Gouvernance concertée, on note qu'il dispose de trois organes que sont le Comité de pilotage, le cabinet du Haut commissaire et le Secrétariat exécutif. Le Comité de pilotage est chargé de la définition et du suivi de l'orientation stratégique de la gouvernance concertée. Le Haut commissaire est l'organe de conception du HCGC qu'il représente dans toutes les instances de la République. Il est assisté dans ses fonctions par un Directeur de cabinet. Le Secrétaire exécutif, quant à lui, est l'organe technique chargé de la mise en œuvre opérationnelle du projet. Il est assisté de cadres et d'un personnel d'appui.

En comparant ce dispositif à celui d'une société anonyme, l'on peut assimiler le Comité de pilotage au Conseil d'administration, le Haut commissaire au président de la société et le Secrétaire exécutif au directeur général. Selon l'ordre hiérarchique, le Secrétaire exécutif rend compte au Haut commissaire qui rend compte à son tour au Comité de pilotage. C'est ainsi que le plan de travail annuel, par exemple, est élaboré par le Secrétaire exécutif qui le soumet à la signature du Haut commissaire après sa validation par le Comité de pilotage.

Le hic, ici, c'est que, contrairement à ce qui se fait dans la société anonyme, ce n'est pas le Comité de pilotage qui élit le Haut commissaire, et ce n'est pas celui-ci qui nomme le Secrétaire exécutif. Tous les deux sont nommés par le Président de République qui assure la tutelle du HCGC. Le Secrétaire exécutif et ses assistants émargent au budget du PNUD dans le cadre du Projet gouvernance concertée. Par ailleurs, le Comité de pilotage n'est pas composé d'actionnaires, mais d'acteurs sociaux, économiques et politiques concernés par l'exercice de la gouvernance concertée qui privilégie l'écoute active, le dialogue entre les acteurs et la recherche de consensus (Mensah, 2009).

Bien que les rôles de chaque organe aient été bien définis dans le décret du 31 décembre 2007, cité plus haut, on observe des conflits larvés entre le PNUD et le

HCGC. A titre d'illustration, après la validation du plan annuel de travail par le comité de pilotage, les responsables du PNUD procèdent à des coupes d'activités. Le HCGC accepte ces coupes malgré lui, étant financé par le PNUD dont on peut dire qu'il occupe la position de propriétaire dans une société anonyme. L'une des conséquences de ces conflits non ouverts est l'insuffisance d'efficacité relevée suite à l'évaluation du projet.

On observe également au HCGC, l'organisation d'audits externes, confiés à des cabinets indépendants. Le premier audit externe, commandité par le PNUD, a été organisé en mars 2010. Comme c'est de coutume dans les sociétés anonymes, le cabinet a vérifié l'application des règles comptables, fait des observations et des recommandations. Cet audit n'a pas relevé d'irrégularités comptables, mais des insuffisances au niveau du respect de certaines règles administratives comme, par exemple, des manques de pièces dans les dossiers du personnel. C'est une source de satisfaction pour les dirigeants, car cela témoigne, aux yeux du partenaire technique et financier qu'est le PNUD, de la rigueur dont ils font montre dans la gestion des ressources. Le PNUD veille à cet aspect, car c'est, pour lui, un moyen de lutter contre la corruption. Mais, la question qui reste posée est de savoir si cette rigueur dans la gestion financière a un impact remarquable sur l'efficacité du projet, car l'évaluation de novembre 2009 fait également ressortir des retards de décaissement de fonds attribués à la lourdeur des procédures au niveau du PNUD.

Appliqué au HCGC, le modèle juridique de l'organisation ou modèle de la gouvernance nous a permis de comprendre la part des jeux de pouvoir dans l'insuffisance d'efficacité qu'on y a noté en 2009.

A cette étape de notre discussion, nous avons observé que les règles du modèle organisationnel du contrôle de gestion et de celui de la gouvernance sont appliquées au Projet gouvernance concertée. Malgré l'application de ces règles, son efficacité est confrontée à des difficultés à cause de malentendus autour des activités à mener pour atteindre les objectifs fixés. Ce qui nous permet de comprendre que les jeux de pouvoir jouent un certain rôle dans l'insuffisance d'efficacité qu'on y a noté en 2009.

Paragraphe 2 : Vérification des propositions

Dans la suite de notre discussion, nous allons voir si tout cela va être confirmé par les théories énoncées dans la partie consacrée à la revue bibliographique. Nous mènerons notre analyse par proposition.

Proposition 1 : Divergence des perceptions

Notre première proposition énonce que les acteurs ont des perceptions divergentes des objectifs du Projet gouvernance concertée et que cette divergence de perceptions fait partie des facteurs explicatifs des « *coupures prohibitives au niveau du budget* » observées. Sur le plan théorique, nous avons dit que la vérification de cette proposition confirmerait la théorie des parties prenantes qui dit que les acteurs « *construisent une constellation d'intérêts à la fois coopératifs et concurrents* ». La discussion, à ce niveau, se fera en croisant les perceptions des acteurs sur les objectifs.

Au Bénin, le PNUD travaille sur la base de l'UNDAF, un document cadre de coopération commun entre le pays et les agences des Nations Unies. L'UNDAF a défini une série de résultats à atteindre dont celui qui se rapporte à la gouvernance concerne notre travail. C'est sur la base de cet effet que le Programme gouvernance du PNUD a élaboré son plan d'action. Le PNUD ne peut rien entreprendre dans le domaine de la gouvernance qui puisse s'écarter de la réalisation de cet effet, à savoir que « *d'ici 2013, les institutions publiques, les collectivités locales et la société civile mettent davantage en œuvre les règles de bonne gouvernance* ».

On peut imaginer que cet effet UNDAF prenne en compte les objectifs du Projet gouvernance pour deux raisons : primo, il est assez global car intégrant la consolidation de la gouvernance politique et de la démocratie ; secundo, il a été élaboré alors que le projet était en cours. Ce qui est réel puisque tous les objectifs définis dans le document de projet sont pris en compte dans le Plan d'action du programme pays. Pour rappeler brièvement ces objectifs, il s'agit de « *créer les*

conditions d'un dialogue fécond entre le gouvernement et les populations, par l'intermédiaire des autres composantes de la société, afin d'assurer une gouvernance concertée et le suivi par la population des engagements nationaux et internationaux ». Le Programme gouvernance du PNUD a prévu, dans son agenda, de soutenir l'organisation de fora visant l'instauration d'un climat de dialogue fécond entre les différents acteurs de la vie publique. Ce programme veille également au respect des engagements pris par le gouvernement. Le problème, c'est que le Projet gouvernance concertée ne couvre pas tous ces aspects, certains étant confiés à d'autres projets. A titre d'illustration, nous pouvons citer le volet relatif au respect des engagements internationaux pris par le gouvernement. Nous le montrerons plus clairement au moment où nous croiserons les activités et les stratégies entre elles. Ce qu'il est important de retenir déjà est que la finalité du Projet gouvernance concertée s'est trouvée rétrécie au fil des ans, étant réduite au renforcement du mécanisme de gouvernance concertée. Ce rétrécissement s'aperçoit plus nettement lorsque l'on fait une lecture fine des documents qui régissent le document au niveau du PNUD.

On observe, en effet, un certain écart entre les objectifs du projet définis dans les documents du PNUD et ceux contenus dans le décret organisant le HCGC. Ce décret recommande, au-delà de la promotion de l'écoute, du dialogue et de la concertation qui caractérisent la gouvernance concertée, la réalisation des aspirations des populations béninoises à une bonne gouvernance. Cela sous-entend qu'une gouvernance peut être concertée sans être bonne. Ce point de vue est certainement discutable. Mais il a l'avantage de montrer qu'il est nécessaire de faire la part entre les deux notions de gouvernance concertée et de bonne gouvernance. De notre point de vue, la gouvernance concertée peut être un indicateur utile pour la bonne gouvernance que nous définissons comme un ensemble de pratiques visant à bien identifier les aspirations des citoyens, à établir les priorités et à y apporter des solutions à la satisfaction générale. Nous ne voudrions pas dire que le PNUD serait blâmable pour ne viser que le renforcement de la gouvernance concertée, à travers le Projet gouvernance concertée. Bien au contraire. Il est normal que le HCGC ait des ambitions plus grandes que celles d'un projet dont la finalité légitime est de lui apporter un appui circonscrit dans le temps et dans l'espace. Les cadres du HCGC se

montrent conscients de cela, en déclarant : « *Nous ne sommes pas parvenus à faire la différence entre le projet et la structure qu'est le HCGC. Le HCGC devrait promouvoir et coordonner tout ce qui est bonne gouvernance avec tous les acteurs sans exception* ».

Il est, cependant, notable que les objectifs du Projet gouvernance concertée sont restés quelque peu globaux, ouvrant la porte aux interprétations. Partant de ce qu'il s'agit de contribuer au renforcement du mécanisme de gouvernance concertée, le Plan d'action du programme pays définit l'effet escompté, à savoir que « *la participation effective des populations et des OSC dans la prise de décision et dans la gestion des affaires publiques est accrue* ». Ce qui amène certains cadres du HCGC à affirmer que « *les concepteurs du projet ont concentré leur attention sur la société civile, dont il faut renforcer les capacités afin qu'elle ait une bonne lecture de la gouvernance et promeuve la bonne gouvernance et la gouvernance concertée* ». D'autres cadres trouvent que « *le HCGC peut et doit contribuer au renforcement des capacités des OSC afin de les aider à œuvrer à la promotion de la bonne gouvernance et de la gouvernance concertée* ».

Le débat autour des OSC est vif parce que les cadres du PNUD, depuis 2009, ont été amenés à concevoir un nouveau projet visant spécifiquement les OSC. Ce dernier projet, comme nous l'avons montré plus haut est confié à un réseau d'organisations non gouvernementales. Le problème que cette situation soulève est de savoir si le Projet gouvernance concertée n'est pas en train d'être vidé de sa substance. « *C'est le cas* », selon certains cadres du HCGC. « *Ce n'est pas le cas* », pour d'autres et pour le PNUD.

Ces différences des opinions dénotent la différence de perceptions de la finalité du projet. Les uns déclarent que le HCGC et le PNUD n'ont pas une vision identique, les autres pensent le contraire, rappelant la nécessité de « *souplesse en matière de planification* ». Pour eux, « *les objectifs du projet ont évolué du fait de son contexte ; le gouvernement a défini de nouvelles orientations (référence faite au décret du 31 décembre 2007) auxquelles le PNUD a adhéré ; il ne se pose aucun problème* ».

Pour les cadres du PNUD, « *il ne devrait pas y avoir divergence de points de vue puisque le PNUD est le seul partenaire du HCGC ; il y a peut-être une divergence d'approches, une divergence au niveau de l'interprétation des attributions* ».

Ce débat nous permet d'observer deux niveaux de différence de perception : le premier niveau se situe à l'intérieur du HCGC, et le deuxième se note entre le HCGC et le PNUD. A l'intérieur du HCGC, tous les cadres ne perçoivent pas les objectifs du projet de la même manière : certains pensent que le projet met trop l'accent sur le renforcement des capacités des OSC alors que d'autres estiment que c'est ce qu'il faut faire. Par ailleurs, le premier groupe de cadres pense que la mise en route du nouveau projet spécifique aux OSC vide le Projet gouvernance concertée de sa substance alors que le deuxième groupe parle plutôt d'adaptation des objectifs du projet à son contexte. Ce qui conforte la position du PNUD qui ne croit pas à une divergence de points de vue. Il est évident que le PNUD a réduit les ambitions du projet au fil des ans et a préféré le soulager d'une partie de ces objectifs au profit d'un nouveau projet confié à une autre équipe de gestion. Ce qui a eu comme conséquence que le PNUD refuse de financer les activités du HCGC qui entrent en concurrence avec celles du nouveau projet.

Pour nous, l'équipe de gestion du Projet gouvernance concertée, cadres du HCGC et du PNUD confondus, n'a pas une perception unique des objectifs. Les membres de l'équipe ont des perceptions qui ne sont pas seulement différentes ; elles sont à la limite divergentes. **Notre première proposition est en conséquence vérifiée, c'est-à-dire que les acteurs du Projet ont des perceptions divergentes de ses objectifs et que cette divergence de perception explique des « coupures prohibitives au niveau du budget » observées en novembre 2009.**

La vérification de cette proposition confirme-t-elle la théorie des parties prenantes qui dit que les acteurs « *construisent une constellation d'intérêts à la fois coopératifs et concurrents* » ? Nous avons pu observer que le PNUD a rétréci les objectifs du Projet gouvernance concertée qu'il a soulagé d'une partie de ses objectifs, initié et mis en œuvre un nouveau projet sans en avoir préalablement discuté avec le HCGC.

Le PNUD explique que ce nouveau projet vise à « aider » le HCGC dans sa mission de promotion de la gouvernance concertée. Nous avons aussi noté que le HCGC poursuit des objectifs plus larges que ceux du Projet gouvernance concertée alors que c'est ce dernier seul qui lui apporte l'essentiel des moyens dont il a besoin. Ce qui signifie, qu'au-delà des objectifs du Projet gouvernance concertée, sans le déclarer, le HCGC veut en utiliser les ressources pour atteindre des objectifs plus larges, en l'occurrence la promotion de la bonne gouvernance. **Il apparaît donc que chaque acteur a des intérêts dont on peut dire que, s'ils ne s'opposent pas officiellement, ne facilitent tout de même pas l'efficacité du projet qui les réunit, le Projet gouvernance concertée. La théorie des parties prenantes est donc confirmée.**

Proposition 2 : Relation entre la divergence des perceptions et l'efficacité du projet

Notre deuxième proposition postule que la divergence des perceptions des acteurs affecte l'efficacité du projet. Ce qui signifie que les coupures budgétaires empêchent un bon ciblage des activités. Sur le plan théorique, nous énonçons que la vérification de cette proposition confirmerait la théorie de la régulation autonome qui dit que les opérateurs élaborent eux-mêmes certaines règles d'orientation et d'organisation du travail. Ce qui confirmerait également l'approche stratégique des relations professionnelles ou encore l'analyse stratégique selon lesquelles les acteurs sont rationnels, possèdent des marges de manœuvre et prennent leurs décisions de façon volontaire. Par ailleurs, la vérification de cette proposition infirmerait la théorie des anticipations rationnelles qui stipule que les choses doivent se passer comme elles sont prévues.

Pour vérifier ou infirmer cette deuxième proposition, nous allons croiser les stratégies de mise en œuvre du projet entre elles, et nous ferons de même pour les activités. En termes de stratégies, le document de projet préconise l'élaboration, par les organisations la société civile, de rapports alternatifs destinés à être présentés à des forums qui seront organisés périodiquement. Une conférence des présidents des institutions devrait étudier les actes de chaque forum et en examiner la conformité avec les engagements internationaux et les orientations stratégiques de

développement du gouvernement. La conférence des présidents doit publier une « *déclaration consensuelle dont la mise en œuvre est assurée par le Président de la République* ». Ce n'est pas exactement ce que prévoit le Plan d'action du programme pays, élaboré alors que le Projet gouvernance concertée était en plein exercice. Ce plan d'action parle de mécanismes de participation et de contrôle citoyen, de renforcement des capacités des acteurs, d'appui au HCGC et à l'organisation de fora et au suivi de leur mise en œuvre. Le plan d'action reste muet sur l'élaboration des rapports alternatifs et sur la conférence des présidents. Quant au décret portant création, organisation et fonctionnement du HCGC, il charge cette structure d'organiser annuellement un forum national sur un thème de son choix. Il assure également le suivi-évaluation de la mise en œuvre des résultats issus du forum. Le décret n'évoque pas la conférence des présidents, mais préconise que les conclusions soient « *transmises au Président de République qui engage une concertation, ainsi que des échanges aussi larges que possible, notamment avec les Présidents des Institutions de la République, en vue de déterminer les suites à leur réserver* ».

En termes clairs, les stratégies ont évolué, du document de projet au décret, en passant par le plan d'action. Cette évolution est importante à souligner, car le Chef de l'Etat, qui a pris le décret, ne s'est pas strictement conformé au document de projet. Au contraire, il a ignoré des aspects clés comme l'élaboration des rapports alternatifs et la conférence des présidents des institutions. Le Président de la République a, pour éviter d'être critiqué, notamment relativement à l'implication des institutions dans le processus de décision, plutôt prévu des consultations avec leurs présidents. Dans la pratique, les conclusions du premier forum national, organisé en 2008, ont été effectivement transmises au Président de la République. Mais celui-ci n'a pas consulté les présidents des institutions avant de mettre en place un comité interministériel chargé de réfléchir et d'élaborer un vaste programme de développement autour du concept de « retour au village » dont on peut dire qu'il couvre l'idée d'un développement à partir de la base.

A cette étape de notre analyse, nous pouvons conclure qu'il y a un certain écart entre la perception des initiateurs du Projet gouvernance concertée et celle du Président de

la République. Ce qui a eu comme conséquence d'amener le PNUD à ajuster ses stratégies, en les laissant plus ouvertes et moins contraignantes pour le Président de la République.

Nous avons aussi observé que le décret a ignoré l'élaboration, par les organisations de la société civile, des rapports alternatifs sur les engagements nationaux et internationaux du gouvernement. Ce type de rapport, rédigé par des organisations indépendantes, devrait apporter des éclairages au gouvernement sur les points forts et les points de sa politique de développement. Mais il est aussi normal que le Chef de l'Etat redoute cette indépendance, disposant de peu de marges de manœuvres quant au contrôle du processus de son élaboration. En l'ignorant, le Chef de l'Etat montre qu'il ne partage pas totalement la vision des initiateurs du Projet gouvernance concertée sur cet aspect particulier. Convaincu que son partenaire ne pouvait lui refuser l'appui promis, le Président de la République a utilisé la **stratégie de conservation** (Bourdieu). Cette stratégie met en évidence les rapports de force entre les parties prenantes, l'une dominant l'autre. Dans le cas d'espèce, le PNUD se retrouve dans la position du dominé, étant l'initiateur d'un projet qu'il souhaite « vendre » au Président de la République, ici dans la position du dominant. Cela est d'autant vrai qu'il est allé au-delà de la structure légère préconisée par le document de projet pour imposer une structure relativement lourde, notamment financièrement.

Au fond, le PNUD n'est pas resté les bras croisés. Pour contourner le Chef de l'Etat, le PNUD a confié, avant la mise en place effective du HCGC, l'élaboration du rapport alternatif à Social Watch Bénin, un réseau d'ONG dont les prises de position sont généralement peu favorables aux gouvernements sans considération de régime. Du coup, cette activité est d'office exclue des activités du HCGC. Une question se pose : est-ce qu'il y a une relation entre cette différence de perception entre le PNUD et le Chef de l'Etat et la mise en place du nouveau projet spécifique aux OSC et confié du reste à un réseau d'ONG, en l'occurrence Social Watch ? Ce réseau d'ONG, qui a prouvé son efficacité à travers l'élaboration des premiers rapports (le troisième est paru en 2010), a dû séduire le PNUD qui a jugé utile d'élargir la plateforme dont il a la charge. Cette **stratégie de contournement** du PNUD a eu comme

conséquence de dépouiller le HCGC d'une partie de ses prérogatives, portant ainsi un coup à la masse d'activités nécessaire à son efficacité.

La **stratégie de contournement** est utilisée par le HCGC, lui aussi. Comme nous l'avons observé, lors de la présentation des données, le HCGC a mis en place deux budgets dont l'un est adressé au PNUD et l'autre au gouvernement. Dans le budget du gouvernement, figurent les activités rejetées par le PNUD. Par ailleurs, le HCGC tente de diversifier ses partenaires. Par la stratégie de contournement, le HCGC essaie d'obtenir ce que son partenaire technique et financier lui refuse. Mais, elle n'est pas encore très fructueuse, du fait de l'étroitesse du budget de l'Etat de la lourdeur des circuits de décision des partenaires techniques et financier.

Ce niveau de notre discussion révèle que la divergence de perception des objectifs par les acteurs affecte les stratégies de mise en œuvre et la planification des activités du Projet gouvernance concertée. **Notre deuxième proposition est donc vérifiée, puisque la divergence de perception des acteurs ne facilite ni la planification ni la mise en œuvre de la masse d'activités nécessaire à l'efficacité du HCGC. On peut donc conclure que les coupures budgétaires empêchent un bon ciblage des activités.**

Sur le plan théorique, nous pouvons aussi énoncer que **la vérification de cette proposition confirme la théorie de la régulation autonome qui dit que les opérateurs élaborent eux-mêmes certaines règles d'orientation et d'organisation du travail, l'approche stratégique des relations professionnelles ou encore l'analyse stratégique** selon lesquelles les acteurs sont nantis d'une rationalité limitée, possédant des marges de manœuvre et prennent leurs décisions de façon volontaire. A preuve, les acteurs développent des stratégies, soit de conservation soit de contournement, pour réaliser des objectifs qui ne sont pas officiellement déclarés. C'est aussi la preuve que les choses ne se passent pas toujours comme elles sont prévues. Ce qui signifie **que la vérification de cette proposition infirme la théorie des anticipations rationnelles** qui énoncent qu'il suffit de définir les règles et que tout se passerait normalement.

Conclusion

Cette étude nous a permis de tirer des conclusions que nous pouvons situer à deux niveaux : niveau management des projets et niveau scientifique.

Au niveau du management, nous avons compris qu'un projet de développement est un espace social où interagissent des acteurs mus par des intérêts qui, à défaut de s'opposer, divergent. Ce qui a pour conséquence que les acteurs, chargés de sa gestion, développent diverses stratégies aux fins de protéger leurs intérêts qui peuvent, eux aussi, s'écarter des objectifs du projet.

Nous avons, en particulier, identifié deux types de stratégies au niveau du Projet gouvernance concertée, à savoir la stratégie de conservation et la stratégie de contournement. La stratégie de conservation a été mise en œuvre par le Président de la République qui, fort de sa position d'acteur dominant, a imposé au partenaire technique et financier (initiateur du projet) de le doter d'une structure de gestion plus lourde que celle initialement prévue et à limiter les prérogatives du projet. Le partenaire a certes cédé à cette vision, mais a usé de la stratégie de contournement pour atteindre, notamment son objectif de faire rédiger par la société civile un rapport alternatif sur la mise en œuvre des engagements nationaux et internationaux pris par le gouvernement. Ce qui a eu pour conséquence de dépouiller le HCGC de certaines catégories d'activités. L'équipe de gestion du projet a, elle aussi, utilisé la stratégie de contournement pour tenter de mettre en œuvre les activités rejetées par le PNUD, le partenaire technique et financier.

Toujours sur le plan managérial, nous avons observé que les stratégies d'acteurs, fonction des perceptions que les acteurs ont des objectifs d'un projet et par ricochet d'une organisation, constituent des facteurs organisationnels explicatifs de son inefficacité. Elles font, en effet, partie des déterminants qui empêchent l'équipe de gestion du Projet gouvernance concertée de mener une quantité d'activités suffisantes pour la réalisation de ses objectifs.

Sur le plan scientifique, l'étude nous a permis de vérifier la validité de plusieurs théories, en l'occurrence la théorie des parties prenantes et l'analyse stratégique. Elle met en évidence la nécessité de tenir compte de l'environnement, de la contingence lorsque que l'on entreprend de comprendre les comportements des acteurs à l'intérieur d'une organisation. A défaut d'une analyse stratégique, la probabilité d'erreur est grande.

Au-delà de tout, cette étude pose la problématique de l'efficacité de l'aide au développement dans les pays en développement, particulièrement en Afrique. Elle offre des pistes de recherches plus approfondies, notamment sur la place des stratégies d'acteurs dans l'efficacité de l'aide au développement dans les pays africains.

Eléments de bibliographie

Akplongan Dossa (Huguette), « Les mécanismes de gouvernance concertée dans la lutte contre la pauvreté aux niveaux national et local », in www.bj.undp.org

Bako-Arifari (Nassirou), 2000, « Dans les interstices de l'Etat : des courtiers en col blanc : cadres ressortissants et développement local à Kandi / Nord-Bénin », in Bierschenk (Thomas), Chauveau (Jean-Pierre) et de Sardan (Jean-Pierre Olivier), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, APAD, Institut für Ethnologie, Karthala, Paris, pp 43-70.

Bensebaa (M.), 2010, Documents de cours, CNAM, Paris.

Bierschenk (Thomas), Chauveau (Jean-Pierre) et de Sardan (Jean-Pierre Olivier), 2000, « Les courtiers entre développement et Etat », in *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, APAD, Institut für Ethnologie, Karthala, Paris, pp 5-42.

Brousselle (Astrid) et Champagne (François), « L'analyse stratégique, modèle d'analyse ou démarche théorique pour l'évaluation de l'implantation ? »

Charpentier (P.), 2004, *Organisation et gestion de l'entreprise*, Armand Colin, Paris, 362 p.

Chauveau (Jean-Pierre), Le Pape (Marc) et de Sardan (Jean-pierre Olivier), « La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique : implication pour les politiques publiques »

Crozier (M) et Friedberg (G), 1977, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.

Kodjo (Erick) et Abiassi (H), 2005-2006, Documents de cours de gestion de projet, Institut international de management (IIM), Cotonou.

Livian (Yves Frédéric), 2000, *Introduction à l'analyse des organisations*, 2^e édition, Economica, Paris, 112 p.

Mensah (Moïse), 2010, « La concertation permet de limiter la corruption », in *La concertation*, trimestriel d'information et d'analyse du HCGC, N°003, pp 3-5.

Mintzberg (Henry), 1991, *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'organisation, Paris, 6^e édition, 434 p.

Montoussé (M) et Renouard (G). *100 fiches pour comprendre la sociologie*, Rosny Bréal.

Pesqueux, Y.

- 2002, *Organisations : modèles et représentations*, PUF, Paris, 396 p.
- *Pour une évaluation critique de la théorie des parties prenantes : théorie des parties prenantes en sciences des organisations et managérialisme : une théorie aisément idéologisable*, texte inédit.
- *La notion de performance globale*, texte inédit.

Pesqueux (Yvon) et Triboulois (Bruno), 2004, *La dérive organisationnelle : peut-on encore conduire le changement ?*, Paris, L'Harmattan, 224 p.

Pichault (François) et Nizet (Jean), 2000, *Les pratiques de gestion des ressources humaines*, Seuil, Paris.

Quivy (Raymond), et Campenhoutd (L. V.), 2006, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 3^e édition, Dunod, Paris, 256 p.

Rocves (Terry), 2010, Documents de cours, CNAM (Conservatoire national des Arts et Métiers), Paris.

Sellier (Eric), 2003, « Le dialogue social, un élément de la performance de l'entreprise », in *Les cahiers du CERGOR*, N°03/02, Université Paris I Panthéon Sorbonne.

Usinier (J-C), Easterby-Smith (M) et Thorpe (R), 1993, *Introduction à la recherche en gestion*, Economica, Paris, 233 p.

Zinzalo (Gilbert), 2009, *Rapport de l'évaluation du projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée en république du Bénin*, PNUD Cotonou.

Documents administratifs

2008 : *Plan d'action du programme pays (PAPP) : 2009-2013 entre le gouvernement du Bénin et le Programme des Nations Unies pour le développement.*

2007 : Décret n° 2007-624 du 31 décembre 2007 portant création, organisation, attributions et fonctionnement du Haut commissariat à la Gouvernance Concertée.

2006 : *Document de projet de l'UNDEF.*

Sites web consultés

www.undp.org.bj, consulté le 1^{er} juillet 2010.

www.bj.undp.org/fr/gouvernance_boegov.html (consulté le 1er juillet 2010)

http://fr.wikipedia.org/wiki/Constructivisme_social, consulté le mercredi 27 février 2008.

www.aci-multimedia.net/web_galerie/constructivisme.htm, Consulté le mercredi 27 février 2008

http://fr.wikipedia.org/wiki/Constructivisme_social, consulté le mercredi 27 février 2008.

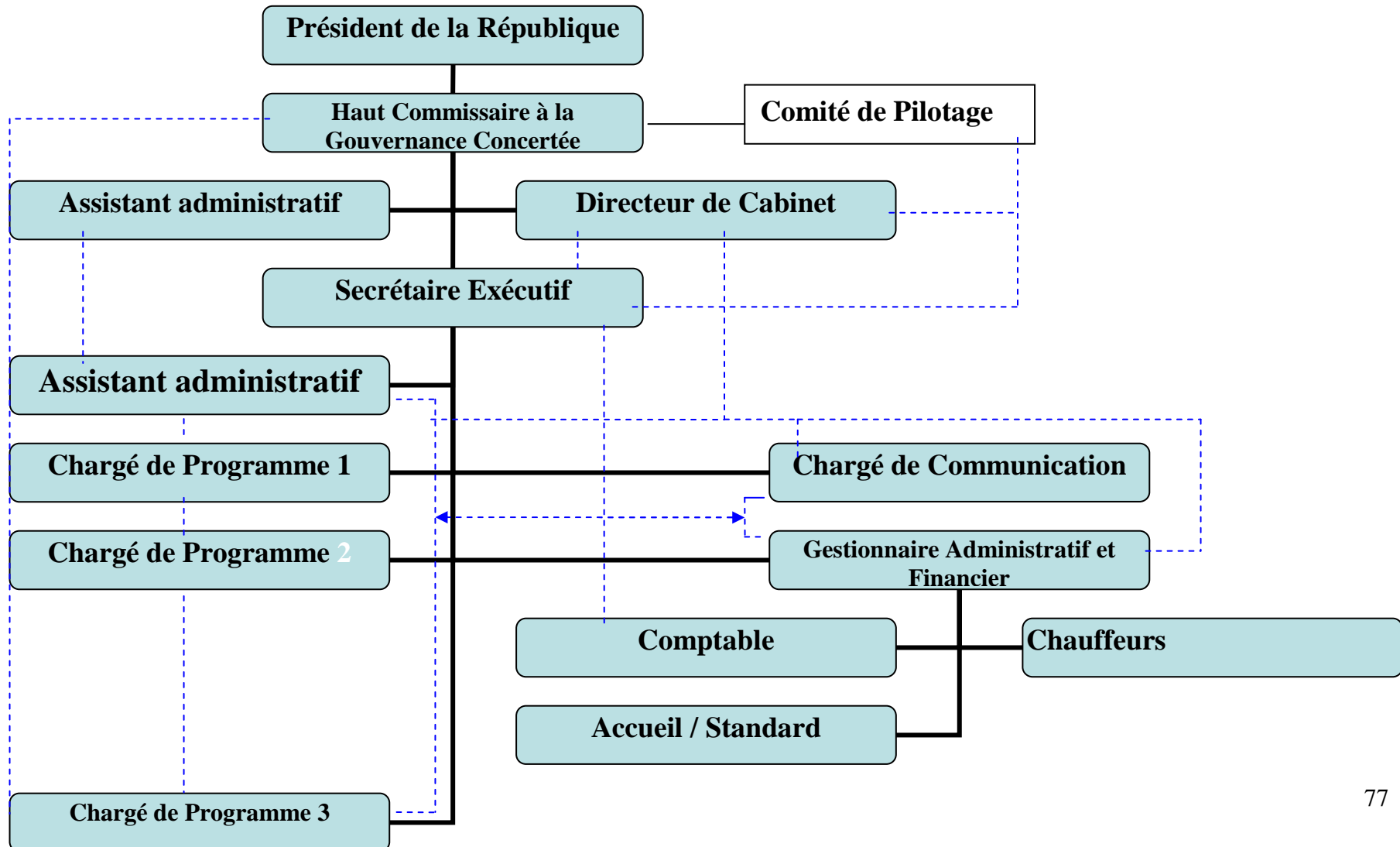
www.aci-multimedia.net/web_galerie/constructivisme.htm, Consulté le mercredi 27 février 2008.

www.ecoplantd.org, consulté le samedi 18 septembre 2010.

www.oecd.org, consulté le samedi 18 septembre 2010.

Annexes

Annexe 1 : Organigramme du HCGC



Annexe 2 : Les guides d'entretien

République du Bénin

Conservatoire national des arts et métiers de Paris / Institut supérieur de l'organisation

MASTER DE SCIENCES DE GESTION

Spécialité : PROSPECTIVE, INNOVATION, STRATEGIE ET ORGANISATION

Thème : Stratégie des acteurs et efficacité du management des organisations : étude du cas du Projet gouvernance concertée du PNUD-BENIN

Guide d'entretien PNUD

Dans le cadre de la réalisation de l'étude dont le thème est mentionné ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir nous accorder quelques minutes de votre précieux temps pour répondre aux questions ci-après.

I – Identification

Nom et prénoms :

Fonction :

1. Vision des finalités du HCGC.
2. Selon le PTA 2007, le projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée doit élaborer et valider le rapport alternatif de la société civile sur la mise en œuvre des OMD (est-ce parce que le démarrage du projet prenait de retard que le PNUD a confié cette tâche à la société civile ? Est-ce que le projet va s'en chargé désormais ?).
3. Le projet n'élabore pas non plus le rapport annuel du gouvernement sur ses engagements internationaux (est-ce que cela se fera ou bien les options du gouvernement ne permettent plus de lui assigner une telle tâche ?).
4. L'un des indicateurs se rapporte à la proportion d'OSC formées, mais les axes de formation ne sont pas spécifiés. (Sur quoi les OSC vont-elles être formées ?)
5. Le démarrage du projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée a pris de retard (quels sont les facteurs liés à l'environnement politique qui ont retardé le démarrage du projet ?)

6. Certaines activités programmées après l'arbitrage du PNUD n'ont de lien direct ou évident avec les objectifs du HCGC. Exemples : PTA 2009 : Organiser 2 ateliers sur la démarginalisation des pauvres par le droit et PTA 2010 : Commémorer la journée internationale des droits de l'homme et la 12^e édition de la journée nationale des droits et devoirs citoyens (qu'est-ce qui justifie la présence de telles activités ?)
7. Explication de la suppression d'activité après les séminaires de prévalidation : les activités ayant trait aux concertations sectorielles (domaine agricole par exemple), certaines études (niveau d'implication des femmes ou des populations dans les processus de prise de décision) sont coupées, étude sur les conséquences coupée, appuyer six ONG locales dans la promotion des mécanismes de gouvernance concertée dans la gestion des affaires de six communes pilotes, étude diagnostic sur la présence ou l'absence de la démarche gouvernance concertée dans les textes qui fondent l'action administrative au Bénin.
8. Part des contraintes budgétaires dans les coupures.
9. Opinion sur la vision des autres acteurs sur les finalités du HCGC (tous les acteurs ont-ils la même vision ?)

MASTER DE SCIENCES DE GESTION

Spécialité : PROSPECTIVE, INNOVATION, STRATEGIE ET ORGANISATION

Thème : Stratégie des acteurs et efficacité du management des organisations : étude du cas du Projet gouvernance concertée du PNUD-BENIN

Guide d'entretien PNUD

Dans le cadre de la réalisation de l'étude dont le thème est mentionné ci-dessus, nous vous prions de bien vouloir nous accorder quelques minutes de votre précieux temps pour répondre aux questions ci-après.

I – Identification

Nom et prénoms :

Fonction :

1. Vision des finalités du HCGC.
2. Selon le PTA 2007, le projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée doit élaborer et valider le rapport alternatif de la société civile sur la mise en œuvre des OMD (est-ce parce le démarrage du projet prenait de retard que le PNUD a confié cette tâche à la société civile ? Est-ce que le projet va s'en chargé désormais ?).
3. Le projet n'élabore pas non plus le rapport annuel du gouvernement sur ses engagements internationaux (est-ce que cela se fera ou bien les options du gouvernement ne permettent plus de lui assigner une telle tâche ?).
4. L'un des indicateurs se rapporte à la proportion d'OSC formées, mais les axes de formation ne sont pas spécifiés. (Sur quoi les OSC vont-elles être formées ?)
5. Le démarrage du projet de mise en place d'un mécanisme de gouvernance concertée a pris de retard (quels sont les facteurs liés à l'environnement politique qui ont retardé le démarrage du projet ?)
6. Certaines activités programmées après l'arbitrage du PNUD n'ont de lien direct ou évident avec les objectifs du HCGC. Exemples : PTA 2009 : Organiser 2 ateliers sur la

démarginalisation des pauvres par le droit et PTA 2010 : Commémorer la journée internationale des droits de l'homme et la 12^e édition de la journée nationale des droits et devoirs citoyens (qu'est-ce qui justifie la présence de telles activités ?)

7. Explication de la suppression d'activité après les séminaires de prévalidation : les activités ayant trait aux concertations sectorielles (domaine agricole par exemple), certaines études (niveau d'implication des femmes ou des populations dans les processus de prise de décision) sont coupées, étude sur les conséquences coupée, appuyer six ONG locales dans la promotion des mécanismes de gouvernance concertée dans la gestion des affaires de six communes pilotes, étude diagnostic sur la présence ou l'absence de la démarche gouvernance concertée dans les textes qui fondent l'action administrative au Bénin.
8. Part des contraintes budgétaires dans les coupures.
9. Compréhension de la non traduction des recommandations des fora en plans d'actions.
10. Compréhension d'inscription d'activités avec la mention « financement à mobiliser) dans le PTA 2010.
11. Compréhension du maintien d'activités rejetées par le PNUD dans le budget de l'Etat.
12. Compréhension de la non réalisation des activités inscrites dans le budget de l'Etat.
13. Opinion sur la vision des autres acteurs sur les finalités du HCGC (tous les acteurs ont-ils la même vision ?)

Propos recueillis lors des entretiens

TK, Chargé de programme / HCGC

Finalité : Le HCGC se cherche. Nous ne savons pas ce que nous sommes. Avec les orientations stratégiques qui viennent d'être élaborées, nous évoluons vers ce que nous sommes.

Convergence : Pour moi, le projet n'a pas atteint ses objectifs, car nous ne sommes pas restés dans le cadre logique. Nous n'avons pas adopté les mêmes stratégies que celles contenues dans le cadre logique. Les cibles ne sont pas non plus identiques.

Je pense que ceux qui conduisent le projet n'en ont pas la même compréhension. Nous ne sommes pas parvenus à faire la différence entre le projet et la structure qu'est le HCGC. Le HCGC devrait promouvoir et coordonner tout ce qui est bonne gouvernance avec tous les acteurs sans exception : population à la base, administration locale, administration centrale, etc. Les concepteurs du projet ont concentré leur attention sur la société civile, dont il faut renforcer les capacités afin qu'elle ait une bonne lecture de la gouvernance et promeuve la bonne gouvernance et la gouvernance concertée.

Coupages d'activités : deux raisons les expliquent :

- ✓ Le projet n'a pas suffisamment de moyens. Le PNUD met en œuvre trop de projets pour atteindre les effets UNDAF. Il y a donc des difficultés organisationnelles et financières.
- ✓ L'équipe de mise en œuvre du projet ne dispose pas de canevas d'orientation pour faire un bon ciblage des activités. Tout étant concentré sur la société civile, les activités qui sortent de ce cadre sont ciblées et supprimées par le PNUD.

En définitive, nous n'avons pas la même vision que le PNUD.

BD, Secrétaire exécutif / HCGC

Finalité : HCGC contribue effectivement à l'enracinement de la démocratie participative, à la réduction de la pauvreté à travers la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes et projets pertinents pour le développement économique et social de notre pays.

Objectifs spécifiques :

- Faire acquérir à tout le peuple béninois la culture de la gouvernance concertée (concertation, consensus).
- Faire concevoir des projets et des programmes de développement économique et social de façon participative à la base (niveau commune).
- Faire acquérir aux responsables au niveau des communes des notions de bonne gouvernance des affaires publiques.
- Faire acquérir aux responsables au niveau central et local (commune) de véritables notions et mécanismes de reddition de compte.

Convergence : Je connais le document de projet. C'est un document qui a été rendu caduque par le décret portant création, organisation et fonctionnement du HCGC. Le décret a eu plus

d'ambition que ce document qui a été appliqué jusqu'en décembre 2008. Le décret précise que le HCGC doit appuyer le Chef de l'Etat à instaurer le dialogue et la concertation dans tous les domaines. Nous sommes donc une structure à caractère transversal. Sur le plan structurel, le décret a prévu plusieurs organes, contrairement au document de projet.

Nous avons reprécisé les objectifs du projet au niveau du HCGC pour nous conformer aux ambitions du décret.

Contrairement aux attentes du document de projet, le HCGC ne peut pas élaborer de rapport sur les engagements pris par le gouvernement, car le ministère en charge du développement s'en occupe déjà. Le rapport alternatif de la société civile est confié à la société civile à travers le projet OSC.

En revanche, le HCGC peut et doit contribuer au renforcement des capacités des OSC afin de les aider à œuvrer à la promotion de la bonne gouvernance et de la gouvernance concertée.

Je ne parle pas de décalage entre les ambitions du décret et les visées des PTF puisqu'ils ont accepté de mettre en place les équipes de gestion du projet prévues par le décret et de financer les charges afférentes.

Je pense que nous avons la même vision que les PTF. Il faut être souple en matière de planification. Les objectifs du projet ont évolué du fait de son contexte. Le gouvernement a défini de nouvelles orientations auxquelles les PTF ont adhéré ; il ne se pose aucun problème à ce niveau.

Coupages d'activités : Il faut faire la part entre le projet et le HCGC qui est une structure d'Etat. Le HCGC subsistera à la fin du Projet gouvernance concertée qui reste en ce moment son moteur. Le PNUD rejette les activités qui ne rentrent pas en ligne de compte dans l'atteinte des objectifs qui sont fixés dans le cadre de l'UNDAF. C'est le cas, par exemple, des activités relatives aux concertations visant le domaine agricole, la transhumance, etc. Par ailleurs, le PNUD a des difficultés financières. L'enveloppe qui lui a été allouée cette année n'a pas connu d'accroissement par rapport à l'année dernière, mais les activités (les projets) ne cessent de s'accroître.

Pour contourner cette difficulté, nous recourons au budget de l'Etat. Nous n'avons pas encore gain de cause à ce niveau parce que le gouvernement ne donne, pour l'instant, que des frais de fonctionnement. En 2010, nous avons, pour des raisons de transparence, maintenu les activités « indésirables » dans notre Plan de travail annuel, en prévoyant que leur financement fera l'objet de recherche. Le PNUD qui signe ce PTA avec le HCGC peut contribuer à la mobilisation de ces fonds.

GB, Chargé de programme / HCGC

Finalité : améliorer la production de services à la population dans tous les domaines, en agissant sur le mode d'adoption des stratégies et politiques. Comment une structure retient les services qu'elle doit rendre à la population ? Quel est le niveau d'implication des populations dans l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et politiques ?

Stratégie : faire un état des lieux de la manière dont les gens de l'administration impliquent les populations, font la concertation, constater les domaines où il y a des faiblesses de concertation et proposer des mécanismes et des outils qui peuvent être des guides, des tests. Je propose mes activités sur cette base, mais les gens ne l'acceptent pas. Ils préfèrent qu'on mette l'accent sur le fait d'organiser nous-mêmes les concertations. Or, les acteurs eux-mêmes ne comprendraient pas qu'on se substitue à eux surtout s'ils ont les capacités d'organiser des concertations. J'ai été perçu comme un contestataire, mais j'ai fini par m'aligner pour me conformer à leur vision.

Coupures d'activités : il y a une divergence des points de vue sur la finalité du projet. On nous parle des OMD, en nous faisant croire que nous ne devrions pas nous mêler de politique. Or, nous devons participer aux réformes politiques en insistant sur la concertation. En 2009, j'avais proposé qu'on organise des concertations sur la LEPI parce que je sentais que les acteurs étaient incapables de le faire eux-mêmes à cause des contradictions politiques. Et puis, le gouvernement n'a pas le leadership dans le domaine électoral chez nous. Chaque acteur veut jouer la ruse. Là, par exemple, nous avons l'obligation de prendre des initiatives de concertation. C'est la même chose concernant la révision de la Constitution.

Convergence : les documents sont vagues et ouvrent la porte à tout. Toutes les perceptions sont bonnes. Du coup, nous n'avons organisé cette année (2010) ni forum national de concertation ni reddition de compte, et personne ne s'en offusque. J'ai le sentiment qu'on sacralise le décret portant création, organisation et fonctionnement du HCGC. Cela ne devrait pas être le cas pour nous permettre de mettre l'accent sur les choses essentielles. Le décret n'est pas une fin en soi.

En conclusion, nous n'avons pas la même perception de la finalité du HCGC. Il nous prenne pour des gens qu'ils peuvent utiliser pour faire ce que d'autres personnes ne font pas. Aujourd'hui, on nous fait appel pour accompagner la LEPI. Nous ne sommes pas là pour accompagner.

AH, Chargé de programme / PNUD

Finalité : Je n'ai pas été à la conception du projet, mais on m'a dit que le HCGC n'est pas un organe d'exécution. C'est pourquoi, au départ, c'est une structure légère qui a été prévue pour sa gestion. La nouvelle structure que propose le consultant chargé de définir des orientations stratégiques pour le HCGC ne passera pas. Le consultant propose une départementalisation. C'est lourd. Qui va financer cela ?

Convergence : Il ne devrait pas y avoir divergence de points de vue puisque le PNUD est le seul partenaire du HCGC. Il y a peut-être divergence d'approches, divergence au niveau de l'interprétation des attributions.

Je soutiens les PTO (Partenaires techniques opérationnels) et le PSRV (Programme spécial retour au village) parce qu'ils rentrent dans l'approche. Celle-ci consiste en la facilitation. C'est ce que le HCGC est en train de faire en mettant en relation les PTO et les populations. L'effort du HCGC et son mérite dans cette dynamique est d'avoir pu convaincre les PTO à aller vers les populations. Le fait d'avoir amené un partenaire à inscrire les préoccupations des populations dans son programme est un succès important.

On a fait un autre projet en direction de la société civile. Le HCGC n'aura pas de l'argent pour mener les formations qu'il envisage d'organiser pour les organisations de la société civile. Il pourra assurer ces formations. Ce que je demande, c'est qu'il remette l'étude qu'il a eu à réaliser sur les OSC au projet société civile.

Travailler avec la société civile est stratégique pour nous. La société civile fait partie du comité de pilotage du HCGC. Il a donc besoin d'une société civile forte. Nous voudrions renforcer la société civile pour qu'elle soit forte pour l'aider. C'est pourquoi nous avons initié un nouveau projet en faveur des Organisations de la société civile.

Nous devons nous asseoir pour redéfinir les rôles, rédiger une note conceptuelle pour introduire les changements intervenus. Nous devons le faire car les deux projets (Projet gouvernance concertée et Projet OSC) ont les mêmes produits. Le renforcement des capacités

des OSC et la promotion d'une presse de développement ne doivent plus relever des compétences du HCGC.

Il faut donner un contenu à la facilitation. Les acteurs doivent reconnaître le HCGC comme facilitateur pour inviter ses cadres comme experts à le faire. Le HCGC ne peut pas inviter les éleveurs et les agriculteurs pour leur demander de s'entendre en termes de transhumance. Ce n'est pas son rôle. Il lui revient de dire au ministère en charge de la sécurité comment il peut réunir les éleveurs et les agriculteurs.

Le HCGC n'est pas la Commission de supervision politique (CPS) de la réalisation de la Liste électorale permanente informatisée (LEPI), mais il a réussi la facilitation au niveau de la LEPI.

Le rôle du HCGC est d'élaborer des outils de concertation et de former les gens là-dessus.

Son défi est de tout faire pour être champion de la gouvernance concertée dans les domaines de la gouvernance.

Coupure d'activités : Il n'y a pas de coupures d'activités. Nous faisons des planifications qui tiennent comptes des ressources disponibles. Le PNUD n'a pas de difficultés financières. Il reçoit une allocation globale sur cinq ans, et on fait des rééchelonnements annuels, soit environ 5 millions de dollars par an pour le Bénin. Mais le siège peut dire que les annonces de contributions n'ont pas été fructueuses. Et dans ce cas, on peut se retrouver en-dessous des 5 millions de dollars. Au titre de 2010, par exemple, nous avons demandé 2500000\$ pour les projets gouvernance, mais nous n'avons reçu que 1700000\$. Nous en tenons donc compte.

Table des matières

Introduction	9
Chapitre 1 : Le cadre de la recherche	12
Section 1 : Motivations et problématique	12
Paragraphe 1 : Motivations	12
Paragraphe 2 : Problématique	13
Section 2 : Analyse bibliographique	15
Paragraphe 1 : Clarification des mots clés	15
<i>Organisation</i>	15
<i>Acteur</i>	17
<i>Stratégie</i>	19
<i>Efficacité / performance</i>	22
Paragraphe 2 : Modèles et théories	24
<i>Les modèles organisationnels</i>	24
Le modèle organisationnel du contrôle de gestion	26
Le modèle juridique de gestion	29
<i>Les théories</i>	31
Les trois grands courants	32
Théorie de la systémique des relations professionnelles ...	33
Théorie des anticipations rationnelles	33
Théorie de la régulation conjointe	34
Théorie des parties prenantes	35
L'analyse stratégique	38
Section 3 : propositions et finalité	39
Paragraphe 1 : Propositions	39
<i>Proposition 1</i>	39
<i>Proposition 2</i>	39

Paragraphe 2 : Finalité	40
<i>Objectif général</i>	40
<i>Objectifs spécifiques</i>	40
Chapitre 2 : Méthodologie utilisée	41
Section 1 : Choix méthodologiques et méthodiques	41
Section 2 : Raisons du choix de la logique abductive et de la méthode qualitative	42
Chapitre 3 : Analyse empirique	47
Section 1 : Présentation des résultats	47
Paragraphe 1 : Perceptions des acteurs des objectifs du projet	47
Paragraphe 2 : Perceptions des stratégies de mise en œuvre	50
Perceptions du montage institutionnel	51
Paragraphe 3 : Perceptions des activités	53
Section 2 : Discussion	59
Paragraphe 1 : Application des modèles organisationnels	59
<i>Le modèle organisationnel du contrôle de gestion</i>	59
<i>Le modèle juridique de l'organisation</i>	61
Paragraphe 2 : Vérification des propositions	63
<i>Proposition 1</i> : Divergence des perceptions.....	63
<i>Proposition 2</i> : Relation entre la divergence des perceptions et l'efficacité du projet	67
Conclusion	71
Eléments de bibliographie	73
Annexes	76