

République Algérienne Démocratique et Populaire
Université Abou Bekr Belkaid — Tiemcen
Faculté des Sciences Economiques, Gestion et Sciences commerciales



Mémoire pour l'obtention du diplôme du **MAGISTER**
Spécialité : Sciences Economiques.
Option : Economie de Développement

GOVERNANCE ET DEPENSES PUBLIQUES: Cas des collectivités locales

Présenté par :

Mr: Abdelkader GUENDOUZ.



Sous la direction de:

Mr. Ahmed TOUIE.
Dr. en Economie
Maitre de conférence

Jury:

Mr C. BOUNOUA

Mr A. TOUIE

Mr A. BENDIABDELLAH

Mr M. BELMOKADEM

Mr M. BENBOUZIANE

Mr N. BEDDI

Prof.

Maitre conf.

Prof.

Prof.

M.C

M.C

Président

Directeur de recherche

Examineur

Examineur

Examineur

Examineur

2003 /2004

Table des matières

Résumé.....	04
Introduction générale.....	05

Chapitre I : DEFINITIONS.

Introduction	12
I. Généralités.....	13
I.1 Premières approches.....	16
I.2 Conceptions des institutions internationales	18
I.2.1 Le point de vue des organisations financières.....	18
I.2.2 Au sens des organisations pour le développement.....	19
I.2.3 Interprétations des organisations régionales	22
XII. La bonne gouvernance.....	24
II.1 Les indicateurs de la gouvernance.....	25
II.2 Estimation de la gouvernance.....	26
II.3 Etats, Nations et gouvernance.....	32
Conclusion.....	37

Chapitre II :

LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES A L'ECHELLE LOCALE.

Introduction	39
I- L'organisation administrative locale	41
I-1. Notions de commune, municipalité, collectivité locale	41
I-2. Compétences et pouvoir public local	42
I-3. Champs d'intervention de la collectivité locale.....	43
1° Le champ économique	44
2° Le champ social.....	45
3° Le champ politique.....	45
I-4. Le bien-être social	46
I-4.1. La recherche de l'optimum	46
I-4.2. Le bien collectif	47
II- Le développement local.....	49
II-1. Définitions	49
II-2. Projet de développement local et dimension spatiale	50
II-3. Strategies de développement local.....	52
II-3.1 : Le projet à entrée technique.....	53
II-3.2 : L'approche par l'accompagnement institutionnelle	53
II-3.3 : L'approche par le soutien aux initiatives locales.....	54
XIII- La gouvernance locale.....	55
III-1. Définition.....	55

× III-2. Gouvernance et organisation administrative locale.....	55
1°- Gouvernance et participation.....	56
2°- Gouvernance et délibération.....	57
3°- Gouvernance et démocratie.....	59
× IV- La décentralisation comme facteur d'une bonne gouvernance locale.....	60
IV-1.Principes de la décentralisation.....	60
IV-1.1. Déconcentration.....	60
IV-1.2. Délégation.....	61
IV-1.3. Dévolution.....	61
IV-2.Types de décentralisation.....	62
IV-2.1. La décentralisation administrative.....	62
IV-2.2. La décentralisation politique.....	63
IV-2.3. La décentralisation des finances.....	63
IV-3.Décentralisation et gouvernance locale, atout et nécessité.....	64
IV-3.1.Le renforcement financier.....	65
IV-3.2. Concrétisation de la démocratie et de la participation.....	66
× Conclusion.....	68

Chapitre III :

INSTRUMENT TRADITIONNEL DE GOUVERNANCE : LE BUDGET

Introduction.....	71
I-Notion du budget.....	73
I-1.Etymologie du terme.....	73
I-1.1.Budget classique.....	73
I-1.2.Budget moderne.....	74
I-2.Le budget de la commune.....	76
I-2.1.Définition.....	76
× I-2.2.L'établissement du budget.....	78
1°La préparation du budget.....	78
2°Le vote du budget.....	79
3°L'approbation du budget par l'autorité de tutelle.....	79
I-2.3.Les documents du budget.....	80
1°Le budget primitif.....	81
2°Le budget supplémentaire.....	81
3°Le compte administratif.....	82
II- Les recettes locales.....	82
II-1.Classification des recettes.....	82
II-2.Les recettes de fonctionnement.....	84
II-3.Les recettes d'équipement et d'investissement.....	86
III-Les dépenses locales.....	88
III-1.Les dépenses de fonctionnement.....	89
III-2.Les dépenses d'équipement et d'investissement.....	93
IV-Le classement des dépenses et des recettes par fonction.....	95
V- Le contrôle budgétaire.....	96
V- 1.L'exécution du budget.....	96

V-1.1. Les agents d'exécution du budget communal.....	96
V-1.2. Période d'exécution	97
V-1.3. Exécution administrative	97
1°— Exécution des dépenses	98
2°— Exécution des recettes	99
V-1.4. Exécution comptable	100
1°— La comptabilité administrative	100
2°— La comptabilité financière	101
V-2. Le contrôle du budget.....	102
V-2.1. L'exercice du contrôle sur l'ordonnateur	102
V-2.2. L'exercice du contrôle sur le comptable	103
Conclusion.....	105

Chapitre IV :
APPLICATIONS :
LES DEPENSES A L'ECHELLE DES COMMUNES DE
LA WILAYA DE TLEMCCEN

Introduction	107
I- Méthode d'investigation.....	109
I-1. Description du compte administratif.....	109
I-2. Périodes et Communes objets d'investigation	113
I-3 Critères d'analyse.....	113
II- Origines des recettes.....	115
III- L'affectation des dépenses	125
IV- Réalités de la gestion financière et gouvernance locale.....	135
IV-1. La génération des recettes	137
IV-2. L'affectation des dépenses	140
V- Résultats et premiers enseignements tirés	144
Conclusion.....	149
Conclusion générale	150
Bibliographie	155

Résumé :

Le présent mémoire tente d'aborder et de soulever la question de la gouvernance à une échelle infra-nationale au niveau des collectivités locales.

La gouvernance semble être définie comme un processus de gestion des affaires publiques. Elle utilise tout un ensemble de mécanismes et instruments, pour rendre transparente l'affectation des ressources et en particulier les ressources financières.

Cette gestion peut toucher de nombreux domaines ; politiques, économiques, sociaux, et bien d'autres champs ; ainsi qu'elle peut être appréhendée à plusieurs échelles : régionales, nationales, et locales.

La gouvernance se base sur plusieurs principes, qui lui permettent un bon fonctionnement ; parmi en cite la démocratie, l'équité (la justice et l'Etat du droit), et la participation de la société civile dans la gestion des affaires publiques de la cité et du pays.

L'accomplissement des opérations financières au niveau local est une forme de gestion des affaires publiques, au niveau desquelles les collectivités sont appelées à optimiser et rationaliser et la tâche de la collecte de recettes pour qu'elles soient assez rentables, et la manœuvre de répartition et d'affectation des dépenses pour une meilleure allocation des ressources.

Abstract:

The present dissertation tries to approach and lift the governance question in an infra-national scale which is the local communities.

Governance is a process of public affairs management, using a set of mechanisms and instruments, in order to get transparency resources assignment, particularly financial resources.

This management may touch several fields such as politics, economy, social, and other sphere; thus it can be watched in different levels: regional, national, and local.

Governance is based on lot of principles, which allow it a good functioning; among we denote democracy, equity (justice and state of the right) and civil society participation in the city and country management.

The achievement of the local financial operations is a form of public affairs management, within collectivities are called to optimize and rationalize both the incomes collecting task to be more profitable, and the expenditures assignment so that the resources allocation efficacy be reached.

Introduction générale :

[La satisfaction des besoins illimités a toujours été le souci majeur de toutes les sociétés. Par ailleurs on connaît depuis Malthus que la croissance démographique est géométrique, alors que la production progresse d'une façon arithmétique. Face à cette situation perplexe, la science économique trouve souvent matière à réflexion.

[Dès lors le pilotage d'une communauté s'avère complexe, notamment quand il s'agit de la rationalisation de l'allocation des ressources de la nation.]

[Ceci impose à la gestion des affaires publiques une masse importante de mécanismes et de stratégies touchant des domaines divers : la politique, l'économie, le social... etc.]

[La gestion des affaires publiques met en interaction les institutions publiques, la société civile et les différents acteurs économiques d'une communauté.]

[Les instruments et les institutions sont réunis dans un processus connu sous l'appellation "gouvernance".]

Ce processus est défini par la Banque Mondiale comme la manière par laquelle est exercé le pouvoir dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays dans un but bien précis qui est le développement

[La gouvernance est donc un terme multidimensionnel, qui peut être abordé dans un contexte politique, social, ou économique ; mais aussi dans un contexte¹ mondial, régional, national, ou local.]

Outre cette caractéristique, la gouvernance est expansive. Qu'elle soit exercée dans un cadre ou autre, son effet ne reste pas limité de ce cadre, mais bien au contraire il peut toucher d'autres domaines.

[Le processus de la gouvernance nécessite un travail commun et collectif, regroupant à la fois le "gouvernant" et le "gouverné", tout en tenant compte de la

¹ Dans le cas de la "corporate governance", le contexte est l'entreprise.

cohérence et de l'harmonisation de l'exercice du pouvoir public par le premier, et la participation à cet exercice par le dernier ; concrétisant par cela le principe de la démocratie.

Sous son aspect financier, la répartition des dépenses (tout en disposant des recettes comme couverture de ces dernières) constitue une des formes de la gestion des affaires publiques, appelée entre autre gestion financière.

La gouvernance doit favoriser la budgétisation des ressources de sorte qu'elle puisse améliorer la situation de chaque individu en particulier et de la société en générale.

Cela signifie que la finalité de tout processus de gouvernance est la réalisation du bien-être collectif ou sa maximisation. De même le bien-être collectif dépend des dépenses publiques dont l'objectif est d'offrir et mettre les biens collectifs à la disposition du citoyen. Ces biens dont les principales caractéristiques sont la non-rivalité et la non-exclusion.

L'Etat se trouve donc dans l'obligation de produire ces biens collectifs, et il apparaît comme l'ultime et l'unique fournisseur dans ce cadre.

Toutefois, la production des biens et services collectifs nécessite la mobilisation des dépenses, de sorte que la société puisse tirer le maximum de profit des ressources allouées dont l'origine demeure très importante.

En Algérie, les dépenses sont couvertes essentiellement par la fiscalité pétrolière. Depuis 1977 les hydrocarbures présentent 95% des exportations ; à compter de 1998 cette part est passée à 97%.

En 2002 ce secteur a généré 18 milliards de dollars, ce qui met à la disposition de l'Algérie des ressources financières aptes à accélérer la croissance économique.

Cependant, cette dépendance du revenu tiré du pétrole a une répercussion négative sur l'économie algérienne² qui s'exprime par :

- Une faible intensité de la main d'œuvre dans le domaine des hydrocarbures, ce qui influe négativement sur la création de l'emploi.
- Balance des paiements, revenus budgétaires et masse monétaires volatiles en raison de la fluctuation des prix du pétrole.
- Secteur hyper rentable donnant naissance à un système clientéliste entravant le développement économique.

Depuis la chute des prix du pétrole en 1986, la capacité financière de l'Algérie connaît un fléchissement remarquable.

Remarquons en outre que la croissance du PIB est passée d'une moyenne de 4,7% dans la période de 1970 à 1985 à une moyenne annuelle de 1,4% de 1986 à 2002.

Cette conjoncture avait un mauvais effet sur la situation sociale dans son ensemble. Selon la Banque Mondiale³ la pauvreté en Algérie a été (en 2003) de 12% de la population qui compte 31,8 millions d'habitants dont 50% vivent dans des agglomérations urbaines.

Pour la même année, la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans est présente par un taux de 6%, avec 39 enfants morts à la naissance sur 1000 nouveaux nés.

Quant à la satisfaction des besoins de la population en biens collectifs, quelques indices peuvent refléter certaines dégradations. L'accès à l'eau potable n'est possible que pour 80% de la population et le nombre des personnes illettrées est autour de 31% de la population d'un âge de moins de 15ans.

² William C. Byrd, Algérie -- contre-performances économiques et fragilité institutionnelle, Confluences Méditerranée - n°45, Londres, printemps 2003.

³ Algeria at a glance, World Bank 9/23/2004.

Telle situation met l'accent sur le rôle de l'Etat dans la gestion des affaires publiques à travers l'allocation des ressources de la nation, que ce soit au niveau national ou au niveau local.

Notre objectif dans ce travail est d'aboutir à l'appréciation de la gouvernance sous l'aspect des dépenses publiques ramenée à un échelon infra-national en l'occurrence la commune. Ce qui implique la nécessité de répartir ce travail en quatre chapitres.

Dans un premier chapitre, nous introduisons les diverses approches du concept de la gouvernance, tout en essayant de parcourir les différentes réflexions élaborées autour des fondements théoriques du processus de la gouvernance. Nous essaierons par la suite de manipuler l'étude de la *Banque Mondiale*. Cette étude s'inscrit dans l'objectif est d'établir des *indicateurs* de la gouvernance. Ces indicateurs ont permis une appréciation de la gouvernance à l'échelle mondiale.

Sur la base des résultats obtenus, une comparaison entre les pays concernés par cette étude a eu lieu tout en constituant les points de repère pour une carte mondiale de la gouvernance.

Les instruments de la gouvernance peuvent être appliqués à plusieurs niveaux : mondiaux, régionaux, nationaux,etc.

Le présent mémoire se penche essentiellement sur l'observation de la gouvernance dans un contexte local.

Pour ce contexte on a consacré un second chapitre, dans lequel notre on optera pour délimiter le cadre conceptuel de la notion *Collectivité Locale*.

Cette notion suscite la réponse à certaines questions : Qu'est-ce qu'une collectivité locale ? Comment est exercé le pouvoir public à ce niveau et quels sont ses champs ? Quelle est la gouvernance locale ? Qu'est-ce qu'on entend par la décentralisation et le développement local ?

Nous insistons à ce point sur trois éléments essentiels dans le processus de la

gouvernance locale : la démocratie, la délibération, et la participation.

Il semble que ces principes augmentent la perceptibilité et la légitimité de l'Etat et facilitent les actions gouvernementales en vue de la gestion des affaires publiques.

Ces interrogations nous lancent dans un nouveau débat qui est celui de l'instrument traditionnel de la gouvernance : le budget.

Dans un troisième chapitre nous examinons de près l'allocation des ressources à travers le budget. Une vue générale de cet instrument avec son évolution sera faite, tout en introduisant la notion du budget local.

Nous parcourons les différentes étapes de l'établissement du budget local, à savoir la préparation, le vote et l'approbation.

Cela nous pousse à vérifier la tâche de l'exécution de ce budget, ainsi que son contrôle par les diverses autorités locales.

Même si le président de l'APC est désigné par la loi comme ordonnateur et préparateur du budget, son travail est souvent contrôlé par la Daïra et la Wilaya d'un côté et par le receveur de la commune d'un autre côté.

Dans une manœuvre parallèle, on décrit la classification des recettes et des dépenses selon la nomenclature officielle établie conjointement par le Ministère des finances et le Ministère des collectivités locales.

A titre d'illustration de la répartition des dépenses, nous allons manipuler les comptes administratifs des deux communes de la wilaya de Tlemcen ; il s'agit de la commune de Remchi et de la commune de Tlemcen.

C'est dans un quatrième chapitre que les opérations financières de ces deux communes vont être examinées.

Le plus important dans ce type d'opérations est la manière par laquelle les communes génèrent leurs ressources. Principalement, l'origine des recettes pèse énormément sur le comportement du contribuable.

Notons ici qu'une forte dépendance de la fiscalité dans la constitution des

recettes rend fluctuant la situation financière de la collectivité locale.

La collectivité locale est appelée à trouver d'autres canaux producteurs de revenus, outre les impôts par ces différentes formes.

Ces canaux ont pour objectif d'alléger la pression de la fiscalité sur l'ensemble des individus et des acteurs économiques.

Dans l'autre extrémité nous traçons dans un dernier chapitre les grands traits de cette répartition, avec une analyse plus ou moins exhaustive de l'affectation des dépenses tout en déterminant les champs dominants.

Ainsi, la question que nous nous posons porte sur la vérification de l'efficacité des dépenses publiques et l'efficacité de la décision dans ce sens. Pour cela nous introduisons de nombreuses observations à l'issue de l'analyse des origines des recettes, et les finalités des dépenses à l'échelle des collectivités locales.

La limitation spatiale du cadre d'étude, évoque les multiples relations qui existent entre le local et le national, en d'autres termes, plusieurs questions seront posées notamment en ce qui concerne le degré de la décentralisation et l'autofinancement.

Des principes sur lesquels la gouvernance locale doit reposer, favoriser et promouvoir.

Chapitre I

DEFINITIONS

Introduction :

Au début des années quatre vingt le vocabulaire de "gouvernance" a fréquemment retenti dans les différents forums économiques, tout en mettant le point sur les défaillances de l'Etat recensées au niveau de l'organisation.

La question des relations Etat –marché, Etat –société civile, ont remis en cause l'intervention étatique et l'exerce du pouvoir par les entités publiques.

Ceci interpelle les procédures et moyens de la gestion des affaires de la société dans le but d'assurer un niveau d'efficacité appréciable des politiques mises en œuvre.

Ainsi le bien être de la société est dépendant de la qualité et du niveau de performance des actions gouvernementales menées dans ce sens.

Dans ce contexte, les institutions concernées par le problème du développement ont élaboré des réflexions sur le thème de la "gouvernance», en essayant dans une première étape de bien esquisser le champ conceptuel de la gouvernance tout en l'évaluant.

Dés qu'une interaction entre les trois acteurs (Etat, marché, Société civile) se produise, ceci nous met face à la nécessité de déterminer dans une seconde étape les différents éléments susceptibles d'influencer le processus de la gouvernance

Parmi les études menées dans le cadre d'un diagnostic empirique de la gouvernance, l'expérience de la Banque Mondiale ¹ mérite d'être citée.

L'étude de la banque mondiale repose sur un nombre d'indicateurs touchants différents domaines.

¹Voir:<http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

Le grand intérêt accordé par ces institutions à la gouvernance est impulsé par la soumission des aides financières à des conditionnalités, afin d'assurer une efficacité des prêts et emprunts octroyés aux Etats connaissant des malaises² économiques.

En effet, une mauvaise gestion des affaires publiques demeure comme caractéristique des pays classés comme sous-développés, outre le rôle médiocre de l'Etat dans ces pays, en signalant les conséquences d'une mauvaise intervention³ qui, *à priori*, mène sans doute à un dysfonctionnement de la quasi-totalité de l'économie.

Les conséquences d'une mauvaise intervention mènent à penser aux moyens et stratégies aptes d'améliorer et perfectionner l'action étatique. Cet objectif ne peut être atteint que si les lacunes et les insuffisances de l'action de l'Etat soient pas dépassées.

I. Généralités :

En effet la gouvernance est conçue chez les "anglophones"⁴ comme étant la capacité de gérer⁵ de manière efficace tout type d'organisation. Elle est en outre la prise de décision de type politique dont le but précis est la recherche d'un dynamisme au niveau de l'action collective pour servir l'intérêt particulier des individus.

De nos jours, ce concept est revêtu de désignations nouvelles et multiples.

²La majorité des pays connaissant des malaises économiques suite à la chute du socialisme, ont adopté la transition vers un régime de libre économie ou bien "économie de marché", ce qui nécessite des financements pour réinstaurer leurs situations internes.

³Cela renvoie à la notions des politiques économiques développée par Keynes,

⁴Cynthia Hewit de Alcantara, Du bon usage du concept de gouvernance, Revue Internationale des Sciences Sociales, n°15, mars 1998; résumé par Salvatore Pappalardo.

Voir : <http://www.hcci.gouv.fr>

⁵La gouvernance est souvent employée comme synonyme de la gestion des affaires publiques.

En outre plusieurs disciplines ont accordé une très grande importance à ce concept dans ces différentes formes, on citera par ailleurs : la science politique, l'administration publique, l'économie institutionnelle, le développement durable (vu la lutte contre la pauvreté), allant jusqu'aux rapports et relations internationaux.

La gouvernance est reliée aux types de politiques et stratégies adoptées par les Etats (au niveau macroéconomique), ou par les organisations et unités économiques telles les entreprises sans considération de leurs tailles ou leur statut juridique.

Au niveau des entreprises, ce concept est réparti en quatre types bien distincts, qui constituent les facettes⁶ de la gouvernance.

Ce modelage du terme est induit par les circonstances d'existence et par les objectifs anticipés : profit, existence, expansion, concurrence.

A ce stade la gouvernance présente l'ensemble des mécanismes qui ont une influence multiple sur la gestion de l'entreprise.

Ces mécanismes réduisent la liberté des dirigeants (gouverneurs) dans la prise des décisions et les contraignent aux exigences du marché financier. Nous pouvons citer à titre d'exemple *la corporate governance* *gouvernance financière*, et la *gouvernance ingénierique*.

D'après Yves Cannac⁷ "*la gouvernance d'entreprise désigne la relation entre le "souverain" - le peuple pour la société et les actionnaires pour une entreprise - et les dirigeants que le souverain choisit pour leur confier la gestion de ses intérêts*" Ce qui fait appel à la notion de '*direction*' de l'entité (organisation) vues les attributions qu'elle recèle.

⁶Robert Teller, Le concept de Gouvernance en Gestion : « De la corporate governance à une vision plurielle de la gouvernance entrepreneuriale, managériale, actionnariale partenariale », Université de Nice.

⁷Yves Cannac; cité par Michel Godet dans "Comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires? Améliorer la gouvernance pour résoudre la crise de gouvernabilité"; Conservatoire National des Arts et Métiers; France.

Une autre définition évoque l'aspect "social" de la gouvernance. François Ascher⁸ voit que la gouvernance : *"articule et associe des institutions politiques , des acteurs sociaux et des organisations privées, dans des processus d'élaboration et de mise en œuvre des choix collectifs, capables de provoquer une adhésion active des citoyens"*.

Quant à Peter Drucker⁹, dans sa conception limitée au niveau de l'entreprise, il considère la gouvernance comme la mise au point qui tient en but *"à respecter des règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui agissent au nom de l'entreprise"*.

D'autres significations de la "gouvernance" semblent à notre avis non négligeables. A ce titre Bagnasco avance que la gouvernance serait ce :

"...processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions, pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains..." (BAGNASCO et LE GALLES)¹⁰

D'un autre côté, Marcou, Rangeon et Thiebault voient dans ce concept une sorte de :

- "... nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique...".
(MARCOU, RANGEON et THIEBAULT)¹¹

Par ailleurs et à l'instar de François Xavier MERRIEN, nous considérons que :

⁸François Ascher, référence précitée.

⁹Peter Drucker, référence précitée.

¹⁰ Marcel Proust, institut de la gouvernance. (Voir : <http://i-gouvernance.com/>).

¹¹ Marcel Proust, référence précitée.

-- *"Dans la nouvelle gouvernance, les acteurs de toute nature et les institutions publiques s'associent, mettent en commun leurs ressources, leurs expertises, leurs capacités et leurs projets et créent une nouvelle coalition d'action fondée sur le partage des responsabilités..."* (François-Xavier MERRIEN)¹²

La gouvernance est en outre vue comme la :

-- *"... somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privées, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels sur lesquels les peuples et les institutions sont tombés d'accord ou qu'ils perçoivent être de leur intérêt..."*¹³

Ces diverses approches menées autour de la formulation d'une définition globale et pertinente du concept de la gouvernance, renvoient toute réflexion sur le fait que ce concept est multidimensionnel, ce qui nous met devant la nécessité de promouvoir notre interprétation qui ne doit pas perdre en vue la prise en considération des différents aspects qu'il peut revêtir.

I.1 Premières approches:

D'origine française, dès le 13^e siècle, elle signifie le gouvernement.¹⁴

¹² Revue Internationale des Sciences Sociales N°155.

¹³ Commission sur la Gouvernance Mondiale (créée en 1992 par W. BRANDT).

¹⁴ Canet, Raphaël, «Qu'est-ce que la gouvernance ?». Conférences de la Chaire MCD, 16 mars 2004. En ligne. <<http://www.chaire-cd.ca>>.

Vers 1478, ce concept était rattaché au droit plus qu'à un autre domaine, et un peu plus tard (vers 1679) il devenait l'équivalent de la "charge gouvernante"¹⁵.

Au niveau des publications et travaux scientifiques économiques, le concept de la gouvernance est apparu pour la première fois en 1937 dans un ouvrage de Ronald COASE intitulé "*The nature of the firm*".

La corporate governance veille sur deux objectifs principaux. Le premier est de régir les relations entre les propriétaires de l'entreprise (actionnaires, conseil d'administration, la direction opérationnelle), et le deuxième est de contrôler l'équipe dirigeante afin de respecter les fonctions de l'entreprise.

La gouvernance de l'entreprise vise l'amélioration de sa gestion et de son contrôle afin de maintenir l'équilibre du *triangle interne* (haute direction – conseil administratif – direction opérationnelle) et la péréquation des forces du *triangle externe* (entreprises – marché des capitaux – partenaires).

Dans les années 70, le cadre de la gestion de l'entreprise faisait le champ limite de la gouvernance. D'ailleurs les réflexions élaborées autour de la gouvernance portent sur la façon de gérer une unité économique (entreprise).

A cette époque la gouvernance était synonyme de *dispositions* mises en œuvre pour une meilleure coordination interne au sein de l'entreprise, dont la finalité est de diminuer les coûts de transaction induits par le marché.

L'émergence du concept de mondialisation a fait de la gouvernance une notion multidisciplinaire. Le recul de certaines

¹⁵ Bonnie Campbell, Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque Mondiale, UQAM.

économies et la suprématie de certaines d'autres posaient plusieurs interrogations sur la qualité des décisions prises au niveau de la politique, l'économie...etc., et leur poids dans un contexte international.

Les grands changements auxquels a assisté le monde au début des années quatre-vingt-dix, ont poussé les institutions financières internationales à accorder plus d'importance au concept de la gouvernance. Cette importance les a mobilisées à étudier et analyser les différents aspects de ce concept.

I.2 Conceptions des institutions internationales :

Nombreuses sont les institutions (à vocation politiques, économiques, ou autre) qui ont accordé un espace vaste dans leur politique et stratégies pour la gouvernance.

Les institutions de Bretton Woods viennent à l'interface par des définitions et des appréciations de la gouvernance. Ils ont défini certaines conditions considérées comme nécessaires pour une meilleure exerce de l'action de gouvernance : démocratie, participation, légitimité, transparence...etc.

I.2.1 Le point de vue des organisations financières :

Selon la Banque Mondiale "*Governance is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development*"¹⁶.

¹⁶ Isabelle Johnson, "La gouvernance : vers une re-définition du concept", Direction des orientations politiques et sociales Direction générale des politiques Agence canadienne de développement international, Mars 1997.

Ainsi l'action de gouverner serait à ce stade la manière d'exercer le pouvoir dans la gestion et l'utilisation la meilleure des ressources d'un pays (ressources sociales et économiques). Aussi axiale soit elle, la manière d'exercer le pouvoir public vise primordiallement la réalisation du développement et de la prospérité.

Sur le plan macroéconomique, la gouvernance opte pour la gestion des affaires d'une nation dans le but de satisfaire les besoins de sa population et d'améliorer sa situation. En d'autre terme, il s'agit de gérer les affaires publiques pour servir au mieux la nation.

De même La banque mondiale a tenté de son côté d'énumérer les différentes composantes¹⁷ de la gouvernance, qui sont de six :

- Voix et redevance démocratique (extérieure).
- Instabilité Politique et Violence.
- Le poids des législations.
- L'efficacité des gouvernements.
- La corruption.
- L'Etat de droit.

I.2.2 Au sens des organisations pour le développement :¹⁸

I.2.2.1. Le PNUD :

Quant au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la gouvernance est reliée directement au processus du développement humain.

Selon le PNUD, la gouvernance est l'équivalent du management publique, dont les éléments essentiels sont: "*the rule of law, a fair and*

¹⁷ Repenser la Gouvernance, Mise en question de l'orthodoxie avec une perspective internationale et une application à la région MENA – liens avec le rapport MENA Daniel Kaufmann, Institut de la Banque mondiale, Dialogue sur la Gouvernance et Développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord; Paris, Beyrouth, Rabat et Washington, DC, 21 Novembre 2003.

¹⁸ Les définitions compris dans cette partie sont citées par Isabelle Johnson dans "La gouvernance : vers une re-définition du concept", Direction des orientations politiques et sociales Direction générale des politiques Agence Canadienne de Développement International, Mars 1997.

efficient system of justice, and broad popular involvement in the process of governing and being governed."¹⁹

Ceci nécessite la concrétisation de la justice et du droit, et l'implication de la population dans l'exercice du pouvoir public et la prise des décisions.

D'autre part, le PNUD considère la gouvernance comme l'activité du pouvoir politique, économique et administratif dans le cadre de la gestion des affaires d'une nation²⁰.

Il détermine par la suite les différents facteurs susceptibles d'influer la gouvernance :

- Les organisations : régimes politiques, parlement, pouvoirs judiciaires, et ONG).
- Les institutions exerçant la tâche de gérer les ressources humaines, économiques et naturelles de la société.
- Les différentes politiques adoptées par le gouvernement, en vue de provoquer un changement au niveau des organisations, pouvoir influencer les institutions, et enfin moduler et conditionner les interactions institutions - organisations.
- Relations entre la société civile et l'autorité politique.
- Efficacité de l'outil "Medias" et liberté d'expression.

De ce fait, le Programme rend indispensable un certain nombre de conditions pour que tout exerce de la gouvernance soit efficace.

En premier lieu, l'entité qui gouverne doit être vêtue d'une légitimité auprès de la société et d'une imputabilité dans le processus de conjugaison de la gouvernance.

¹⁹Isabelle Johnson, référence précitée.

²⁰Isabelle Johnson, référence précitée.

Il en ressort q'une société gouvernée doit avoir le plein droit et l'entière possibilité de participer dans la gestion de ses affaires, et cela pour mieux servir l'intérêt public.

L'autorité ou le système va traiter la société comme un participant²¹ dans l'élaboration et l'exécution d'une telle ou telle stratégie. Ce qui signifie le recours à la société civile lors de l'adoption de n'importe quelle politique.

I.2.2.2. La Banque Inter-américaine de développement :

Ce qui est important pour cette banque sont les aspects économiques inclus dans la tâche de la gouvernance. Par conséquent, elle s'intéresse au processus de "modernisation du gouvernement et le renforcement de la société civile, la transparence, l'équité sociale, la participation et l'égalité des sexes".

I.2.2.3. La Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) :

Deux points occupent le noyau de la réflexion développée autour de la gouvernance par la BERD²², dont le premier est relatif au multipartite et la démocratie, et le deuxième fait recours aux droits de l'homme et le pluralisme.

I.2.2.4 La Banque Asiatique de Développement

²¹ Cela ne peut être aboutis que si certains dispositifs soient mis en place pour renforcer la démocratie.

²² Banque Européenne de Reconstruction et du développement.

DEFINITIONS :

Cette banque insiste sur l'importance du cadre institutionnel. Nous assistons dans ce cas à la production d'une double interaction : l'une ayant le cachet interne et se produit dans la société civile ; l'autre externe ayant rapport avec les différentes entités gouvernementales.

Cette banque admet que ces interactions sont nécessaires pour une bonne conduite du processus de la gouvernance, dans un but bien précis qui est le développement.

Elle établit ensuite une chaîne d'éléments qui sont considérés comme essentiels pour une bonne gestion des affaires publiques: l'imputabilité du secteur publique, la participation du secteur privé, la prévisibilité du cadre légal et des politiques publiques et la transparence en matière d'information et de clarté dans les règlements et les politiques.

I.2.3 Interprétations des organisations régionales :

I.2.3.1.L'Union Européenne :

L'union européenne attribue une très grande importance aux défis relatifs aux libertés fondamentales et droits de l'homme.

Etant en relation permanente avec les pays de la rive sud de la méditerranée en premier lieu, et le reste du continent africain en second lieu, cette union revendique le respect de ces principes (libertés fondamentales et droits de l'homme) dans une atmosphère de démocratie.

En ce qui concerne le droit, l'union insiste sur la consolidation et la primauté, ce qui implique que toute autorité doit avoir une légitimité dans l'exercice du pouvoir.

I.2.3.2. Gouvernance au sens de l'OCDE :

Selon l'OCDE la gouvernance est " *l'exercice du pouvoir politique, ainsi que d'un contrôle dans le cadre de l'administration des ressources de la société aux fins du développement économique et social* "²³.

A partir de cette définition, le développement est considéré comme finalité de la gouvernance, que se soit au niveau de la vie économique ou sociale de la nation.

L'exercice du pouvoir politique permet aux autorités de créer un cadre, dans lequel les différents agents économiques agissent et où ils sont gérés par la suite.

Ainsi, les entités étatiques joueront un rôle crucial dans la détermination des relations qui peuvent exister entre l'Etat et la société civile.

Pour une bonne gestion des affaires publiques, l'imputabilité, l'efficacité, l'efficacités, et l'indépendance du cadre judiciaire doivent être atteints. Aussi, une responsabilisation et l'équité des administrations gouvernementales sont indispensables.

Quant au contexte du pouvoir public, la nature du régime politique influe largement sur la manière de son exercice. On y ajoute l'habileté du gouvernement de concevoir et d'exécuter des politiques adéquates pour une bonne gestion des affaires de la nation.

A ce stade certains éléments doivent être réunis, dont on cite:

- la primauté du droit.
- la gestion du secteur public.
- la lutte contre la corruption.
- la réduction des dépenses militaires.

²³Isabelle Johnson, référence précitée.

La majorité des tentatives de constitution d'une définition de la gouvernance se mettent d'accord sur trois points essentiels : le rôle de l'Etat, la participation de la communauté civile et la question du droit et de la justice, allant même à parler de la démocratie. Toutefois chaque définition a son propre repère de départ sur lequel on définit tout ce qui suit ; comme c'est le cas pour le PNUD qui insiste sur le développement humain.

II. La bonne gouvernance :

La variance du degré d'efficacité des entités publiques atteint par chaque pays et nation, initie à une nouvelle notion : "*la bonne gouvernance*"²⁴.

Une bonne gouvernance signifie que les objectifs et les but prédéfinis d'une politique où simplement d'un programme soient atteints. La réalisation de ces objectifs doit effectuée avec un minimum de moyens.

Le terme opposant est "*la mauvaise gouvernance*". Toute action qui suscite la mobilisation d'un bon nombre de ressources humaines et budgétaires sans aboutir à ses finalités, fait la base d'une appréciation négative du processus de la gouvernance.

Développés précédemment, l'imputabilité, la légitimité, les droits de l'homme, la démocratie constituent les piliers d'une meilleure exécution de l'action gouvernementale, et la plateforme d'une bonne gouvernance.

Afin d'apprécier le processus de la gouvernance, ces principes ont été mesurées à l'aide d'un certain nombre d'indices.

²⁴ On parle souvent de « bonne » et de « mauvaise » gouvernance ; deux notions développées notamment par la Banque Mondiale et le FMI.

Les leaders en ce domaine sont les institutions du Breton Woods, qui figurent avec de nombreux travaux réalisés par leurs équipes de recherche.

Dans le but d'effectuer une estimation de la gouvernance, ils –les groupes de recherches – ont déterminé des "indicateurs"²⁵ facilitant l'étude empirique de la gouvernance.

II.1 Les indicateurs de la gouvernance :

Le groupe de recherche sur le développement et l'institut de gouvernance de la banque mondiale ont élaboré leurs indicateurs sur la base des différents aspects de la gouvernance.

Cependant, la banque mondiale s'intéresse uniquement à quelques uns, en les considérant comme les plus importants et les significatifs.

Trois éléments apparaissent comme fondamentales pour l'estimation de gouvernance et qui sont : l'Etat du droit, l'efficacité du gouvernement, et la corruption.

Cette limitation est induite par le fait que les données susceptibles d'être collectées, ne peuvent être indicatives que pour un certain nombre d'aspects de la gouvernance à savoir *"pouvoir d'influence et responsabilité, instabilité politique et violence, efficacité des pouvoirs publics, poids de la réglementation, primauté du droit et lutte contre la corruption"*²⁶.

²⁵ Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobaton, Aggregating Governance Indicators, the World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance October 1999.

²⁶ Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobaton, référence précitée.

Toutefois, la pertinence et la fiabilité des différentes statistiques fournies par les entités et organismes compétents remettent en question l'utilité et l'informabilité des indicateurs.

De nombreux indicateurs ont été utilisés pour une estimation de la gouvernance et la classification des pays à l'échelle mondiale. (Voir tableau ci-dessous)²⁷.

Types d'indicateurs :

Indicateurs d'activités	Mesurer la productivité administrative des services.
Indicateurs de résultats	Justifier l'emploi des fonds. Mesurer la performance.
Indicateurs d'impact	Déterminer les évaluations— justifier les changements de paradigmes
Indicateurs de droit	Reconnaissance du droit— existence de la loi.
Indicateurs de responsabilité	Conditions préalables à l'exercice du droit.

II.2 Estimation de la gouvernance :

Les relations existantes entre les indicateurs pris en considération, ont permis l'élaboration d'un modèle et l'écriture d'une fonction linéaire de la gouvernance.

²⁷ Isabelle GUISEL, LES INDICATEURS DE BONNE GOUVERNANCE : FABRIQUE ET PRATIQUE DES INDICATEURS DE GOUVERNANCE, séminaire régional sur la gouvernance au sud, OFPA 2002.

On peut résumer la présentation mathématique du modèle ainsi :

- Sources d'information et de données :

Dans cette première tâche, certain nombre d'organismes ont été pris comme source d'information, à savoir des institutions politiques et économiques, des organisations internationales et d'autres non gouvernementales.

Ces données ont été réparties en deux types bien distincts; le premier est représenté par des sondages (poll), le second par des enquêtes (survey).

Le groupe de recherche a considéré quelques avantages de ces deux types, sans ignorer les désavantages.

Du tableau qui suit, nous pouvons remarquer que l'efficacité de la gouvernance est l'élément commun entre les réflexions des différentes organisations concernées par la question de la gouvernance.

Cette efficacité apparaît d'une façon très claire lors de l'allocation des ressources.

La manière par laquelle sont réparties les dépenses peut être une base d'évaluation de l'efficacité de l'action étatique.

Sur cette base nous essayerons d'avancer une appréciation des décisions des collectivités locales en matières d'affection des dépenses, voire les critiquer.

Nous achèverons cette opération à travers la manipulation du budget de la collectivité par la détermination de l'origine des recettes et les champs de dépense.

Governance indicators²⁸:

Code	Name	Survey(S) or Poll(p)	coverage	Coverage index	Concepts measured		
					Government effectiveness	Rule of law	Graft
BERI	Business Environment risk intelligence	P	50 mostly developed countries	0.44	Bureaucracy delays	Enforceability of contracts	"Mentality" regarding corruption
CEER	Central European Economic Review	P	26 transition economies	0.84		Rule of law	Effect of corruption on "attractiveness of country as place to do business"
DRI	Standard and Poor's DRI	P	106 developed and developing countries	0.23	Government ineffectiveness, institutional failure	Enforceability of contracts, costs of crime	Corruption among public officials, effectiveness of anticorruption initiatives
EIU	Economist Intelligence Unit	P	115 developed and developing countries	0.19	Institutional efficacy, red tape	Crime, corruption in banking sector	Corruption among public officials
FNHT	Freedom House	P	28 transition economies	0.82	Quality of government and public management	Rule of law	Perceptions of corruption in civil service, business interests of policymakers
GALLUP	Gallup International	S	44 mostly developed countries	0.50			Frequency of "cases of corruption" among public officials
GCS	Global Competitiveness Survey	S	59 developed and developing countries	0.42	Competence of public sector, political pressures on civil servants, time spent with bureaucrats	Citizens can file lawsuits against government, citizens accept legal adjudication, independence of judiciary, costs of crime	Frequency of "irregular payments" to officials and judiciary
GCSA	Global Competitiveness Survey, Africa	S	23 African countries	0.73	Competence of public servants, commitment to policies of previous government	Citizens can file lawsuits against government, legally adjudication, independence of judiciary, costs of crime	Frequency of "irregular payments" to officials and judiciary
HF	Heritage Foundation	P	160 developed and developing countries	0.06		Law and order tradition, prevalence of black market activities	
PERC	Political and Economic Risk Consultancy	S	12 Asian economies	0.83			Effect of corruption on business environment for foreign companies
PRS	Political Risk Services	P	131 developed and developing countries	0.10	Bureaucratic quality, policy stability	Rule of law	Corruption in the political system as a "threat to foreign investment"
WCY	World Competitiveness Yearbook	S	46 primarily developed countries	0.59	Efficient implementation of government decisions, political pressures on civil servants	Tax evasion, confidence in ability of authorities to protect property, confidence in administration of justice	"improper practices" in the public sphere
WDR	World Development Report	S	74 developed and developing countries	0.25			

²⁸ World Bank.

Les sondages offrent la possibilité d'une comparaison explicite entre les différents pays concernés par cette étude. Cependant ils ont comme matière première les opinions de quelques experts de chaque pays.

En ce qui concerne les enquêtes, elles regroupent les opinions d'un nombre considérable des responsables pour chaque pays. Toutefois, il ne faut pas nier les difficultés qu'elles contiennent. Citons ici que leurs interprétations demeurent difficiles à concevoir d'une façon adéquate avec les différents termes et concepts utilisés antérieurement.

Sources of Governance Data, 2000—01

<i>Publication/Survey</i>	<i>Source/Institution</i>	<i>Country</i>	<i>Code</i>	<i>Type coverage</i>	<i>Representative 2000—</i>	<i>New in</i>
Business Environment Risk Intelligence	Business Risk Service		50		BRI Poll	
State Capacity Project	Columbia University	CUD Poll	109	x		x
Economist Intelligence Unit	Country Risk Service	EIU Poll	115	x		
Transition Report	European Bank for Reconstruction and Development	EBR Poll D	26			
Nations in Transition	Freedom House	FHT Poll	27			
Freedom in the World	Freedom House	FRH Poll	192	x		
Gallup Millennium Survey	Gallup International	GMS Survey	60			
Economic Freedom Index	Heritage Foundation/Wall Street Journal	HWJ Poll	161	x		
Institute for Management and World Competitiveness Yearbook	Development	WCY Survey	49			
Latinobarómetro Surveys	Latinobarómetro	LBO Survey	17			x
Asia Intelligence	Political Economic Risk Consultancy	PRC Survey	14			
International Country Risk	Political Risk Services	PRS Poll	140	x		
Opacity Index	PriceWaterhouseCoopers	PWC Survey	35			x
Country Risk Review	Standard and Poor's DRI McGraw-Hill	DRI Poll	111	x		
Business Enterprise Survey	World Bank Environment	BPS Survey	18			x
World Business Environment Survey	World Bank	WBS Survey	81	x		
Global Competitiveness	World Economic Forum Report	GCS Survey	75			

Source: la Banque Mondiale.

DEFINITIONS :

Selon le type des données recueillies, les indicateurs présentent des degrés différents de précision et d'objectivité (voir tableau ci-dessous).

Certaines sont au-delà du seuil requis, d'autres sont au-dessous. Néanmoins elles sont toutes contributives au diagnostic empirique de la gouvernance.

GOVERNANCE DATA SOURCES AND ATTRIBUTES: A SYNTHESIS MATRIX												
DATA MATRIX SYNTHESIS												
ATTRIBUTES RATING:	Conceptual Framework Quality of governance indicators	Cross-Country Comparability	Degree of Objectivity in Measurement	Precision in Measurement	Periodic Monitoring capacity within a country	Quality of info, accuracy or specificity subject matter	Breadth of scope within Governance	Identifies generic governance challenge	Cross-Institutional/Multi-Agency Usefulness in country	Usefulness for prioritizing reforms	Cost Effectiveness	Effectiveness for Judiciary Reforms
DATA SOURCE												
1. Comparative Index of International Corruption	MEDIUM	MEDIUM-HIGH			MEDIUM	NONE	NONE		NONE	NONE	MEDIUM	NONE
2. Opinion Surveys/ Citizen Poll	MEDIUM				MEDIUM							NONE
3. Enterprise Surveys	MEDIUM-HIGH	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM-HIGH	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM			LOW-MEDIUM	
4. Detailed Governance-A-C Diagnostic (GAC)	HIGH	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM-HIGH	HIGH	HIGH	HIGH	HIGH	HIGH	MEDIUM	MEDIUM
5. Report Card/ Rapid Monitoring	HIGH	MEDIUM	MEDIUM	LOW-MEDIUM	HIGH		MEDIUM	HIGH	MEDIUM-HIGH	HIGH	MEDIUM-HIGH	
6. Qualitative In-depth Interviews	HIGH			LOW-MEDIUM		HIGH	HIGH	HIGH			MEDIUM	
7. Official Data / Statistics		HIGH	MEDIUM		MEDIUM					NONE		
8. Monitoring Budget Use / Budget Tracking	HIGH	MEDIUM	MEDIUM	LOW	MEDIUM		MEDIUM					NONE
9. Price Benchmarking Price Comparisons		MEDIUM	MEDIUM	MEDIUM	LOW-MEDIUM	NONE			NONE	NONE	LOW-MEDIUM	NONE
10. Judicial Investigations	HIGH	NONE	MEDIUM	MEDIUM-LOW	NONE	HIGH		HIGH	NONE	NONE		HIGH
11. V idea Techniques/ "Sting"	NONE	NONE	MEDIUM	HIGH	NONE	MEDIUM	NONE	HIGH	NONE	NONE		HIGH
12. Worldwide Aggregate Governance Indicators	HIGH	HIGH	MEDIUM	MEDIUM-HIGH	LOW-MEDIUM	MEDIUM-HIGH	HIGH	HIGH	LOW-MEDIUM	HIGH	MEDIUM-HIGH	MEDIUM

Note: Ratings of attribute quality for each type of data source is preliminary. Desirable attributes are in columns. Color scheme follows a traffic light approach from grey (no relevance)/dark red (poor) to dark green (very good).

Soit :

g(j) : variable aléatoire et indice non observé d'un aspect de la gouvernance.

²⁹ Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobaton, référence précitée.

$\alpha(k)$, $\beta(k)$ des paramètres inconnus qui rendent $g(j)$ une donnée observée.

$y(j,k)$ donnée observée de l'indice $g(j)$.

j : pays.

k : groupe d'indicateurs ($K=1,2,\dots,k$).

$\varepsilon(j,k)$: variance de dispersion.

- *Déterminer l'échelle de mesure :*

Bien que les différents indicateurs ne soient pas homogènes, une unité de mesure standard a été attribuée pour chacun d'eux ainsi qu'une échelle dont les extrémités sont de zéro à un (0—100)³⁰.

Par extension, la comparaison entre les pays s'effectue selon le score obtenu par chacun. Ce qui donne que le pays figurant comme le meilleur dans le modèle est celui qui reçoit le score le plus élevé et vice-versa.

- *Déterminer les zones de classification.*

La comparaison faite à la base des résultats obtenus a donné la possibilité de faire une distinction entre pays, selon l'état de la gouvernance dans chacun.

Si on prend comme exemple la lutte contre la corruption, certains pays montrent une forte maîtrise de ce fléau alors que d'autres n'ont pas la possibilité de lutter contre les comportements corruptifs.

Cette opération est utile pour une détermination des caractéristiques de chaque nation, et par la suite l'établissement et une bonne conception des politiques et mesures d'intervention.

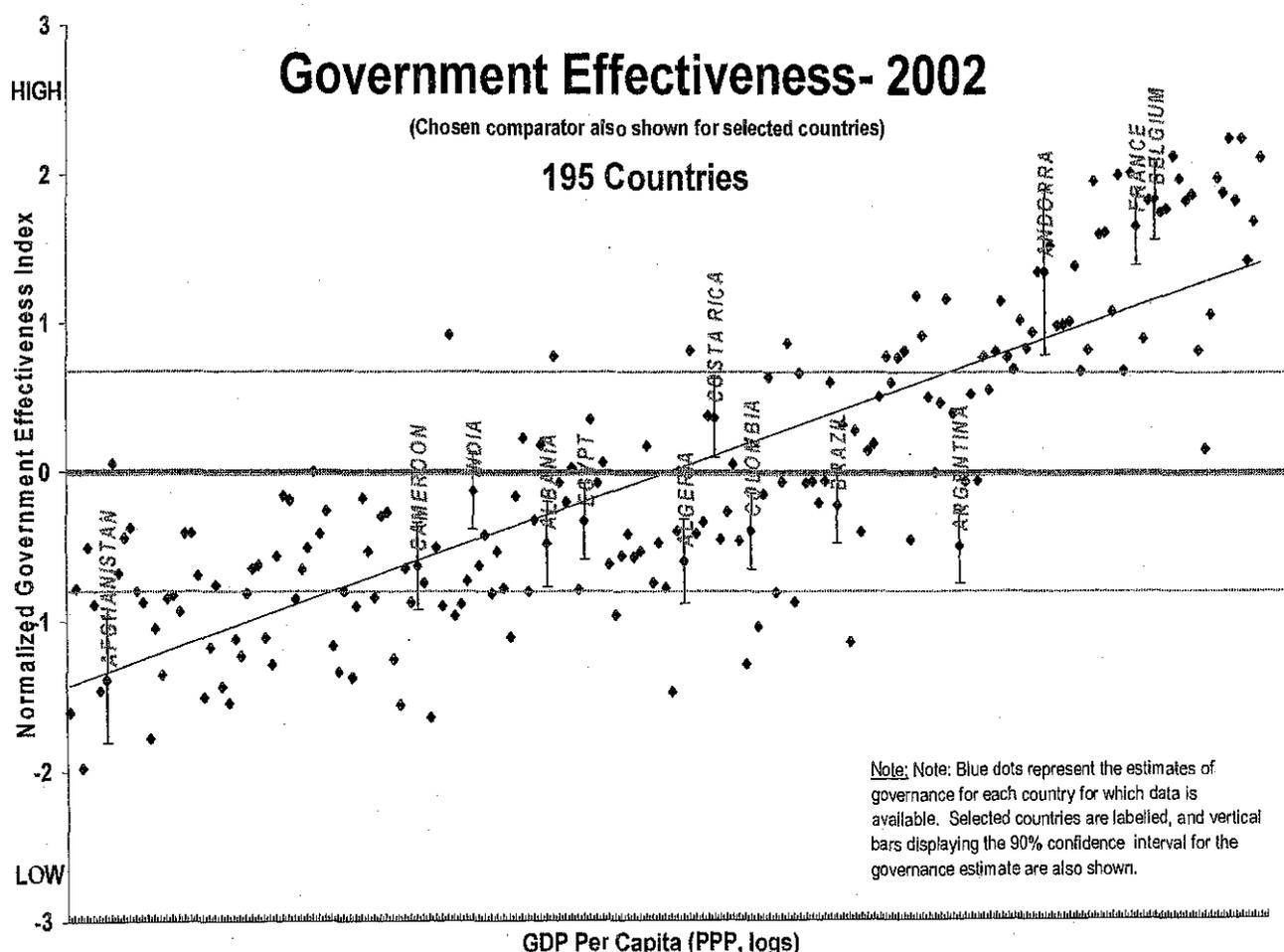
³⁰Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobaton, référence précitée.

II.4 Etats, Nations et gouvernance :

L'estimation de la gouvernance à travers ces différentes composantes a permis de répartir les pays concernés par l'étude menée par la banque mondiale dans des catégories selon les résultats obtenus (ou le score).

Ces résultats ont été interprétés ultérieurement par des appréciations apportées au processus de la gouvernance, en qualifiant cette dernière par bonne, médiocre, ou mauvaise.

Pour parvenir à cela, une première tâche a été mise en place. Elle consiste à regrouper les pays dans des quartiles pour chacun des agrégats.



Source: "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002" by Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, 2003.

Disclaimer: The governance indicators presented here reflect the statistical compilation of responses on the quality of governance given by a large number of enterprise, citizen and expert survey respondents in industrial and developing countries, as reported by a number of survey institutes, think tanks, non-governmental organizations, and international organizations. The aggregate indicators in no way reflect the official position of the World Bank, its Executive Directors, or the countries they represent. As discussed in detail in the accompanying papers, countries' relative positions on these indicators are subject to margins of error that are clearly indicated. Consequently, precise country rankings should not be inferred from this data.

En second lieu, les résultats obtenus ont permis la comparaison entre les pays concernés par cette étude, et les classer selon la qualité de la gouvernance qu'ils présentent.

La banque mondiale adopte une méthodologie de division des pays à l'échelle mondiale en zones géographiques qui sont de six régions principales³¹ : Afrique, moyen orient et le nord d'Afrique, Asie, Amérique latine, pays de l'OECD.

Ce regroupement des pays permet de localiser les régions où le processus de la gouvernance apparaît comme mauvais, et ceux manifestant un seuil appréciable de l'action gouvernementale.

**Carte mondiale de la gouvernance :
Stabilité politique, absence de violence 2002**



Source for data:

Colors are assigned according to the following criteria:  25% or less rank worse (bottom 10% in  50% and 75%;  75% and 90%;  90%

; Map downloaded from :



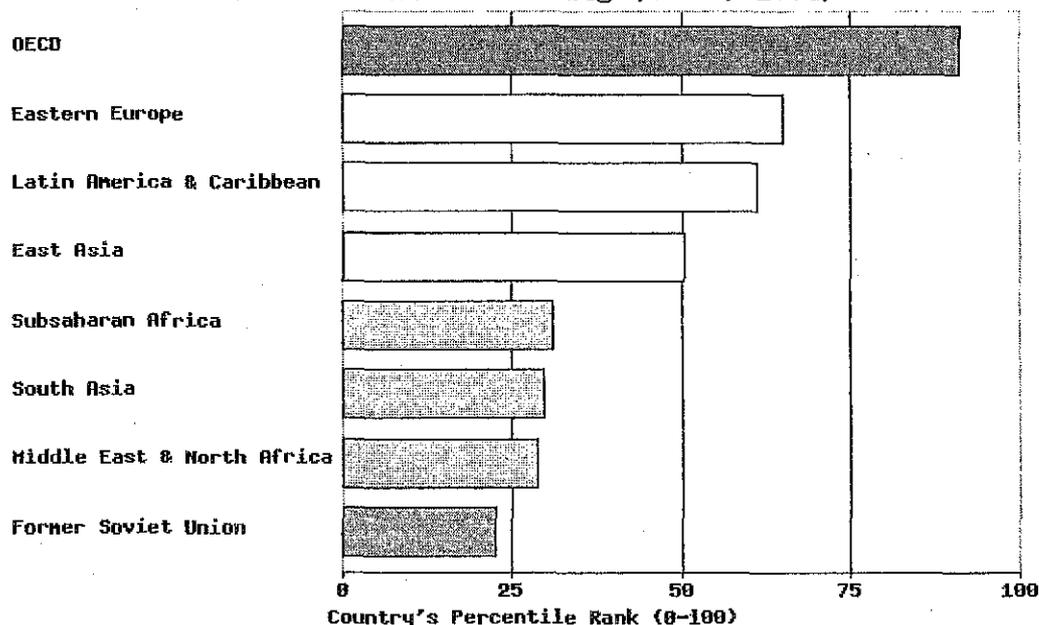
 25% and 50%;  5

³¹ Voir: <http://www.worldbank.org>

DEFINITIONS :

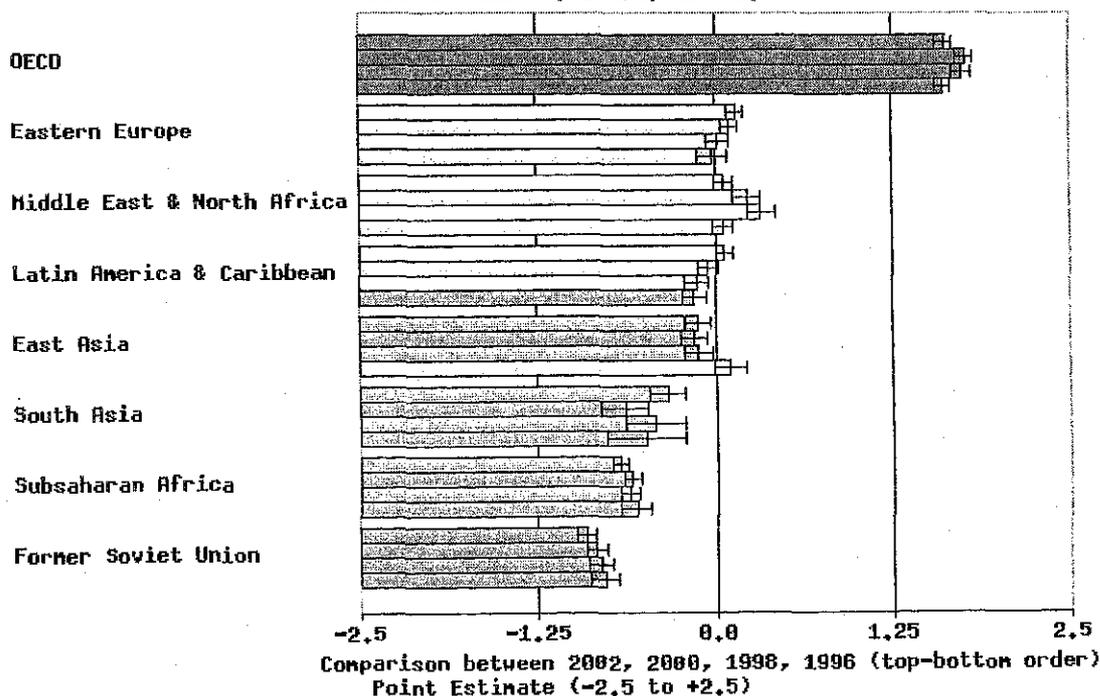
Les résultats obtenus suite au diagnostic montrent l'existence d'une mauvaise gouvernance dans la majorité des pays sous-développés. Ceci demeure évident si on admet que la mauvaise gestion des affaires publiques engendre le sous-développement.

Voice and Accountability (World, 2002)



Source: D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/gomatters3.html>)

Rule of Law (World, 2002)



Source: D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/pubs/gomatters3.html>)

Sur la totalité des diagnostics empiriques effectués pour chaque composante, des niveaux très diminués ont été enregistrés de la qualité de la gouvernance dans les pays de l'ex-union soviétique, l'Afrique subsaharienne, le nord africain et la majorité des pays asiatique ; avec une légère amélioration en passant d'une année à l'autre.

Ce que nous pouvons relever de cette étude est que les différentes politiques adoptées par les pays en transition ont influé énormément sur l'action de l'Etat.

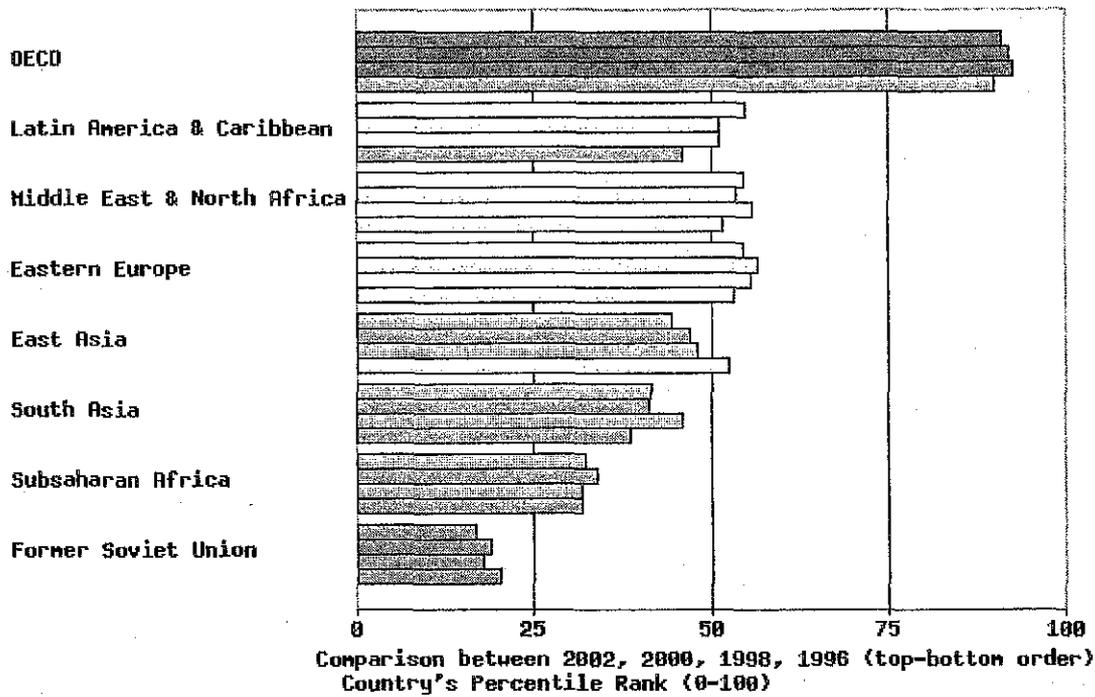
Certaines spécificités pourront être la cause des bas niveaux pour quelques composantes, telle qu'une faiblesse dans la lutte contre la corruption.

La réduction du pouvoir d'achat des citoyen par la fixation des salaires mène à des comportement déviants. Ainsi les salariés sont poussés à générer des revenus supplémentaires par des moyens informels, afin de réaliser un équilibre entre leurs besoins monétaires et ce qu'ils tirent comme gains de l'offre de leurs forces de travail.

Cela donne lieu à des services susceptible d'être qualifiés comme informels, puisqu'ils sont délivrés en contrepartie de certains favoris (dans la majorité des cas contre une somme d'argent), et en contrariant la loi.

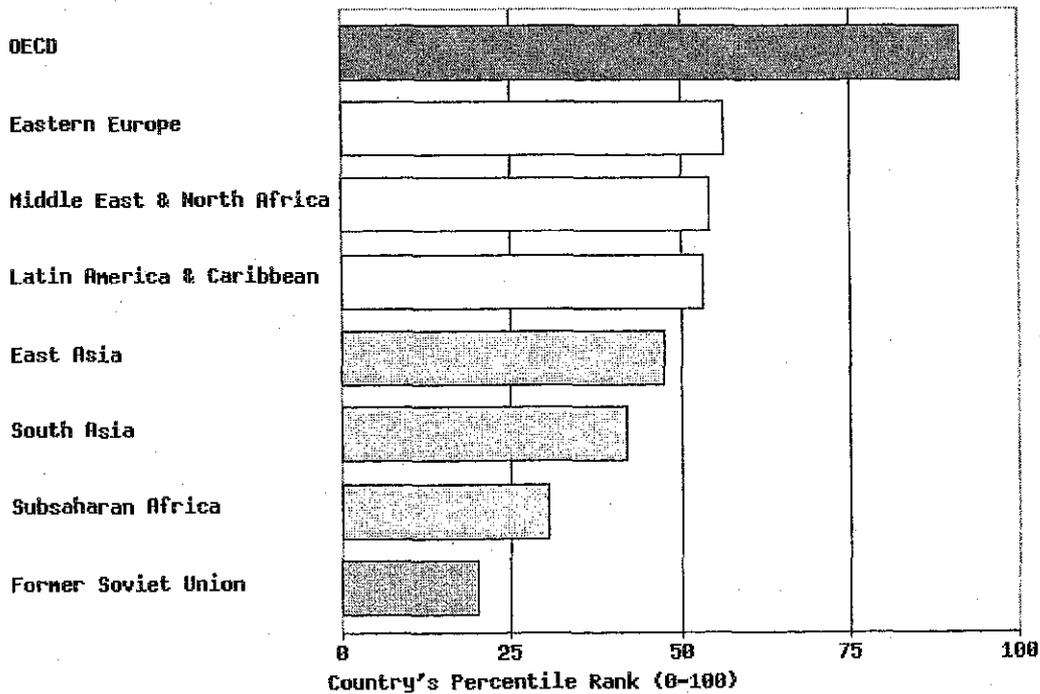
DEFINITIONS :

Control of Corruption (World, 2002)



Source: D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/Pubs/govmatters3.html>)

Rule of Law (World, 2002)



Source: D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi, 2003: Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002 (<http://www.worldbank.org/ubi/governance/Pubs/govmatters3.html>)

Conclusion :

Bien que les études sur la "gouvernance" (effectuées pour aboutir à un diagnostic de ce variable qualitatif plus que quantitatif) soient récentes, elles demeurent très importantes pour relever les différents éléments ayant une étroite relation avec la gouvernance et une influence assez considérable.

Cette notion, c'est-à-dire l'influence, mène à penser qu'une relation (dans les deux sens) existe entre les procédures de gestion des affaires publiques, l'exerce du pouvoir étatique et les ressources de la nation.

En effet, la nature de l'évolution du PIB remet en cause la question de la gouvernance, à savoir les politiques adoptées par le gouvernement en faveur des agents et actifs dans le champ économique intérieur pour atteindre un seuil de flexibilité convenable et pour bénéficier des circonstances économiques internationales.

La gouvernance, étant définie comme le "*processus et les institutions par lesquels l'autorité est exercée dans un pays*" conduit à la distinction entre les types des institutions au niveau de cet exercice qui sont essentiellement :

- Central : gouvernement, parlement...etc.
- Régional ou territorial : collectivités locales, municipalités...etc.

Les chapitres qui viennent seront consacrés à l'identification de l'interaction qui existe entre les ressources de la nation et la qualité de la gouvernance. Cependant notre travail axera sur l'étude concernant uniquement les collectivités locales. Notre investigation s'inscrit dans le but de répondre aux questions suivantes: une bonne allocation des ressources entraîne-t-elle une bonne gouvernance ?

Chapitre II

LA GESTION DES AFFAIRES PUBLIQUES

A L'ECHELLE LOCALE

Introduction:

La gestion des affaires publiques a plusieurs niveaux d'appréhension. Elle peut être vue dans un cadre national comme elle peut être entreprise dans une dimension infra-nationale plus petite dite « locale » ou « régionale ».

Les mécanismes et les institutions publiques susceptibles d'être employés dans une tâche pareille (gestion des affaires publiques locales) mettent en question une nouvelle figure de la gouvernance qui est la gouvernance locale. Un concept que l'on évoque dès que la question de l'exercice du pouvoir public à une échelle plus inférieure dans l'hierarchie administrative et politique nationale est abordée.

Ayant à la base les capacités de la communauté à gérer ses affaires au niveau territorial, la gouvernance locale (dans ces trois dimensions : économique, politique et administrative) doit mettre en interaction la participation, la transparence et la responsabilité pour une bonne gouvernance¹.

La scène locale est un maillage diversifié des acteurs, qui s'ajoutent aux organes (élus ou désignés) représentant l'existence de l'Etat dans la circonscription de la collectivité. Ces composantes doivent toutes être réunies pour participer à l'opération du développement local.

Un projet de développement vaut l'implication de tout ce qui forme la nation (à savoir l'Etat, le secteur privé, mouvement associatif et ONG, etc.) dans un processus de changement positif. Les porteurs de projets doivent être assistés par les autorités locales afin que leurs initiatives puissent se réaliser et voir le jour. Cette assistance se fait à travers un accompagnement technique et juridique, et éventuellement, un suivi organisationnel.

Pour mieux accomplir ces tâches, une aptitude de prise de décision et une couverture financière sont indispensables aux autorités locales. Raisons pour lesquelles, toute faiblesse recensée dans l'activité gouvernementale des

¹ PNUD 1997.

collectivités locales remet en cause la relation établie entre ces dernières et l'Etat central.

Cette problématique de l'action des collectivités ; qui dévoile des lacunes et insuffisances dans l'opération du transfert vertical (du l'Etat Central à des échelons plus basses telles que les communes) des compétences et du pouvoir d'intervention; trouve son réponse dans la littérature économique contemporaine dans le processus de la décentralisation.

Celle-ci figure comme un outil permettant aux collectivités locales d'apparaître comme Etat central.

Cependant elles restent limitées par leurs frontières à la fois géographiques, juridiques et politiques.

I- L'organisation administrative locale :

I-1. Notions de commune, municipalité, collectivité locale :

Une localité ou municipalité² peut être définie comme un ensemble de personnes et individus vivant dans une ville ou territoire, et qui partage une culture et pensent qu'ils constituent une seule entité. Ces individus ont un statut, et un gouvernement local qui se charge de la gestion de leurs affaires, dans le but d'atteindre l'intérêt public.

Conventionnellement, la commune peut avoir plusieurs sens et significations :

- Juridiquement ; elle est l'ensemble de personnes occupant un espace géographique formant entre autres le territoire nationale. Il est uni par des liens de solidarité et de communauté d'intérêts ; et que cet ensemble gère et mène l'administration de ses affaires dans le contexte des lois et des réglementations nationales.
- Administrativement, la commune présente la destination vers laquelle l'Etat central transfère un nombre de compétences et des instruments par lesquelles y sont exercées, telles que les ressources humaines, financières et techniques.
- Politiquement, une collectivité locale est une partie de l'ensemble national, dont les habitants partagent avec l'Etat certains pouvoirs et l'administration est à la charge des organes élus par ces habitants là.
- Vue sous l'angle socio-économique, la commune est un lieu d'interaction à la fois économique, social et culturel, où ses dirigeants doivent assumer sa gestion vis-à-vis de la communauté elle-même, et envers l'Etat dans une phase ultérieure, dans un but

² Les termes "localité", "municipalité", "commune", "collectivité locale", ont une nuance signification dans la majorité des études menées autour de la gouvernance locale car on utilise souvent un de ces termes pour désigner une entité à des limites politiques et géographiques dites locales, bien que la collectivité locale désigne un ensemble de communes ou municipalités, ou autres appellations.

bien précis qui est celui d'atteindre un seuil de développement satisfaisant.

La législation algérienne en vigueur définit la commune comme *“ la collectivité locale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi ”*³.

Au fur et à mesure des mutations à la fois économiques, sociales et politiques qu'a connues le monde entier, la collectivité locale est devenue une entité autonome. Elle accomplit un certain nombre de tâches très complexes⁴ imposées par le processus du développement local.

Du fait qu'elle est l'organe étatique le plus proche du citoyen, la collectivité locale a — davantage — la possibilité d'intervenir dans des champs autant complexes et variés que les pratiques quotidiennes de la *“ société locale ”*.

Ainsi, elle doit assumer sa responsabilité vers sa population quant à l'organisation des services quelques soient leurs natures gratuits ou payants.

I-2. Compétences et pouvoir public local :

Le pouvoir public local désigne l'autorité que possèdent les différentes structures administratives locales à l'issue d'un transfert de compétences par l'Etat central ; rendues légitimes par le processus des élections.

Pouvoir et autorité sont des termes bien attachés l'un à l'autre, sans que le premier soit producteur du dernier au sens de *Weber*.

Un pouvoir ne peut devenir autorité sans l'existence d'une légitimité et ainsi *“....sans légitimité l'autorité ne saurait durer, mais c'est plus que cela. Non seulement le seul fait qu'elle dure fonde une légitimité, mais une autorité sans légitimité n'existe pas ou, plutôt n'est que pouvoir ou force. Il n'est pas d'autorité sans la durée et pas de durée sans légitimité.”*⁵

³ Loi n°90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune, article 1.

⁴ Cela signifie que les collectivités locales doivent intervenir bien au niveau économique, que dans d'autres champs tels que les domaines sociaux et culturels.

⁵ Pierre DOCKES, *“Pouvoir et Autorité en économie”* ; Economica ; 1999.

La manière par laquelle sont transférées les compétences doit être bien menée et bien conçue, tout en laissant le champ vaste aux collectivités locales pour intervenir avec souplesse et efficacité. Admettant ici, que les autorités locales perdent de légitimité et de respect à l'égard du citoyen, une fois elles se trouvent incapables de répondre aux besoins de la population. Ceci laisse l'action publique très rigide.

Dans le cas de la commune algérienne, les différents organes locaux restent dépendants de l'autorité tutelle qui est souvent représentée par le Wali.

D'ailleurs cela peut être clairement dénoter à travers les lois relatives à la commune tel que l'article 68 de la loi n° 90-08 du 7 avril relative à la commune, dont l'énoncé : *"le président de l'assemblée populaire communale est chargé, sous l'autorité du wali :....."*. Cette autorité est justifiée par la nécessité d'exercer un contrôle sur les activités de la commune, mais elle peut devenir un inconvénient dès qu'on admet qu'elle rétrécit sa marge de pouvoir.

Le processus des élections rend plus légal et pesant l'exercice du pouvoir public ; ce qui figure comme le premier mode de participation de la population dans la gestion de leurs affaires.

Ainsi, et pour Schumpeter, *"il revient aux hommes politiques de définir le long terme pour la population, le rôle de celle-ci étant de choisir qui des candidats seront ceux qui exerceront ces fonctions. (..) Une fois qu'il a désigné ses représentants, le simple habitant ("the ordinary man") n'a plus rien d'autre à faire que de laisser aux autres le soin de gouverner"*⁶

Dès lors la gouvernabilité (définie comme *"degré auquel une unité politique est susceptible d'être gouvernée"*⁷) est automatiquement interpellée

⁶ Olivier THOMAS ; DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET GOUVERNANCE URBAINE: LA PERMANENCE D'UN MYTHE ; LEREPS ; université Toulouse I.

⁷ Maurice ENGUELEGUELE ; "DEMOCRATIE LOCALE" ET ELECTIONS MUNICIPALES AU CAMEROUN ; CURAPP-CNRS (UMR 6054)/Université d'Artois. Communication lors des Journées d'études GOUVERNER LES SOCIETES AFRICAINES ACTEURS ET INSTITUTIONS, organisées par le Centre d'Etude d'Afrique Noire, 5 - 6 juin 2003.

pour évoquer *“l’aptitude des groupes à être gouvernés et les techniques de gouvernement à mettre en oeuvre pour y parvenir”*⁸.

Dans le cadre de la gouvernance, une conception nouvelle de l'action publique a été développée tout en se portant sur les points suivants :

- Dénier et rejeter le modèle de politique traditionnel dans lequel le partage de responsabilité dans la gestion des affaires d'une société est marginalisé.
- Apporter de l'importance aux intervenants éventuels dans la gestion des affaires publiques, et par la suite une interaction entre autorité, société civile et agents économiques devient un angle crucial dans le déplacement des responsabilités.
- Mettre l'accent sur l'interdépendance existante entre les différents acteurs constituant un ensemble des associés dans le cadre d'une action collective.

I-3. Champs d'intervention de la collectivité locale :

Les collectivités locales, et par le biais des compétences qu'elles possèdent et les moyens à travers lesquelles ces compétences sont conjuguées, doivent mener des politiques et prendre des mesures dans le but d'organiser les pratiques quotidiennes des citoyens en premier lieu, et en second lieu promouvoir et améliorer les conditions de vie de la population.

Cela mène à distinguer trois champs essentiels sur lesquelles le pouvoir des collectivités locales peut être fortement exercé et qui sont :

1° Le champ économique :

Dans ce contexte, les autorités locales doivent assurer une harmonie dans son espace économique pour que les acteurs économiques (les privés notamment) puissent exercer leurs activités dans des circonstances favorables. Un tel espace est

⁸ CHEVALLIER (J) ; cité dans la référence précédente.

le résultat et le produit des différentes relations et interactions susceptibles de lier les acteurs éventuels de la scène locale.

2° Le champ social :

Les collectivités locales par leur pouvoir d'agir, veillent sur l'amélioration du cadre de vie de la population. Cette obligation qui fait appel à la mise en place des stratégies et des politiques, dont le but est la lutte en premier lieu contre la pauvreté et l'analphabétisme.

Les autorités locales se voient donc, responsables en ce qui concerne la rénovation et l'entretien des infrastructures à caractère social.

La loi relative à la commune spécifie les différents domaines au niveau desquels elle peut intervenir.

Par le biais du travail confié à ses commissions⁹, la commune doit prendre en charge les préoccupations de la société liées à l'urbanisme, l'infrastructure et l'équipement¹⁰.

Dans le domaine social, la commune veille sur les équipements¹¹ relatifs à la santé publique, la jeunesse et la culture, l'hygiène et le maintien de l'environnement. Cependant son rôle est promulgué pour qu'il touche en outre les domaines¹² de l'habitat et l'enseignement fondamental et secondaire.

3° Le champ politique :

L'existence d'une autorité locale réelle ne peut être réalisée qu'à la disponibilité de certaines conditions y compris la démocratie.

Cet élément d'exercice du pouvoir public local est inhérent à la collectivité locale dans les différentes démarches qu'elles envisagent de les entreprendre. Etant une nécessité pour acquérir de la légitimité, la démocratie impose aux collectivités de faire recours à la consultation et à la concertation de la société civile en premier

⁹ Ces commissions portent notamment sur les questions d'économie et des finances, d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et aussi d'affaires sociales et culturelles. (Voir article 27 de la loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune).

¹⁰ Articles 90, 91, 92, 93, 94, 95 de la loi précitée.

¹¹ Articles 100, 101, 102, 107, 108 de la loi précitée.

¹² Articles 97, 98, 99, 100 de la loi précitée.

lieu ; et dans un second lieu de prendre en charge et d'appuyer toutes les initiatives évaluées comme considérables. Pour cela les autorités locales sont appelées à aider les porteurs de projets (acteurs locaux) dans la tâche de leurs mises en place.

I-4. Le bien-être social :

I-4.1. la recherche de l'optimum :

Dans le cadre de la réalisation d'un optimum, les interventions publiques sont appelées à corriger les défauts de l'organisation économique effective¹³.

Pour y parvenir, et en prenant certaines décisions, l'Etat peut utiliser un bon nombre de moyens : contrôler l'activité des entreprises, fixer des réglementations, adapter le système fiscal...etc.

Au sens de Pareto, l'optimum est une situation économique efficace socialement dans laquelle n'existent aucunes autres améliorations des positions des personnes sans détériorer ou dégrader celles des autres.

Par extension, un état optimal permet à la fois de satisfaire les consommateurs et les producteurs, et de réaliser une maximisation de bien-être pour tous les individus.

Cette maximisation est restreinte, car elle exige certaines conditions¹⁴ :

CONDITION MARGINALE DE L'ECHANGE : *pour atteindre le maximum au sens de Pareto, le taux marginal de substitution entre chaque paire de biens de consommation doit être le même pour tous les individus qui consomment les mêmes biens.*

CONDITION MARGINALE RELATIVE A LA SUBSTITUTION DES FACTEURS : *pour atteindre un maximum au sens de Pareto, le taux marginal de substitution technique entre chaque paire de facteurs doit être le même pour tous les producteurs utilisant ces facteurs.*

¹³ Edmond Malinvaud; leçon de théorie microéconomique, 4e édition, Dunod 1982.

¹⁴ J.-P. Gould, C.E. Ferguson; Théorie Microéconomique; traduit de l'américain par Jean-Marie Laporte et Jean-Michel Six, Economica, 1982.

CONDITION MARGINALE DE SUBSTITUTION DES PRODUITS :

pour atteindre un maximum au sens de Pareto, le taux marginal de transformation dans la production doit être égal au taux marginal de substitution dans la consommation pour chaque paire de bien, et pour tous les individus qui les consomment.

Cependant certains effets indésirables peuvent avoir lieu, auxquels l'Etat doit faire face.

Cela veut dire que l'Etat emploie tous ses instruments (notamment la taxation) afin de protéger le producteur contre *l'effet externe*¹⁵ (déséconomies externes) pour que nul secteur ne se développe au détriment d'un autre, et donc atteindre un optimum sectoriel ; outre la protection du consommateur contre *l'effet externe de consommation*¹⁶. Une décision publique à ce niveau doit être prise en concertation avec les consommateurs afin d'établir un budget auquel "*aucune modification ne pourra plus être apportée de telle façon que la situation d'un individu soit améliorée sans que celle d'aucun autre soit aggravée*"¹⁷.

I-4.2. Le bien collectif :

En effet, l'Etat intervient pour permettre en premier lieu aux citoyens de satisfaire leurs besoins en bien collectif.

Ce type des biens est défini comme un bien qui peut être consommé simultanément par plusieurs individus tels que : l'eau, l'électricité, la santé, l'éducation...etc.

L'Etat recherche de maximiser le bien-être social par la consommation des biens collectifs à travers trois fonctions essentielles.

Selon *Musgrave*¹⁸, les fonctions du secteur public sont :

- **la fonction d'allocation des ressources :** qui vise la production à la fois des biens et des services collectifs. Tout en réalisant une

¹⁵ Edmond Malinvaud, référence précitée.

¹⁶ Edmond Malinvaud, référence précitée.

¹⁷ Edmond Malinvaud, référence précitée.

¹⁸ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, MacGraw Hill, New York, 1959.

efficience allocative, par une adaptation optimale de l'offre à la demande ; et une efficacité productive par une production optimale de ces biens dans la limite des ressources disponibles.

- **La fonction de redistribution :** par laquelle l'Etat distribue la richesse de la nation de sorte qu'elle soit juste et équitable pour toute la société. Cela peut être effectué à l'aide de certains moyens, par exemple, approvisionnement direct par l'Etat supporté par les revenus tirés des impôts.
- **La fonction de stabilisation :** l'objectif de cette fonction est la réduction des fluctuations économiques. L'intervention du secteur public utilise certains instruments, dont les plus importants sont :
 - La modification des dépenses publiques.
 - La modification des impôts.
 - La modification de la masse monétaire.

Toute communauté recherche la maximisation de son bien-être suite à une maximisation de satisfaction, acquise par la consommation des biens et services dits collectifs.

A cette fin, l'Etat doit atteindre l'optimum de la production dont il peut réaliser, tenant compte des ressources disponibles à savoir le capital, la main d'œuvre et les savoirs.

Le bien collectif est caractérisé par la *non-rivalité*, c'est-à-dire, que la consommation d'un bien par un individu n'influe pas négativement sur sa consommation par un autre individu.

Aussi, l'Etat ne peut en aucun cas *exclure* un des consommateurs du bien, faute de son incapacité (ou même refus) de payer ce bien.

La satisfaction des besoins de la population et la veille sur le bien-être de la société, est un atout qui améliore la qualité de l'action gouvernementale.

D'ailleurs, l'aptitude à répondre aux inspirations des individus redresse l'image de l'Etat auprès de la communauté et augmente la légitimité de son pouvoir.

II- Le développement local :

II-1. Définitions :

Dans une tentative de formulation d'une définition du concept de développement local, trois éléments essentiels apparaissent comme base de tout processus de ce genre : les initiatives, les ressources et la gestion.

En effet, ces éléments contribuent énormément à l'amélioration du bien-être, ainsi qu'à l'accumulation du capital que se soit humain, social, physique ou économique d'une collectivité¹⁹.

A cet égard les organes de la collectivité doivent veiller à ce que le citoyen trouve de l'aisance dans sa vie quotidienne. Un travail qui doit passer par l'assurance des différents besoins²⁰ de la communauté locale à savoir : l'hygiène et la santé, l'habitat, un bon ordre, la sécurité et la salubrité publique.

D'après *Bernard Vachon*²¹ les finalités du développement local sont en nombre de quatre, en correspondance des types du capital. Ainsi on distingue l'amélioration du milieu de vie pour le capital physique, le cadre de vie qui réfère au capital social, le niveau de vie qui désigne le capital économique, et enfin l'amélioration du soi-même c'est-à-dire le capital humain.

Dès lors le bien-être devient l'ultime objectif de tout processus de développement local, tout en se basant sur les critères locaux (sans que les critères extérieurs ou exogènes soient négligés) ; et sur l'allocation des ressources de la communauté locale, d'une manière fiable et efficace afin d'éviter toute dispersion.

¹⁹ Yorn, 2003 ; cité par Chakda Yorn ; Réflexions stratégiques sur la gestion du développement autochtone : La problématique autochtone et la pertinence du développement local ; Conférence au Séminaire no 13 « L'économie des collectivités autochtones » ; Université de Sherbrooke, 2004.

²⁰ Voir paragraphe 2, article 89 et le chapitre VI de la loi précitée.

²¹ Yorn, 2003 ; Référence précitée.

D'ailleurs, *Hirschman* voit que "Le développement est d'abord le repérage et la mise en oeuvre des ressources latentes (potentialités) [...] L'essentiel est de mobiliser les ressources latentes [...] Il existe une armée de réserve d'entrepreneurs"²².

Dans une autre perspective le développement local est conçu comme *un processus de transformation et d'évolution*²³ accrues, introduites à l'intérieur de la société locale ou la communauté. Ce processus vise le maintien d'une prospérité économique et sociale, tout en assurant des solutions aux différentes crises, et protégeant cette société des enjeux auxquels elle peut être exposée.

L'élément axial dans tout processus de développement local est l'action collective (c'est-à-dire la participation des citoyens et des acteurs économiques locaux). Dans le contexte de cette action, et sur la base d'un dynamisme au niveau des initiatives locales, les acteurs locaux peuvent être mobilisés.

Ces initiatives sont généralement regroupées autour d'un projet de développement local.

A présent, on parle souvent de projet du développement local plutôt que du développement local ; tout en considérant la dimension spatiale (zone et population concernée) de ce projet qui est le local.

II-2. Projet de développement local et dimension spatiale :

Le but d'un projet du développement local est de mieux exploiter les différentes ressources (naturelles, financières et humaines) de la société. Cela afin de stimuler les multiples segments de l'économie, et par conséquent améliorer les conditions et le niveau de vie de la population.

²² Référence précitée.

²³ Valérie ANGEON et Jean-Marc CALLOIS ; Fondements théoriques du développement local : quels apports de la théorie du capital social et de l'économie de proximité ? The 4th Congress on Proximity Economics, Proximity, Networks and Coordination, Marseille, June 17 - 18 2004.

Dans ce sens, un projet de développement local peut être considéré comme un outil par lequel les richesses collectives sont valorisées, les lacunes sont réduites, et les obstacles sont bien maîtrisés.

Un projet de développement local désigne un ensemble de programmes et d'opérations planifiées auparavant, ayant un itinéraire et une finalité bien précise. Ainsi, la finalité du développement local est d'assurer une évolution continue et prospère pour tous les aspects de la vie quotidienne de la population du territoire sujet d'un tel projet.

La liaison entre les deux notions, territoire et développement local, est revêt de plusieurs confusions notamment quand-t-il s'agit de définir le cadre, ou bien la dimension spatiale d'un projet de développement local. D'ailleurs cette *«notion de Local»* fait penser à la localité, dans le sens d'unité géographique de petite dimension, le village ou le quartier. Nous pensons au contraire qu'il faut concevoir le développement territorial sur des espaces plus vastes²⁴.

Certaines conditions sont requises pour tout un projet de développement local. D'après Daniel Neu²⁵ elles se résument dans quatre éléments essentiels qui sont :

- Un projet de développement local doit se dérouler sur un «territoire» qui fonctionne comme tel.
- Sa conception doit reposer sur un consensus explicite qui s'exprime à travers un ensemble de priorités, ou d'objectifs.
- Sa mise en oeuvre doit associer ses habitants.
- Il doit être conduit par des « institutions » ou des dispositifs qui sont à la dimension du territoire où il s'applique.

Un projet de développement local interpelle souvent la gouvernance locale chaque fois que les gouvernements locaux sont impliqués dans les démarches de

²⁴ Daniel Neu ; Développement local et décentralisation Points de vue ; Les notes méthodologiques n°4 Direction Scientifique GRET ; GRET Mai 2003.

²⁵ Daniel Neu, référence précitée.

conception d'un projet, de son exécution, de son suivi, et en fin dans la réalisation de son évaluation.

La gouvernance locale est vue comme *"un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement"*²⁶.

Les gouvernements locaux peuvent mettre en place (tout en faisant associer la communauté civile par ses différents acteurs) certaines stratégies dont le but est de bien mener et d'achever un projet de développement local.

II-3. Stratégies de développement local :

La tâche de la conception et de la réalisation d'un projet de développement local, constitue en elle-même l'intervention de l'Etat dans la scène locale et cela à travers de nombreuses stratégies et approches ainsi que des démarches.

Ces *stratégies*²⁷ sont réparties en trois types essentiels qui sont :

- Les approches techniques.
- Les démarches de renforcement institutionnel.
- Les démarches d'appui aux initiatives locales.

Bien que les différentes options (étant à la base du choix d'une stratégie ou autre) laissent le champ bien élargi pour effectuer une sélection. L'adoption d'une approche ou d'une démarche comprend autant d'avantages que de désavantages ; soulignons le fait qu'au moment qu'elle favorise une relation à l'égard de certains acteurs, d'autres se trouvent marginalisés.

Cependant, chacune de ses méthodes de développement a ses propres caractéristiques et propriétés qui lui différencient des autres.

²⁶ Jean-Pierre GILLY et Jacques PERRAT ; La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale ; Cahiers du GRES ; Cahier n° 2003 – 5 mai 2003.

²⁷ Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet ; Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale, Examen comparatif à partir du cas burkinabé ; TRANSVERSES N°4 ; LES EDITIONS DU GROUPE INITIATIVE GROUPE DE RECHERCHE ET D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES ; février 1999.

En ce qui suit, nous allons faire le point sur les principales significations de chaque stratégie, tout en soulignant les grands traits et éléments représentant le socle de chacune.

II-3.1 : Le projet à entrée technique :

Le projet de ce type est mis en place dans le but de réaliser une réhabilitation du milieu de vie au niveau des conditions physiques, d'améliorer sa gestion, et de le conserver.

Ce type de procédure pose, néanmoins, quelques difficultés et problèmes liées généralement à l'administration et les services qu'ils l'accomplissent. Parmi ces problèmes, les insuffisances enregistrées au niveau des moyens qui permettent la réalisation des différentes étapes d'un projet de développement ; commençant par sa conception, son exécution, son suivi et en aboutissant à son évaluation.

II-3.2 : L'approche par l'accompagnement institutionnel:

Le souci de cette approche est l'organisation des acteurs locaux. Cette approche essaye de renforcer leur encadrement ; car un manque de coordination rend ces acteurs inaptes et incapables de faire face aux différentes contraintes qui peuvent avoir lieu localement. Ceci peut entraîner une participation médiocre dans le processus de développement local de la part de ces acteurs.

En partant de ce constat (acteurs mal organisés), cette approche vise à réaliser sur le terrain les visions des "acteurs-clés"²⁸, localisés et repérés précédemment. Elle tente de les activer et les aider à mettre en place et à entamer des projets éventuels.

²⁸ Daniel Neu, référence précitée.

Pour qu'elle soit opérationnelle, cette démarche s'appuie essentiellement sur les fonds jugés souples, dont les donateurs locaux ou bien leurs représentants les gèrent.

Ce qui est reprochable à cette démarche est qu'elle manque de transparence par le biais de ses options et choix. Les autorités publiques locales privilégient les bailleurs de fonds ayant une capacité de financement plus forte que celle des autres.

II-3.3 : L'approche par le soutien aux initiatives locales :

L'essence de cette démarche est d'apporter un appui et un soutien aux initiatives des acteurs locaux, éventuellement porteurs de projets, afin de leur permettre la réalisation de leurs projets.

Pour qu'elle puisse y parvenir, l'approche par le soutien aux initiatives locales se penche sur deux axes essentiels dont le premier est l'organisation des initiateurs afin d'en effectuer une sélection, et le deuxième est le renforcement de certaines capacités que se soit pour les individus²⁹, les institutions ou bien les entreprises contribuant à la synthèse, l'évaluation ainsi qu'à la réalisation des projets.

Ces démarches et stratégies de développement local, ainsi que la notion de projet de développement, remet en question l'exercice du pouvoir public au niveau local. Aussi elles évoquent la problématique d'autonomie des autorités locales dans la prise des décisions et dans la mise en place des dispositifs de régulation.

A ce stade l'Etat est souvent demandée d'entamer des procédures de décentralisation, et d'intensifier le transfert du pouvoir et des compétences aux collectivités locales, et par conséquent atténuer la dépendance de ces dernières de l'Etat central.

²⁹ Nous pensons qu'à ce point, il faut promouvoir la formation des adultes, notamment ceux intégrés dans le domaine du travail et qui possèdent des qualifications en dessous du requis. Ceci, en impulsant et en motivant les entreprises et les sociétés à organiser des sessions de recyclage, en faveur de leurs employés.

III- La gouvernance locale :

III-1. Définition:

La " gouvernance locale " est un concept relativement récent dans la littérature économique. Ses origines sont anglophones.

Il a été introduit par des politologues anglais. Leur référence a trait aux changements subis par le système du pouvoir local en Grande Bretagne. En effet, cela suite aux reformes menées par " Margaret Thatcher " ³⁰ à partir de 1979, afin de mettre fin à ce qu'on appelait " travaillistes ".

Dans un premier temps, la notion de " gouvernance locale " a été conçue comme synonyme de la relation et de la coordination (dans un champ local ou bien territorial) qui existent entre les gouvernements locaux, les agences techniques et les services publics.

En parlant de l'efficacité économique dans les pays occidentaux, la notion de gouvernance locale est devenue un raccourci des transformations des pouvoirs locaux tout en remettant en question la légitimité de l'action publique.

En France cette notion a été étroitement liée à la gestion des collectivités locales ; elle s'est manifestée comme modalité de gouvernement local dans un contexte caractérisé par une diversité des acteurs, qu'ils soient publics ou privés.

III-2. Gouvernance et organisation administrative locale :

Le processus d'organisation locale dans le contexte de la gouvernance repose sur les principes de la participation, de la délibération et de la démocratie.

Sur cette base, qui caractérise la majorité des réflexions développées autour de la gouvernance locale, que de nombreux termes relatifs à la gouvernance au niveau territoriale ou locale ont été étudié et décortiqués. Ces réflexions portent toutes sur la nécessité d'inclure et de faire participer la communauté dans la

³⁰ Michel CASTEIGTS (IAE de Pau et des Pays de l'Adour) ; LA GOUVERNANCE URBAINE ENTRE SCIENCE ET IDEOLOGIE ; Rencontres internationales : Démocratie et Management local ; Québec Mai 2003.

gestion de ses affaires, afin d'atteindre l'intérêt public et de réaliser le développement local.

Nous entendons par les acteurs de la scène locale, tous les éléments qui peuvent avoir une influence sur le déroulement des différentes tâches (projets de développement par exemple) lancés essentiellement par les autorités. Parmi ces éléments, figurent entre autres la société civile, les entreprises, et les institutions publiques.

En d'autres termes, il faut qu'il y ait une manœuvre collective dans la maîtrise et la gestion des ressources d'une communauté. Ceci l'affirme *Gagnon* en soutenant que " *l'idée de gouvernance locale repose sur les capacités des communautés à maîtriser leur territoire et à gérer leurs ressources* " ³¹.

Cependant, nous pensons que les autorités publiques doivent entreprendre une tâche d'information et de vulgarisation, auprès de la société civile locale, des différentes règles et normes qui délimitent leurs champs et compétences d'exercice du pouvoir.

Cet acte nous renvoie à la question de la circulation des informations, ce qui représente dans plusieurs cas une entrave pour une implication efficace des acteurs locaux dans la gestion des affaires de la société.

1°- Gouvernance et participation :

La participation est un terme qui tient ses origines des sciences sociales, et plus précisément des sciences politiques.

En effet, plusieurs questions ont été abordées par des philosophes au XIX^e et XX^e siècle, telles que la représentation politique et les modalités du vote ; tout en considérant que l'élection est la procédure par excellence de la participation.

³¹ Gagnon (2001 : 184) ; cité par Tchabagnan AYEVA ; Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales ; INITIATIVE SUR LA NOUVELLE ÉCONOMIE RURALE CENTRE DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE RURALE Rapport de recherche No 3 ; Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) Rimouski, Septembre 2003.

Vers les années soixante, on commence à s'intéresser de plus en plus à la participation des citoyens dans la conception de l'action collective, et l'influence que peut exercer l'individu sur les dispositifs et les mesures prises par les autorités locales en dehors des périodes électorales.

A partir de là, la participation peut avoir comme signification l'implication des "*citoyens dans les décisions collectives au-delà des dispositifs électoraux traditionnels*"³².

D'ailleurs, la loi exige que les réunions de l'assemblée populaire communale, et ses séances, soient publiques permettant aux simples citoyens d'y assister (sous réserve)³³.

Dans ce sens, la gouvernance locale *participative* peut être définie sur la base de la participation qui est "*une notion générique pour désigner l'ensemble des actions par lequel les citoyens cherchent à intervenir dans le processus de décision publique et à influencer les décisions des autorités municipales*"³⁴.

2°- Gouvernance et délibération :

La délibération apparaît comme une procédure de partage de pouvoir entre les autorités et la société civile, du fait que "*l'assemblée municipale règle par ses délibérations les affaires de la commune*"³⁵.

Par une simple définition, une délibération est un débat qui réunit les autorités locales avec leur environnement afin d'aboutir à une décision collective. Elle est considérée comme la réunion entre de multiples idées et opinions ; mais aussi comme une interaction entre les différents intervenants éventuels.

³² Laurence Bherer; Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif La politique consultative de la Ville de Québec ; THÈSE pour l'obtention du Doctorat « Pouvoir, action publique et territoire » ; UNIVERSITÉ MONTESQUIEU BORDEAUX IV ; décembre 2003.

³³ Article 19 de loi n° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

³⁴ Sandra Breux- Laurence Bherer- Jean-Pierre Collin ; "Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale" ; Notes de recherche ; Groupe de recherche sur l'innovation municipale (GRIM) Institut National de la Recherche Scientifique Urbanisation, Culture et Société ; Gatineau ;2004 .

³⁵ LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.

Cependant, une délibération ne peut être efficiente que si certaines normes et pratiques soient respectées ; rappelons ici la transparence, le respect d'autrui, et la mise à disposition l'information pour tous les acteurs.

La délibération doit, en outre, concerner toutes les couches et les classes de la société sans exception. Il est constaté dans certains pays (notamment les pays sous-développés), que les réunions auxquels les autorités publiques font appel, ne sont assistées que par une *“minorité relativement dotée en capital culturel ou économique et cumulative”*³⁶.

Les résultats des délibérations menées avec succès, peuvent être considérées comme un consensus regroupant un nombre de décisions autour desquelles les différents façonneurs de la scène locale sont mis en accord. Ces résultats entraînent par la suite à un renforcement de la légitimité du pouvoir public.

Toutefois, *“ les délibérations sont prises à la majorité de l'assemblée populaire communale en exercice”*³⁷ dont l'extrait doit être *“affiché à l'endroit destiné à l'information du public au siège de l'assemblée populaire communale, dans les huit jours qui suivent la séance”*³⁸ et *“tout personne, physique ou morale, a le droit de consulter sur place les procès-verbaux des délibérations (...) et d'en prendre une copie à ses frais”*³⁹

Cette légitimité du pouvoir est acquise essentiellement par le recours à la concertation de la société (individus et agents économiques). D'ailleurs —et d'après *Gérald ORANGE* et *Eric VATTEVILLE*— *“La concertation est donc la méthode essentielle de construction d'un territoire légitime. Avec les partenaires qui sont les organismes professionnels, les entreprises et les associations, les projets trouvent un enrichissement et les acteurs indispensables à leur mise en oeuvre”*⁴⁰.

³⁶ Maurice ENGUELEGUELE ; référence précitée.

³⁷ Article 93 de la loi n°90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

³⁸ Article 21 de la loi précitée.

³⁹ Article 22 de la loi précitée.

⁴⁰ Gérald ORANGE, Eric VATTEVILLE; “GOUVERNANCE TERRITORIALE

3°- Gouvernance et démocratie :

A l'instar des autres domaines, la démocratie occupe une place cruciale en ce qui concerne la conception de la gouvernance, dans la mesure où on la considère comme le fil de lien entre gouvernant et gouverné (sans excès dans cette liaison)⁴¹.

La démocratie donne à l'électeur la possibilité de confier en premier lieu la tâche de gestion de ses affaires à des institutions étatiques, et en second lieu d'intervenir lors de tout dysfonctionnement, déviation, ou même défaillance constatée au niveau des décisions prises et des politiques mises en place par ces institutions.

Dans ce sens, une gouvernance locale démocratique est celle qui favorise le rôle du citoyen dans la conception des méthodes, vues adéquates et efficaces pour la gestion des affaires ; ainsi que sa participation dans l'allocation des ressources budgétaires.

La législation algérienne conçoit la collectivité locale comme un cadre d'expression de la démocratie locale, assise de décentralisation et lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques⁴².

La citoyenneté apparaît donc comme la pierre angulaire dans le processus d'une gouvernance locale démocratique, puisque cette dernière doit assurer et augmenter la liberté contributive du citoyen dans le développement local.

Cela passe par la mise en œuvre des lois et réglementations stimulant les citoyens à s'impliquer dans la prise des décisions et dans l'attribution des marchés et des projets.

ET DEVELOPPEMENT DURABLE" ; Rencontres Internationales « Démocratie et Management local » ; Cidegef - Enap - Sixièmes Rencontres « Ville-Management » ; Québec - 20-23 Mai 2003.

⁴¹ Etre gouverneur ne signifie pas que les compétences soient exercés d'une façon absolue, sans faire recours à la population (concertation), ce qui pousse à penser que l'électeur dote les élus d'un pouvoir de décision, à l'issu du vote, et par la suite les subir.

⁴² Article 84 de la loi précitée.

IV- La décentralisation comme facteur d'une bonne gouvernance

locale :

L'autonomie des collectivités locales est primordiale pour toute prise des décisions et des mesures aptes à motiver, organiser, et stimuler les différents comportements des acteurs de la scène locale. L'autonomie figure comme un axe très essentiel, et comme un élément crucial pour une bonne gouvernance à l'échelle locale.

Un élargissement de la marge de l'exercice du pouvoir pour les collectivités locales, par l'intermédiaire d'un processus de décentralisation, est donc très requis.

IV-1.Principes de la décentralisation ?

Par définition la décentralisation signifie un transfert de pouvoir ou en l'occurrence une responsabilité de l'Etat centrale vers des échelons inférieurs. En général cela se fait en direction des collectivités locales.

Pour Mawhood et Smith⁴³, la décentralisation peut être représentée par tout acte qui permet à un gouvernement central de céder le pouvoir, d'une façon formelle, à des acteurs et des institutions ayant le statut d'entités locales.

Sur ce transfert de pouvoir, on peut constater l'existence de plusieurs formes de décentralisation donnant une image plus au moins claire sur le degré par lequel cette tâche a été accomplie.

IV-1.1. Déconcentration:

La déconcentration désigne l'attribution de certaines responsabilités du gouvernement central à ses bureaux régionaux.

Pour le PNUD⁴⁴ la déconcentration *"consiste, d'une part à transférer une charge de travail d'un ministère ou du siège d'une institution au personnel sur le*

⁴³ Cités par Jesse C. Ribot; "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability"; UNRISD Program on Democracy, Governance and Human Rights Paper Number 8 • December 2002.

⁴⁴ PNUD janvier 1997.

terrain, créant un système d'administration locale par le biais duquel un certain pouvoir discrétionnaire en matière de prise de décisions est laissé au personnel sur le terrain, dans le cadre des directives fixées par le centre, d'autre part à mettre en place des organes locaux appartenant à la hiérarchie administrative et qui lui demeurent assujettis”.

De cette définition on peut remarquer que ce transfert de pouvoir n'est que partiel, et l'Etat ne cède pas totalement ces compétences aux administrations locales qui le représentent.

Bien qu'elle soit un outil d'accélération de prise de décisions d'une façon adéquate avec les préférences locales, la décentralisation *“peut avoir pour conséquences qu'une loi ou une politique nationale soit mise en vigueur différemment d'une région à l'autre”*⁴⁵.

IV-1.2. Délégation:

Cette méthode rend les collectivités locales des agents de l'Etat qui se chargent d'exercer un pouvoir (ou certaines fonctions) pour l'Etat central, dans leur cadre spatial qui est le local.

En d'autres termes, par la délégation on décide que pour certaines fonctions et compétences les collectivités locales occuperont la place de l'Etat. Dans ce cas le pouvoir peut être transféré ou bien créé ; ainsi la dispersion des employés de l'Etat est diminuée considérablement.

IV-1.3. Dévolution :

La dévolution consiste à transférer le pouvoir à des collectivités locales ayant des frontières géographiques claires et reconnues ; et dans ce contexte les autorités locales peuvent exercer le pouvoir et assumer leurs responsabilités quant à la prise de décisions.

⁴⁵ Richard Bird et François Vaillancourt, “DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT : CONCEPTS, MESURE ET ÉVALUATION” ; ICTS, Septembre 1996.

Les autorités ayant acquis des compétences par la dévolution, détiennent des droits larges en exerçant le pouvoir de décider, gérer, suivre et d'évaluer les différentes politiques et stratégies mises en place.

La distinction entre ces différents degrés de décentralisation ne nous empêche pas de s'interroger sur les champs et domaines qui peuvent être concernés par ce processus de transfert de pouvoir, et par la suite faire une autre distinction engendrant des types⁴⁶ de décentralisation.

Tableau 1 : formes et degrés de décentralisation.

		Forme de décentralisation		
degré de décentralisation	Bas	Déconcentration		
	Moyen		Délégation	
	Elevé			Dévolution

IV-2. Types de décentralisation:

En parcourant la littérature relative à la décentralisation, on peut relever trois formes essentielles qui sont : la décentralisation administrative, la décentralisation politique et la décentralisation des finances.

IV-2.1. La décentralisation administrative:

Cette forme de décentralisation consiste à la redistribution de l'autorité, la responsabilité et les ressources financières à des niveaux plus bas. Pour ces trois éléments le gouvernement central transfère le pouvoir à des entités qui représentent l'Etat au niveau local.

⁴⁶ Une activité gouvernementale est multidimensionnelle, car elle concerne à la fois le champ administratif, politique, économique, législatif et bien d'autres domaines. Ceci rend très divers et multiples les types de décentralisation, raison pour laquelle on citera uniquement ceux qu'on les estime très importants.

Cette décentralisation s'effectue selon des démarches bien définies. La première est fonctionnelle ; par laquelle le transfert du pouvoir est orienté vers des organismes spécialisés qui activent au niveau local tels que des bureaux locaux du ministères nationaux. La deuxième démarche est la répartition régionale⁴⁷, ayant le but de transférer par le biais du pouvoir, la responsabilité de certaines fonctions aux institutions locales, qui ont un statut politique et un cadre géographique bien déterminer.

IV-2.2. La décentralisation politique:

Cette forme de décentralisation concerne les pouvoirs de types politiques et législatifs⁴⁸. Lesquels sont transférés aux citoyens et aux institutions qui les représentent dans leurs territoires dits locaux.

La décentralisation politique interpelle certains principes qui concrétisent et renforcent la démocratie et la gouvernance locale, notamment le pluralisme politique et le gouvernement représentatif.

Dans le même cadre, cette forme demeure comme appui à la démocratisation, puisqu'elle donne aux citoyens et aux institutions locales plus de poids et d'influence en matière de conception et d'exécution de la politique de la gestion des affaires de la société locale.

IV-2.3. La décentralisation des finances:

Au niveau des finances, la décentralisation englobe tout ce qui a une liaison avec la fiscalité, la génération des revenus locaux, la gestion et la répartition des dépenses⁴⁹.

⁴⁷Gagnon, 1994; Prophète; Rondinelli, 1981, cités dans VALORISATION DES EXPÉRIENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN HAÏTI, ANNEXE 4 DÉCENTRALISATION ; GRAP/Chaire J.W. McConnell de développement local ; Faculté d'administration Université de Sherbrooke Septembre 2003.

⁴⁸ Manor, 1999; Crook et Manor, 1998, cités dans la même référence.

⁴⁹ Wusnch et Olowu, 1995; Manor, 1999; Crook et Manor, 1998; Prud'homme, 2001 ; cités dans la même référence.

La décentralisation des ressources fiscales, ainsi que le pouvoir de générer des revenus propres aux collectivités locales, fait de la responsabilité des finances une question colossale que doivent assumer les élus locaux.

Cette forme prend la première place quand on parle des ressources des collectivités locales et lors de l'élaboration de leurs budgets ; mais aussi quand on aborde la question des concours dont elles peuvent en être bénéficiaires en provenance de l'Etat central. La décentralisation à ce niveau doit leurs fournir les outils et les instruments politiques et législatifs permettant la prise de décisions, outre le pouvoir de répartir leurs dépenses en tenant compte des spécificités de chaque collectivité.

Dès lors, une bonne gestion et une politique claire sont nécessaires pour augmenter les capacités financières des collectivités, et pour diminuer la dispersion des ressources budgétaires. Cet objectif est évoqué lors de toute réflexion relative à la question de la bonne gouvernance locale.

IV-3. Décentralisation et gouvernance locale, atout et nécessité :

La participation des citoyens dans la gestion financière des collectivités locales, une relation étroite entre autorité et population, et l'autonomie des entités locales quant à la prise des décisions, telles sont les bases d'une bonne gouvernance locale.

D'ailleurs une bonne gouvernance décentralisée *"includes the forms and procedures that allow a society to achieve at the sub-national and local levels the goals of poverty reduction, sustainable livelihoods, environmental regeneration, and gender equity"*⁵⁰

⁵⁰ DECENTRALIZED GOVERNANCE MONOGRAPH: A GLOBAL SAMPLING OF EXPERIENCES; Management Development and Governance Division United Nations Development Programme ; September 1998

Un processus de décentralisation doit favoriser ces principes, et réhabiliter les gouvernements locaux⁵¹. Il doit diminuer aussi le degré de dépendance des collectivités locales de l'Etat central ; ce qui les pousse également à fournir plus d'efforts en exerçant leur pouvoir dans l'application des politiques locales.

Un Etat décentralisé est un privilège qui stimule une harmonisation au niveau de l'allocation des ressources et de l'affectation des dépenses.

Par la décentralisation, une collectivité locale autonome ne sera plus limitée par la législation centrale lors de l'élaboration du budget, ou bien quand il s'agit de mettre en place certains dispositifs ou bien une politique. Ceci leur permet l'augmentation de leurs revenus, voire la création de nouvelles sources.

IV-3.1.Le renforcement financier :

Les autorités locales ne peuvent accomplir les tâches qui sont à leurs charges sans qu'il y ait à leur disposition une couverture budgétaire à un seuil suffisant, pour répondre aux différents besoins financiers de la collectivité.

La décentralisation permet la création de nouveaux canaux de financement pour la collectivité, ainsi qu'une utilisation rationnelle des ressources disponibles et qui sont à la portée de la collectivité, et cela pour deux raisons essentielles :

1°- éviter un déséquilibre budgétaire local et par la suite un déficit national.

2°- réaliser un excédent qui peut devenir une source de financement pour l'année qui suit.

Au niveau de la fiscalité et de la gestion foncière, les rendements de ces deux principales sources seront directement versés pour le compte des collectivités, sans qu'elles soient obligées d'attendre les quotes-parts qui leurs sont attribuées par l'Etat.

En effet l'assiette fiscale de l'impôt foncier qui porte en général sur *“ la valeur vénale ou locative du sol et des immeubles [...] est une bonne source de*

⁵¹ Nous voulons ici par gouvernements locaux, tout genre de structures étatiques désignées par des lois et par la législation en vigueur, ou autres élus démocratiquement tels que les APC (la mairie), APW (la wilaya) pour le cas de l'Algérie.

financement pour des services locaux...⁵² ; ainsi qu'elle donne à la collectivité les moyens financiers suffisants pour lancer toute opération d'innovation de son patrimoine immobilier.

IV-3.2. Concrétisation de la démocratie et de la participation:

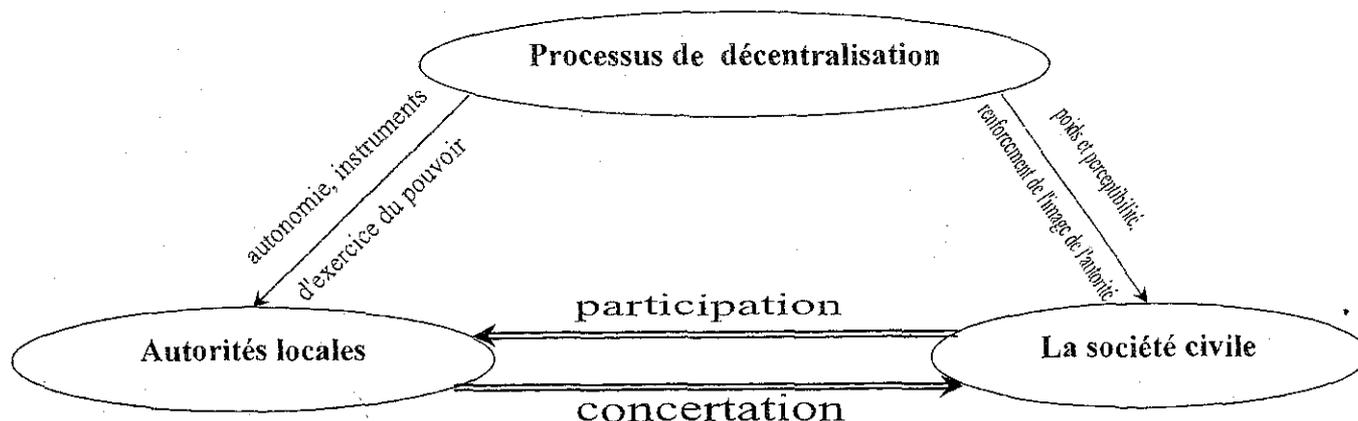
Un processus de décentralisation doit prendre en considération l'influence du fossé qui peut exister entre l'autorité locale et la population. Plus que l'administration est loin du citoyen, sa perceptibilité par ce dernier réalisera des niveaux très bas.

Le rapprochement⁵³ de l'administration (ou bien la collectivité locale en tant qu'une administration constituée d'individus démocratiquement élus) de la population et de la société civile, apparaît comme un outil primordial pour le renforcement de la démocratie locale et la participation citoyenne.

Ces objectifs ne pourront être atteints que si les autorités locales font recours à la concertation des citoyens et des autres acteurs locaux et à la publication des différents projets entrepris ou dispositifs mis en place. Cela en tenant compte des suggestions qui proviennent de la société locale.

Dans un autre volet, l'implication de l'Etat local⁵⁴ dans la résolution des problèmes de la société, à savoir la lutte contre la pauvreté, la promotion de l'éducation est revendiquée. L'accomplissement de ces tâches augmente la légitimité du pouvoir étatique, et rend plus convaincant le discours politique.

Figure 1 :



⁵² Richard Bird et François Vaillancourt; référence précitée.

⁵³Rapport National sur le Développement Humain au Bénin - édition 2003

⁵⁴ Un synonyme de collectivité locale, puisque cette dernière présente l'Etat central au niveau local.

Un bon processus de décentralisation apporte plus d'efficacité à l'action gouvernementale locale. Cette efficacité permet à la collectivité locale d'être perçue comme étant une autorité capable de gérer les affaires publiques locales par ses propres visions⁵⁵, et non pas comme une entité annexée à l'Etat central qui n'est pas habile que pour l'exécution de la politique de ce dernier au niveau de son périmètre local.

⁵⁵ Toutefois nous ne sommes pas entrain d'appeler à une décentralisation totale ou autonomie absolue.

Conclusion:

La gouvernance locale pose de nombreuses questions dès qu'on fasse appelle aux normes et conditions qui façonnent la gestion financières des collectivités locales et la répartition de leurs ressources budgétaires.

Ainsi, on s'interroge souvent sur la manière par laquelle les dépenses de la collectivité sont réparties, et les critères qui déterminent les domaines de dépenses les plus prioritaires ; et sur ce que représentent ces actes comme influence sur l'efficacité du gouvernement local, et par conséquence servir comme outils d'évaluation de l'acte de la gouvernance.

Cette importance accordée aux finances publiques des collectivités locales est due aux résultats auxquelles on aboutisse à la fin de l'année budgétaire, qui auront une répercussion (négative ou positive) sur l'ensemble des segments de l'économie locale.

Si parmi les supports d'une bonne gouvernance locale la concertation de la société civile, cette opération doit être menée autour de l'élaboration du budget de la collectivité locale, tout en incluant les avis et les opinions des acteurs locaux (susceptibles d'introduire des changements promotrices de la répartition de leurs dépenses) de sorte qu'elles puissent— les collectivités locales— répondre aux besoins de la société.

A l'aide du processus de la décentralisation on attribue plus d'autonomie aux collectivités locales, tout en élargissant leurs champs d'agir et de prendre des décisions. Toutefois elles sont incitées à être plus dynamiques, dans la mesure où une rationalité quant à l'élaboration du budget est souvent recommandée ; en y ajoute la nécessité de trouver de nouveaux canaux et sources favorisant la génération des revenus nouveaux que se soient d'origines intérieures ou extérieures.

En arrivant à en procurer de nouvelles formes de financements à l'échelle locale, la collectivité peut se mettre à l'abri de toute déficit budgétaire de l'Etat

central, qui se suit d'une réduction des concours qui leurs sont désignés par ce derniers.

Par l'immigration de ces réflexions dans le contexte comptable des finances des collectivités locales, nous tenterons de mener une analyse évaluatrice de la manière et les règles appliquées lors de l'affectation et l'allocation des ressources, ainsi que des secteurs de dépenses qui attirent l'attention des autorités locales ; auxquels en accordent plus d'importance, et par la suite nous essayerons de déterminer leur influence sur la gouvernance locale.

Chapitre III

INSTRUMENT TRADITIONNEL DE GOUVERNANCE : LE BUDGET

Introduction:

Les collectivités locales sont les autorités étatiques les plus proches du citoyen, qui exercent le pouvoir public au niveau local. Elles suscitent beaucoup d'intention de la part de la société civile, notamment lors de l'utilisation des ressources financières.

Cette société attend de la collectivité locale qu'elle emploie les différentes recettes, auxquelles la masse citoyenne et l'ensemble des acteurs locaux ont contribué, de sorte à ce que les charges imposées par le fonctionnement des différents services de cette collectivité soient mieux couvertes ; mais aussi afin de répondre à la demande sociale et de réaliser le développement local.

Pour y aboutir, les collectivités locales doivent bien estimer leurs dépenses et recettes, et déterminer avec une très grande exactitude les besoins de chaque domaine de dépense. Pour cette raison la mise en œuvre d'un ensemble de lois et de réglementations demeure primordiale, surtout qu'une délimitation et une structuration des opérations financières s'imposent à tout moment de la gestion de la collectivité.

Dans ce cadre, on va examiner les étapes de la répartition des ressources de la plus petite collectivité locale, c'est-à-dire de la commune. Pour ainsi faire une description panoramique de l'imputation des dépenses et des recettes communales.

Bien qu'il inclut plusieurs points de ressemblance avec le budget de l'Etat ; le budget local a ses spécificités et ses propres caractéristiques. Parmi, on cite celle qui figure comme la plus importante et la plus marquante : le budget local ne peut en aucun cas être voté en déséquilibre ; il se présente toujours en équilibre.

Ainsi, ce budget passe par de nombreux services et autorités ; de l'ordonnateur, qui est le président de l'A.P.C (décideur des dépenses et d'émission de titres de recettes), à l'Assemblée Populaire Communale qui procède au vote de ce budget, qui sera objet d'adoption ou de rejet. Puis il est transmis à une autorité dite de tutelle pour son approbation, avant qu'il soit prêt pour l'exécution.

Une exécution qui s'accumule tout au long d'une année civile, et qui constitue ce qu'on appelle "l'exercice budgétaire". Elle obéit à des modalités et des formalités à la fois administratives et comptables. Ces modalités forment les deux cadres de l'exécution des dépenses et des recettes, vêtus d'une très grande importance lors de tout suivi et contrôle budgétaire.

Le contrôle du budget, que ce soit antérieur ou postérieur, vise à lever les déviations qui accompagnent son élaboration et son exécution. Aussi il permet d'entamer une évaluation de l'action communale sur le plan de la gestion financière, à savoir l'affectation des dépenses et l'application des lois et des règlements qui s'y attachent.

I- Notion du budget :

I-1. Etymologie du terme :

Le mot français *bouge* ou bien *bougette*, ayant la signification du petit sac du roi, présente les origines du terme budget. Les anglais étaient les pionnières à donner une vocation financière au budget, pour qu'il devienne "*le sac du roi et le trésor qu'il contient*"¹.

En effet "*le budget qui recense les recettes et les dépenses de l'Etat est un document politique, juridique, et financier*"².

L'utilisation de cet instrument n'est propagée vers l'Europe qu'après environ deux siècles de son adoption en Angleterre, c'est-à-dire vers le 19^{ème} siècle. Mais cela sans que son institution dépasse le but de le fournir au parlement comme moyen de contrôle de l'action du gouvernement.

De nombreux changements ont été apportés au budget au fur et à mesure de l'évolution économique qu'a subit le monde. Ainsi deux types de budget méritent d'être cités : le budget classique et le budget moderne.

I-1.1. Budget classique:

Les caractéristiques principales de ce budget sont le volume réduit et le contenu limité.

Le budget classique³ ne contient que peu d'activités, que l'Etat doit assumer. Les tâches de l'Etat concernent essentiellement la défense, la justice, la sécurité et la diplomatie, pour lesquelles il réserve des ressources.

Ainsi les dépenses dans ce budget ne sont que administratives. Elles aident à l'accomplissement des services publics indispensables.

¹ L. Troabas ; cité par Bachir YELLES CHAOUCHE ; LE BUDGET DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALE ; OPU ; ALGER 1990.

² Raymond MUZELLEC ; FINANCES PUBLIQUES ; 5^e édition ; SIREY 1986.

³ Les classiques voient que l'intervention étatique peut être à l'origine de tout entrave de l'activité économique, raison pour laquelle on restreint le rôle de l'Etat, et on confie les autres tâches aux acteurs privés.

D'un coté, les dépenses à allure économiques ne sont pas affectées ; et de l'autre coté les recettes qui l'alimentent (le budget) sont composées essentiellement des ressources domaniales et fiscales.

Les recettes domaniales présentent essentiellement les revenus que l'Etat reçoit pour son patrimoine foncier tel que les forêts et les terrains. Les recettes fiscales sont constituées d'une façon majeure des impôts ayant pour rôle la subvention des caisses publiques.

Du fait qu'on a empêché l'Etat d'intervenir dans le champ économique, un autre caractère vient s'ajouter aux précédents : le budget classique est neutre sans aucune influence sur les agents économiques ni par un effet positif (stimulation, encouragement, subventionnement), ni par un effet négatif (impôts exagérés).

Le budget classique est improductif car les dépenses qu'il contient ne concernent pas des domaines lucratifs ou bien d'investissements, puisque l'Etat chez les classiques consomme et ses activités n'apportent rien à la production et à la richesse de la nation par conséquences de l'absence de toutes dépenses d'équipements et d'investissements.

Ce type de budget est toujours en équilibre. L'Etat ne doit en aucun cas dépenser plus qu'il reçoit.

Un déficit ou un excédent au niveau du budget de l'Etat n'ont pas une grande importance. Ainsi on conçoit l'état excédentaire du budget comme une injustice exercée sur les citoyens ; et un manque de ressources ne peut être recouvert par la création artificielle de la monnaie, car cela entraîne à l'inflation.

I-1.2. Budget moderne:

La crise économique du 1929, et la montée du socialisme dans le monde entier, ont remis en question le rôle de l'Etat et sa contribution dans le dynamisme économique.

Dès lors, on interpelle souvent les instruments d'intervention de l'Etat, parmi lesquelles le budget.

Le budget classique est devenu (depuis) un budget moderne, avec des dépenses très diversifiées, et qui accorde plus d'importance à l'intervention de l'Etat.

Étant considéré comme acteur économique, les autorités publiques par les tâches qu'elles assument, influent énormément sur le perfectionnement de l'économie.

Comme conséquence de ce progrès qu'a connu le rôle de l'Etat, le budget est devenu volumineux, ce qui est justifié par la nécessité de prévoir les crise et de faire face à tout déséquilibre que ce soit social, économique ou d'autres.

L'impact de cette évolution s'est aussi manifesté quant au contenu du budget ; plusieurs types de dépenses et de nouveaux champs d'intervention (tel que le social) auxquelles l'Etat doit allouer des concours afin de les gérer et les promouvoir.

Ainsi, on distingue des dépenses sociales représentées essentiellement par des pensions et des aides contribuant à la sécurité sociale, le soutien de la consommation (prix) des produits alimentaires de base et de l'éducation.

Dans une autre part, les dépenses économiques touchent les équipements et les investissements, les subventions, les prêts et les assurances.

En passant aux recettes, l'impôt est devenu plus en plus utilisé comme instruments de régulation des activités économiques afin d'aboutir à un équilibre entre les différents secteurs. Ceci en encourageant certains acteurs économiques (exonérations fiscales) et en décourageant certains d'autres (surtaxer) ; outre son efficacité dans les conjonctures inflationnistes.

A coté de l'impôt une autre source vient s'additionner aux ressources de la nation : l'emprunt.

L'emprunt demeure très utile dans les cas de financement des investissements, ce qui permet une augmentation du revenu national par l'augmentation de la production.

A travers ses évolutions le budget est quasiment changé. D'un budget classique, neutre, improductif, et toujours en état d'équilibre, on est passé au budget moderne qui n'est plus neutre car l'Etat peut agir sur l'ensemble de l'économie.

Il est devenu aussi productif en s'intéressant aux domaines rentable telle que l'industrie. En fin il peut être excédentaire ou déficitaire, donc en déséquilibre.

I-2. Le budget de la commune:

I-2.1. Définition:

L'Assemblée Populaire Communale (APC) a le pouvoir et la compétence de prévoir et autoriser les dépenses et les recettes de l'année par un acte appelé "*Budget*"⁴ de la commune. Ces détails (volumes des recettes et des dépenses) devront être rapportés sur des documents officiels, tenant compte de la période considérée.

Ainsi, il est "*l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune. Il constitue également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le bon fonctionnement des services communaux*"⁵, qui obéit à des réglementations et des lois.

Le budget est donc un acte réglementé, qui obéit aux règles du code des communes et les textes relatives à son élaboration. Toutefois, il est un acte de prévision et d'autorisation, car la commune doit évaluer ses recettes et en suite autoriser les dépenses selon l'importance et la priorité de chaque domaine.

L'élaboration du budget obéit (en plus des règles et des décrets, on a les lois de finances) à certains principes énumérés de cinq⁶ :

⁴ Circulaire Interministérielle "C2" sur les opérations financières des communes.

⁵ Article 149 du Code communal.

⁶ Chérif RAHMANI; LES FINANCES DES COMMUNES ALGERIENNES, insincérité, déficits et bonne gouvernance ; Casbah éditions ; ALGER 2002.

~ **L'annualité** (ou la périodicité) : Le budget est établi pour une période d'une année civile⁷ qui peut être prolongée jusqu'au 15 Mars de l'année suivante. Une prolongation qui touche essentiellement les opérations de la liquidation et d'émission des titres de recettes à des droits acquis au cours de l'année considérée. Cependant pour ces dernières, ainsi que les opérations de paiement et de recouvrement des dépenses, cette période pourra atteindre le 31 Mars. Cette période est appelée autrement "*l'exercice*"⁸.

~ **L'antériorité** : l'établissement du budget anticipe la clôture de l'exercice en cours, ce qui rend les prévisions relativement aléatoires et peu pertinentes. On ne peut évaluer les recettes d'une façon exacte (certes) qu'après la fin de toutes les opérations, c'est-à-dire, après le 15 Mars ou éventuellement après le 31 du même mois.

~ **L'unité** : le budget doit être présenté sur un document unique, afin de faciliter la circulation de l'information entre les différents services de la collectivité. Ceci d'une façon claire et complète, et comme mesure pour éviter toute ambiguïté ou asymétrie d'information. Cependant (en pratique) différents documents sont utilisés pour transcrire les opérations financières de la commune.

Ces documents sont essentiellement:

1° : budget primitif.

2° : budget supplémentaire.

3° : le compte administratif (ordonnateur), et le compte de gestion (receveur).

4° : l'ouverture de crédit par anticipation.

5° : l'autorisation spéciale.

⁷ "C2", Référence précitée.

⁸ "C2", Référence précitée.

- ~ **L'universalité** : la nomenclature budgétaire constitue le cadre dans lequel toutes les opérations financières doivent être présentées, afin que les soldes globaux ne soient pas les seuls à être affecté par toute compensation entre les dépenses et les recettes. D'autre part, pour éviter la non-spécialisation des recettes à la couverture des dépenses.
- ~ **L'équilibre budgétaire** : l'équilibre budgétaire est une priorité que doit la collectivité locale réaliser, et un état sur laquelle elle doit veiller pour maintenir une stabilité financière et préserver la gestion municipale de tout déficit susceptible d'engendrer des enjeux énormes quant à l'accomplissement des différentes tâches de la commune. Un équilibre qui doit être réalisé au niveau de la section de fonctionnement, et au niveau de la section d'équipement et d'investissement.

Ces règles sont à respecter le long de l'établissement du budget ainsi que son exécution, afin que l'exercice atteint ses objectifs, et que la stabilité financière soit maintenue.

I-2.2.L'établissement du budget:

L'établissement du budget communal passe par trois étapes essentielles : la préparation, le vote et en dernier lieu l'approbation du budget par les autorités locales.

Ces procédures impliquent la totalité des entités publiques locales, notamment la Recette Communale et l'Assemblée Communale Populaire pour mieux affecter les différentes dépenses.

1°— La préparation du budget :

Assisté par l'ensemble des services compétents (chargés des finances) de la commune, le président de l'APC prépare le budget selon le plan comptable et la nomenclature budgétaire. Cette préparation se fait sur la base de l'exercice

précédent et les différentes tâches qui ont été conclues par la commune, dont les résultats sont soit des recettes soit des dépenses.

Le recours à certains documents tel que le budget primitif de l'année écoulée, aide le président de l'APC à évaluer (à la fois) les dépenses qui vont s'imposer à la commune et les recettes dont il disposera. Ce qu'il faut signaler ici c'est que le budget à ce stade ne dépasse pas le fait d'être un projet de budget.

2°— Le vote du budget :

Ce projet de budget doit être ensuite présenté à l'Assemblée Populaire Communale. Ce dernier examine la répartition des dépenses et les différentes affectations, soit par chapitre soit (éventuellement) par article.

Ainsi, le vote peut aboutir à un accord où adoption du budget, à un rejet, à la proposition d'une modification, ou encore à exiger la préparation⁹ d'un nouveau projet.

3°— L'approbation du budget par l'autorité de tutelle :

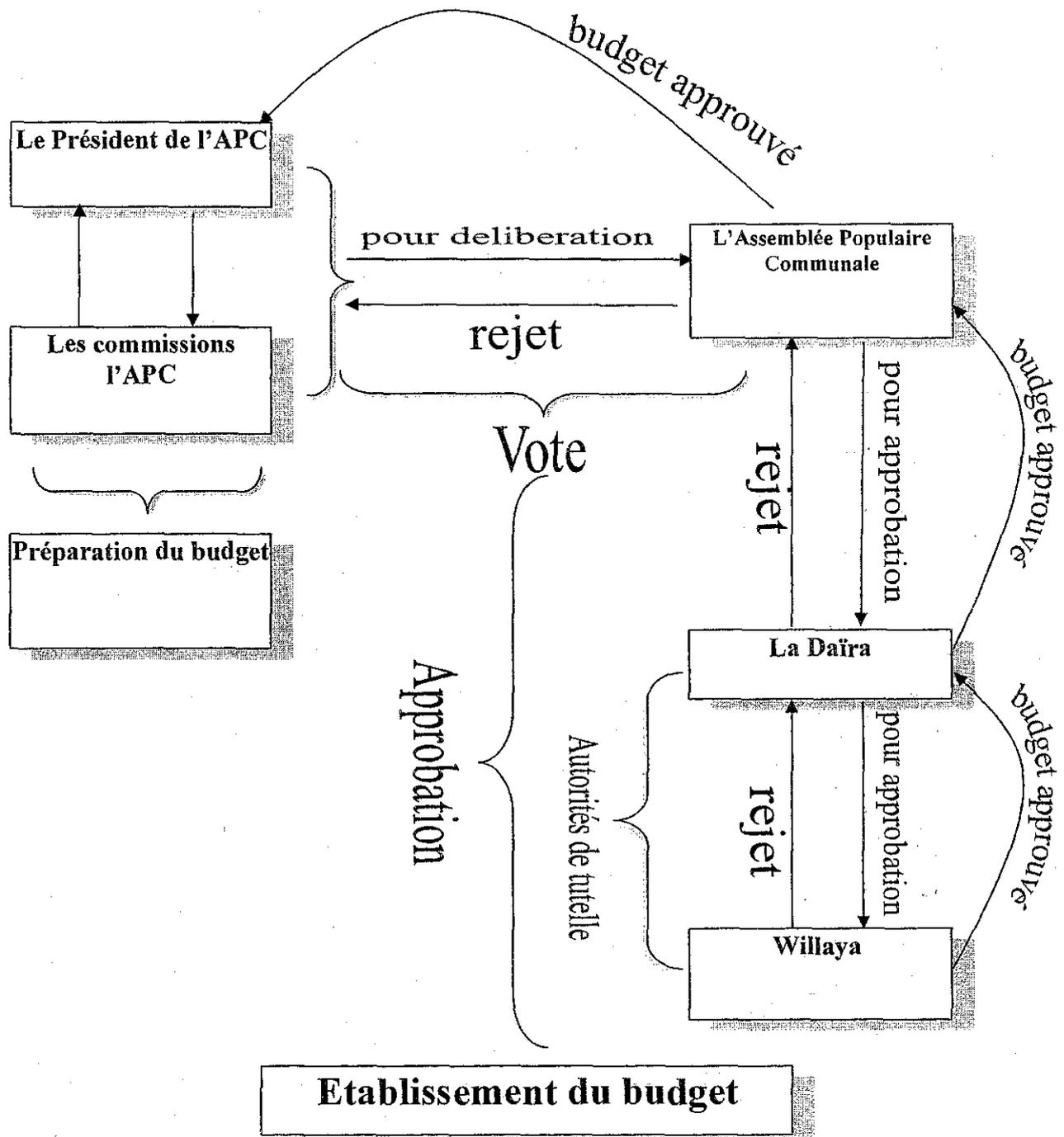
Une fois le budget est voté par l'APC, et ainsi adopté, il doit être présenté à l'autorité de tutelle accompagnée du rapport de la présentation, le cahier des observations et la délibération de l'assemblée en vue de l'approuver.

L'autorité de tutelle peut (elle aussi) rejeter le budget en cas de constatation d'une affectation¹⁰ non fondée, ou d'une répartition non-assujettie à la nomenclature budgétaire et réglementation en vigueur.

Puis, si l'A.P.C ne vote pas un nouveau budget, tout en tenant compte des observations faites par l'autorité de tutelle dans un délai de dix jours ; cette dernière introduit les changements et les modifications nécessaires au budget et l'impose à la commune sans qu'une possibilité de recours soit retenue.

⁹ Ces résultats de la délibération du budget concernent uniquement le budget primitif ; alors que pour le budget supplémentaire l'Assemblée Populaire Communale n'examine que les modifications apportées au budget précité.

¹⁰ Le budget local est voté en équilibre, il est guerre possible qu'il soit établi sur la base d'un déséquilibre.



I-2.3. Les documents du budget:

Bien que la règle d'unité du budget consiste à la présentation de celui-ci dans un seul document afin de faciliter la circulation de l'information, les exigences du travail pratique imposent (par l'influence des conjonctures et situations qui coïncident avec la préparation et l'exécution du budget) l'utilisation de différents documents. Les plus importants sont le budget primitif, le budget supplémentaire et le compte administratif.

1°.Le budget primitif:

Le budget primitif constitue le document fondamental, dans lequel sont indiquées les dépenses et les recettes prévues pour le nouvel exercice ou bien l'année prochaine.

Ce budget "*doit être voté par l'Assemblée Populaire Communale au cours de la session d'octobre*"¹¹, dont les composantes sont les suivantes :

- Une page (la première) consacrée aux statistiques relatives à la commune et son APC, ainsi que d'autres renseignements rapportant sur la politique financière de la commune¹² qui servent d'outils de contrôle budgétaire.
- La Balance Générale qui est un tableau récapitulatif englobant les différentes répartitions affectées entre dépenses et recettes.
- Des annexes statistiques.

2°.Le budget supplémentaire:

Ce budget est institué pour apporter des modifications qui apparaissent nécessaires afin de faire face à des circonstances critiques, qui induisent des changements au niveau de la répartition conclue lors de l'élaboration du budget primitif.

Ensuite, il est présenté à l'Assemblée Populaire Communale pour le vote et l'adoption. Cependant l'assemblée n'examine que les modifications¹³ qui s'étendent à :

- L'aménagement de certaines prévisions de dépenses et de recettes.
- L'introduction de dépenses supplémentaires ou dépenses nouvelles non connues lors de l'élaboration du budget primitif.
- Le report des résultats de l'exercice précédent.

¹¹"C2", référence précitée.

¹²Bachir YELLES CHAOUCHE ; LE BUDGET DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALE ; OPU ; ALGER 1990.

¹³"C2", référence précitée.

3°.Le compte administratif:

Ce document est établi par l'ordonnateur à la fin de l'exercice budgétaire, c'est-à-dire après le 31 Mars, sur la base de sa comptabilité ; mais en parallèle avec celle du receveur communal dans le but d'aboutir à des résultats identiques pour les deux comptabilités.

Le compte administratif est un document dont l'utilité est de "*retracer l'exécution des budgets ou plus précisément le niveau de réalisation de la prévision budgétaire votée par l'Assemblée Populaire Communale*"¹⁴.

II- les recettes locales :

Selon la nomenclature établie par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales, en collaboration avec le ministère des finances, nous pourrions déterminer l'origine des ressources de la commune. Ainsi on distingue deux types de recettes: recettes de fonctionnement et recettes d'équipement et d'investissement.

En effet, "*les recettes ou produits proviennent soit des bénéficiaires des prestations de services rendus ou 'tiers payants' au sens large du terme, soit de la participation de l'Etat ou d'autres collectivités publiques, soit des contribuables*"¹⁵.

II-1.Classification des recettes:

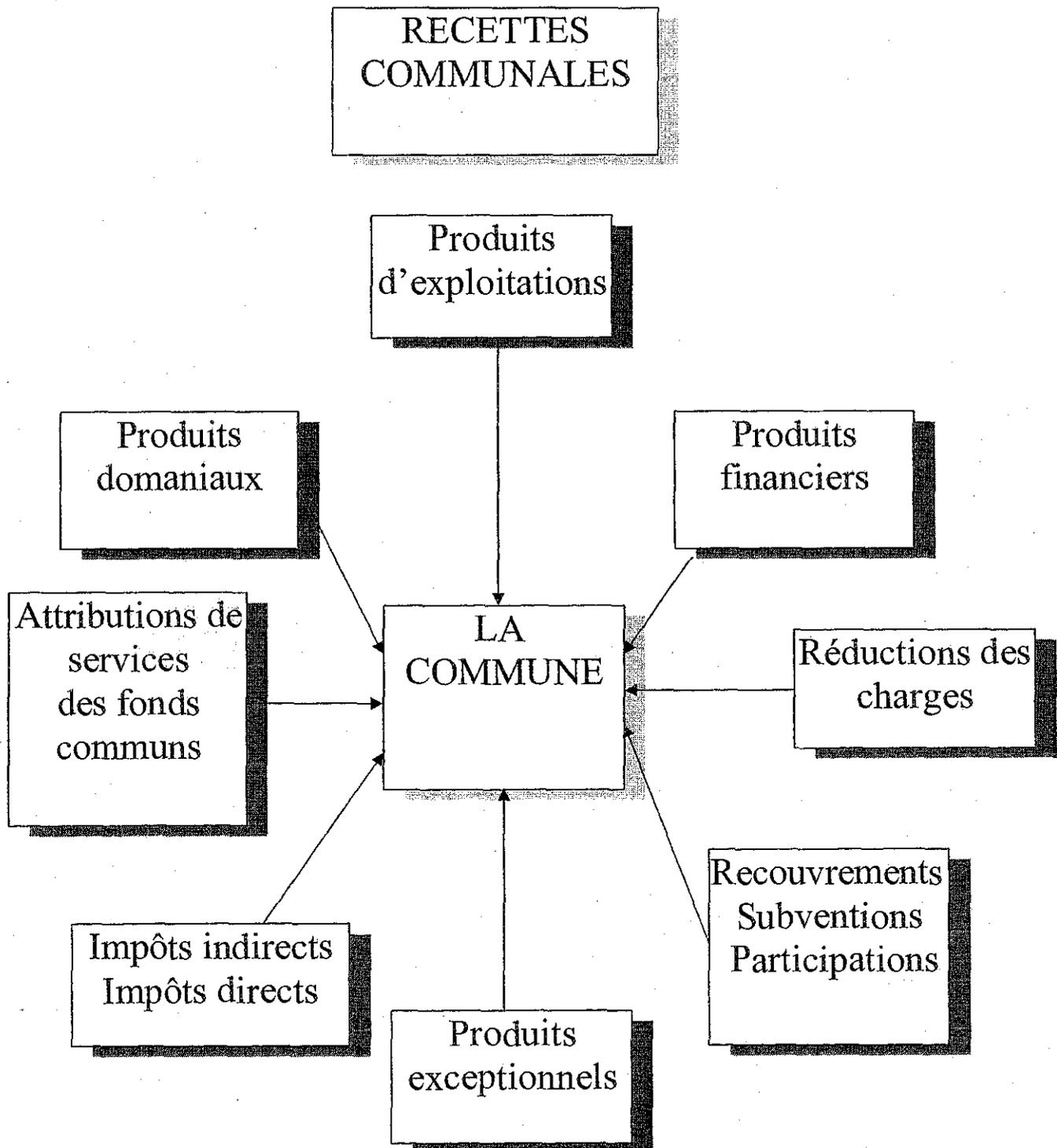
La classification des recettes peut être effectuée selon différents critères, qu'on peut les répartir en trois champs essentiels : économique, administratif et comptable.

Le volet économique inclue une grande part des impôts, tels que la taxe foncière, la T.V.A et l'IRG. Pour les impôts directs et indirects leur classification subie à l'optique administrative.

¹⁴Chérif RAHMANI, référence précitée.

¹⁵ Chérif RAHMANI, référence précitée.

La classification comptable des recettes, dont à la base le plan comptable, met le point sur deux types qu'on a déjà cités. Celles référant au fonctionnement et à l'équipement et l'investissement, ce qui introduit une classification selon la nature.



II-2. Les recettes de fonctionnement :

Les recettes de fonctionnement sont regroupées selon la nomenclature dans la "Classe 7"¹⁶ qui contient, dans un ordre décimale, neuf comptes intitulés :

- Compte 70* — "Produits d'exploitation".
- Compte 71* — "Produits domaniaux".
- Compte 72* — "Recouvrements, subdivisions, et participations".
- Compte 73* — "Réductions de charges".
- Compte 74* — "Attributions du service des fonds communs des collectivités locales".
- Compte 75* — "Impôts indirects".
- Compte 76* — "Impôts directs".
- Compte 77* — "Produits financiers".
- Compte 79* — "Produits exceptionnels".

Chaque compte est subdivisé en articles détaillant les différentes ressources qui peuvent appartenir à un compte ou à un autre. Ainsi ces comptes sont décomposés comme le suit :

Sous le compte 70, on trouve les articles qui concernent la vente des produits ou des services, expéditions administratives, services payés du personnel, droits de visite et de poinçonnage, redevance accessoires des abattoirs, taxe funéraire et autres produits domaniaux ; dont les références numériques sont 700, 701, 702, 703, 704, 705, 709 dans l'ordre.

Les recettes dont l'origine est domaniale (compte 71), sont tirées selon la nomenclature du vente de récolte (710), la location des immeubles, mobiliers et matériels (711). On y ajoute les droits de voirie, place, et de stationnement (712), aussi la concession dans les cimetières (713) et bien d'autres produits domaniaux (719).

Le compte 72 relatif aux recouvrements, subventions, et participations, englobe tous genres de ces derniers présentés par les articles : 720 recouvrements

¹⁶ Journal officiel de la république algérienne ; 17 avril 1985.

sur les fonds de compensation des allocations familiales et des prestations en espèces, 721 participation à l'aide sociale, 722 bonifications d'intérêts, 723 subventions de l'Etat à d'autres collectivités publiques, 729 autres recouvrements, subventions, et participations.

Les réductions des charges ne contiennent que deux articles ; l'article 730 pour les travaux d'équipements effectués en régies, et l'article 739 pour les autres réductions de charges.

Les attributions (attributions de péréquation, allocations aux personnes âgées, et d'autres attributions) en provenance des fonds communs des collectivités locales, se regroupent dans les articles 740, 741 et 749 pour former le compte 73.

Les recettes alimentées par l'ensemble des impôts¹⁷, sont saisies dans les deux comptes 75 et 75 correspondants respectivement aux impôts indirects, dont les taxes portent sur les prestations de services (taxe unique globale), l'abattage, les spectacles, les jeux de hasard, les séjours, en y ajoute les droits de fêtes et les autres taxes ; et aux impôts directs qui s'étendent à la taxe foncière, d'assainissement, la taxe sur l'activité professionnelle (y compris l'activité industrielle et commerciale et droits fixes, l'activité non commerciale et droits fixes), la part communale sur le versement forfaitaire et l'impôt sur les traitements et salaires, l'impôt unique sur les transports privés, contribution unique agricole, droits fixes sur les revenus de la pêche, et autres impôts.

Dans une optique financière, les recettes sont générées par des revenus des titres et rentes, des intérêts des prêts et créances, produits des services à comptabilité distincte et sans personnalité morale, et d'autres produits financiers qui constituent dans leur ensemble les articles 770, 771, 772, 779.

Les recettes de fonctionnement qui restent, et qui ne figurent pas dans les comptes précédents, sont regroupées dans l'article 790 intitulé subventions

¹⁷ Les articles mentionnés portent, dans l'ordre, la numérotation décimale suivante : 750, 751, 752, 753, 754, 755, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 766, 769.

exceptionnelles du service de fonds communs, et l'article 799 pour les produits exceptionnels.

II-3. Les recettes d'équipement et d'investissement :

Les recettes de la section d'équipement et d'investissement sont classées dans des articles en partage avec les dépenses de même type, c'est-à-dire les dépenses d'équipement et d'investissement.

Les comptes concernés¹⁸ et leurs intitulés sont les suivants :

Compte 06 — déficit ou excédent ; dont les articles désignant les ressources sont l'article 060 excédent reporté, et l'article 065 excédent de recettes d'équipement et d'investissement.

Compte 10 — dotation ; incluant les articles :

100 — prélèvement sur recettes de fonctionnement.

103 — dons et legs.

105 — subventions.

Compte 14 — participation de tiers à des travaux d'équipements ; un compte qui contient uniquement des recettes.

Ce compte englobe l'ensemble des participations des établissements publics et des unités économiques, sous forme de financement des travaux entrepris par la commune pour leurs comptes. Ainsi on distingue les articles¹⁹ 140, 141, 142 et 143.

Le **compte 16** — emprunts, où uniquement deux articles recettes figurent, désignant les produits des emprunts contractés par la commune pour elle-même (article 160), et ceux pour ses unités économiques (article 142).

Les bénéfices des unités économiques communales et les autres recettes du secteur économique sont réunies pour former à leur tour les articles 170 et 179,

¹⁸ Article 9 du décret n°84-71 du 17 mars 1984.

¹⁹ Pour les intitulés voir le journal officiel de la république algérienne du 17 avril 1985.

composant le **compte 17**, c'est-à-dire, l'ensembles des revenus du secteur économique.

Les sinistres (**compte 23**) peuvent aussi résulter des recettes à travers des indemnités (article 230).

Au niveau des biens meubles et immeubles, la commune peut tirer des recettes de l'ensemble des aliénations effectuées sur les immeubles ou bien les matériels.

Pour ces ressources, la nomenclature désigne les articles qui suivent :

240 – aliénations d'immeubles.

241 – aliénations de matériels gros outillage et mobilier.

242 – aliénations de matériel de transport.

243 – aliénations de véhicules de tourisme.

244 – aliénations d'engins.

La commune peut accorder des prêts, qui constituent lors de leurs remboursements des recettes.

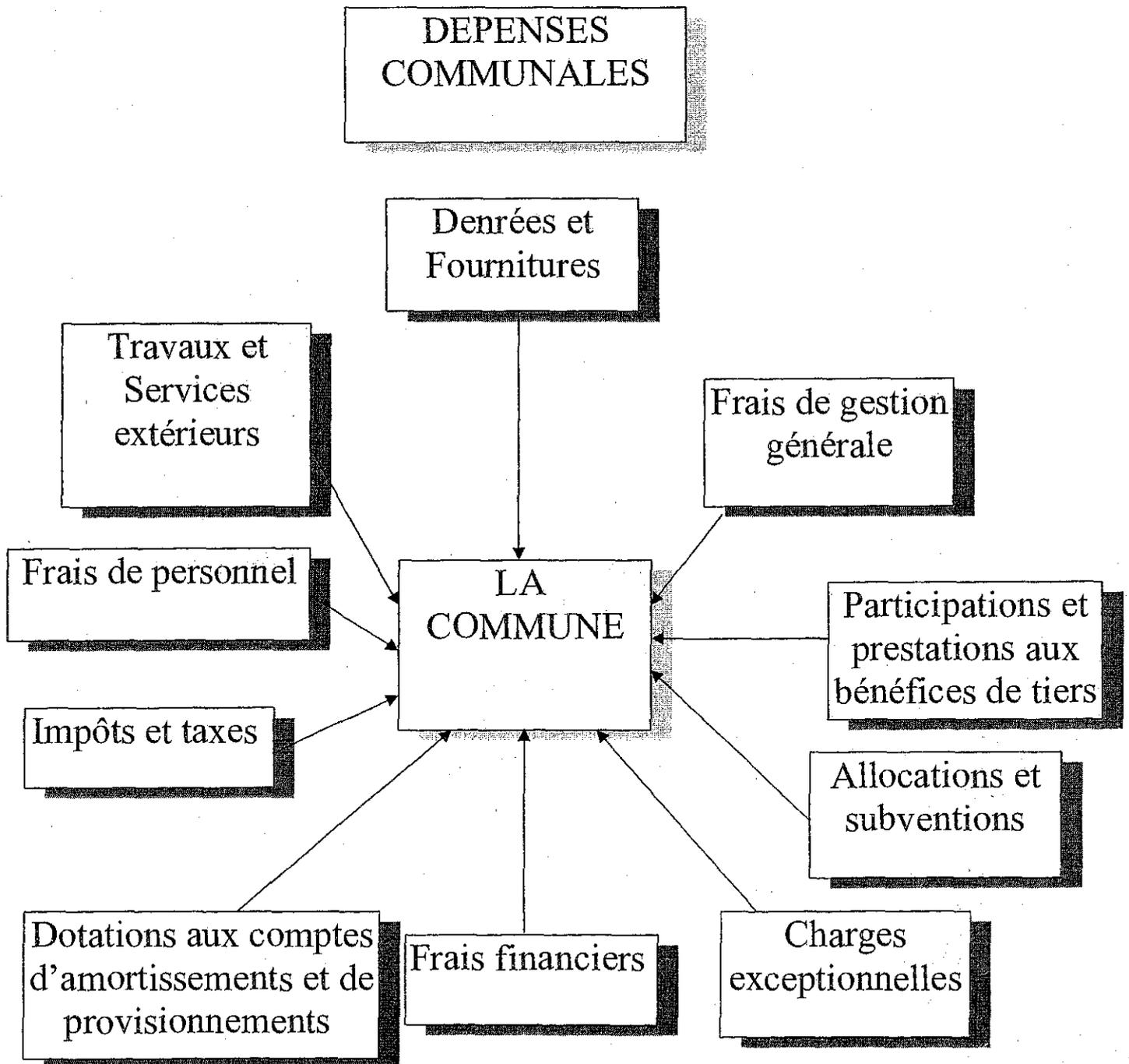
Ces recettes sont désignées par le **compte 25** appelés *prêts à plus d'un an*, et qui sont de trois types. Le premier type est présenté par l'article 250, remboursement par les unité économiques de prêts consentis par la commune, puis comme deuxième type on a l'article 251 remboursement par les tiers de prêts consentis par la commune, et en troisième lieu on a l'article 252 remboursement de prêts alloués aux agents.

Les aliénations des titres et des valeurs (article 260) sont aussi productrices des recettes, et qui découlent du **compte 26** : titres et valeurs.

Enfin, la nomenclature cite les différentes dotations au profit des unités économiques communales. Ainsi le **compte 27** intitulés dotations aux unités économiques se subdivise en deux articles recettes : le 270 pour le remboursement d'emprunts par les unités économiques, et l'article 271 remboursement de fonds de roulement par les unités économiques.

III-Les dépenses locales :

Selon la définition figurant dans la circulaire interministérielle "C2" le dépenses, appelées autrement charges, sont induites par l'activité des services ou bien des moyens permanents ou communs qui contiennent le personnel permanent , administration générale, bien meubles et immeubles , capitaux empruntés.



La réglementation relative à la classification des dépenses et des recettes a consacré cinq classes essentielles ; 0, 1, 2, 6 et la classe 8. Ceci pour faciliter la tâche de transcrire les différentes dépenses inhérentes à tout exercice de la commune.

Du fait que les activités accomplies par la commune sont diverses et variées, les dépenses elles aussi sont divisées en dépenses de fonctionnement, et dépenses d'équipement et d'investissement.

III-1. Les dépenses de fonctionnement :

Ces dépenses²⁰ sont allouées pour couvrir les charges et les besoins des services de la commune.

Dès lors les comptes et les articles suivants sont décrétés :

Compte 60 — dépenses et fournitures.

Article 600 : produits pharmaceutiques.

Article 601 : alimentation.

Article 602 : habillement.

Article 603 : carburant.

Article 604 : combustible.

Article 605 : fournitures pour l'entretien des bâtiments, du matériel et du mobilier.

Article 606 : fournitures de voirie.

Article 607 : fournitures scolaires.

Article 608 : fournitures de bureaux, impressions, reliures.

Article 609 : autres fournitures.

Ce compte, et comme le montrent les différents articles, comprend toutes les dépenses et fournitures ; mais aussi les vivres et les subsistances consommés par les services communaux eux-mêmes, ou distribués comme aides dans des

²⁰ Article 8 du décret n° 84-71 du 17 mars 1984.

circonstances qui nécessitent une intervention à caractère social de la part de la commune.

La commune se trouve souvent dans le besoin d'acquies de l'extérieur certains services et travaux, qu'elle ne peut pas l'entreprendre par ses propres moyens et services, tel que l'approvisionnement en énergie (gaz, électricité,....etc.).

Les dépenses qui couvrent ces besoins sont rassemblées dans le **compte 61** appelé travaux et services extérieurs, qui comportent :

Article 610 : loyers et charges locatives.

Article 611 : entretien à l'entreprise.

Article 612 : acquisition de petit matériel et outillage.

Article 613 : eau, gaz, électricité.

Article 614 : primes d'assurances meubles et immeubles.

Article 619 : autres frais pour biens meubles et immeubles.

D'autres dépenses figurent dans la nomenclature, auxquelles la commune doit faire face en les prenant en charges d'une façon total, ou bien en y participe partiellement.

Ces charges inhérentes à la gestion des différents services de la commune prennent l'appellation "frais de gestion générale", saisies sous le compte 62 ; dont les différents types sont :

- indemnités de fonction des membres de l'exécutif communal (article620).
- Frais de missions des membres de l'exécutif communal (article621).
- Frais de gestion de receveur (article622) ; on rappelle ici que la commune n'a pas à sa charge de couvrir ces frais, mais y participe uniquement.

- Frais en PTT (article 624), qui concerne l'ensemble des affranchissements du courrier, les dépenses téléphoniques et communicationsetc.
- Frais d'actes et de contentieux (article 625).
- Fêtes et cérémonies (article 626) ; auront lieu, par exemple, lors des visites des délégations officiels.
- Frais de transport (article 627).
- Assurance en responsabilité civile (article 628), telle que l'assurance du président de l'APC, les membres de l'exécutif et le personnel communal.
- Dépense imprévues (article 629).

L'ensemble du personnel embauché, à titre temporaire ou permanent, entraîne lui aussi la commune à dépenser pour assumer sa responsabilité, entant que rémunératrice de ces employés.

Les frais de personnel²¹ qui constituent le **compte 63** sont assignés pour la couverture des rémunérations du personnel permanent et temporaire, et d'autres rémunérations diverses (qui concernent des personnes autres que le personnel communal), en plus des charges sociales.

Le compte suivant est le 64 auquel sont imputées les impôts et les taxes que doit la commune régler. Les articles composants sont, le 640 rapportant aux impôts sur les traitements et les salaires ainsi que les versement forfaitaires, et le 649 pour les autres impôts et taxes.

On trouve aussi au niveau de ce type de dépenses, les frais financiers présentées par le **compte 65** , constitué de l'article 650 consacré aux intérêts , l'article 651 aux charges des services à comptabilité distincte et sans personnalité morale, et de l'article 659 pour les autres frais financiers.

L'intervention de la commune peut s'impliquer dans les aspects culturels et sociaux de la scène locale. Cette implication se traduit par des allocations et des

²¹ Les articles qui entrent sous ce compte sont, respectivement, l'article 630, 631, 632 et 635.

subventions rattachées au **compte 66** dans la grille comptable, dont leur attribution ont comme finalités les suivantes :

- L'encouragement aux lettres, aux arts et aux sciences (article 660).
- L'instruction publique, bourses et prix (article 661).
- L'encouragement au développement économique (article 662).
- Les subventions à diverses institutions (article 663).
- Les primes et secours (article 664).
- La protection sociale des aveugles (article 665).
- L'aide sociale aux personnes âgées (article 666).
- L'affectation spéciale de donation (article 667).
- Les autres allocations et subventions (article 669) pour les domaines non mentionnés aux articles précédents.

Il y a en outre des fonds et des charges, que la commune doit y participer, comme la participation au fonds de garantie des impôts directs, la participation aux charges intercommunales, les cotisations, et autres participations et prestations au bénéfice de tiers.

Le **compte** qui regroupe toutes ces participations porte la numérotation décimale **67**, et les articles qui s'y dérivent sont le **670**, **671**, **672**, et le **679**.

Pour les dotations aux comptes d'amortissements et de provisions, il y a un seul compte sans articles : **le compte 68**.

D'autres charges exceptionnelles peuvent avoir lieu et susciter des dépenses.

Ces charges, la nomenclature les classe dans le compte **69**, et dans les articles :

690 – remboursement trop perçu.

961 – subventions exceptionnelles versées par la commune.

699 – charges exceptionnelles.

En fin, et du **compte 82**, on ôte les articles **820**, **826**, **828** qui déterminent des charges sur l'exercice antérieur c'est-à-dire :

- déficit reporté.
- Restes à réaliser.
- Dégrevement, réduction et admission en non-valeur de titres de recettes.

III-2. Les dépenses d'équipement et d'investissement :

Les comptes relatifs à la classification des dépenses d'équipement et d'investissement, se caractérisent par un mixage entre dépenses et recettes.

Toute fois qu'on trouve un article référant à des recettes, on constate son opposé du coté des dépenses.

Pour éviter tout équivoque ou confusion entre les *articles recettes* et les *articles dépenses*, la nomenclature mentionne devant chaque article son nature, c'est-à-dire, recettes ou dépenses.

Dans ce sens on peut citer l'exemple de l'article 270, qui porte une double appellation, dont celle apportée aux dépenses est versement des emprunts reçus par la commune pour ses unités économiques, et du coté des recettes cet article s'intitule remboursement d'emprunts par les unités économiques.

Les comptes imputés pour ces dépenses sont :

Compte 06 — déficit ou excédent reporté.

Compte 10 — dotations.

Compte 13 — subventions versées par la commune.

Compte 16 — emprunts.

Compte 24 — biens meubles et immeubles.

Compte 25 — prêts à plus d'un an par la commune.

Compte 26 — titres et valeurs.

Compte 27 — dotations aux unités économiques communales.

Compte 28 — travaux neufs et grosses réparations.

Ces comptes sont subdivisés en articles, comme il suit :

Article 060 : Déficit reporté.

Article 105 : Reliquat de subventions à reverser.

- Article 130** : Subventions accordées aux unités économiques communales.
- Article 131** : Prise en charge du déficit des unités économiques communales.
- Article 132** : Attributions non remboursables de fonds de roulement aux unités économiques communales.
- Article 133** : Frais d'études et de recherches.
- Article 160** : Remboursement d'emprunts contractés par la commune pour elle-même.
- Article 161** : Remboursement d'emprunts contractés par la commune pour ses unités économiques.
- Article 162** : Remboursement d'emprunts garantis par la commune.
- Article 240** : Acquisition d'immeuble.
- Article 241** : Acquisitions de matériel gros outillage et mobilier.
- Article 242** : Acquisition de matériel de transport.
- Article 243** : Acquisitions de véhicules de tourisme.
- Article 244** : Acquisitions d'engins.
- Article 250** : Prêts aux unités économiques par la commune.
- Article 251** : Prêts à des tiers par la commune.
- Article 252** : Prêts au personnel communal.
- Article 270** : Versement des emprunts reçus par la commune pour ses unités économiques.
- Article 271** : Attributions remboursables de fonds de roulement par les unités économiques.
- Article 272** : Versements aux unités économiques de subventions reçues par la commune.
- Article 280** : Travaux neufs.
- Article 281** : Grosses réparations.
- Article 285** : Travaux de reconstruction

Article 287 : Travaux pour compte de tiers.

IV- Le classement des dépenses et des recettes par fonction :

Il y a cependant une autre classification dite classification par fonction, selon laquelle les dépenses et recettes sont rassemblées en groupes.

En effet les dépenses sont généralement engendrées par les services de la commune lors de l'accomplissement de leurs fonctions. Pour une distinction entre les différents services, la nomenclature a consacré les groupes :

91— Services Administratifs.

92— Services Sociaux.

93— Services Economiques.

94— Services fiscaux.

Pour les autres services qui ne dépendent pas directement à la commune, on a réservé pour eux tout un groupe intitulé services indirects (90).

Ce regroupement est partagé en deux sections bien connues et qui sont la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement.

Les groupes 90, 91, 92, 93, 94, qu'on a cités au-dessus, appartiennent à la section de gestion, alors que la section d'équipement et d'investissement inclut les groupes :

95— Programmes de la commune.

96— Programmes pour compte de tiers.

97— Opérations hors programmes.

Ces classements et numérotations des dépenses et des recettes sont pour but de faire la distinction entre les différents types de dépenses qui s'imposent à la commune, et les recettes qu'elle peut recevoir et qui servent à alimenter et à couvrir ses charges.

Outre cet objectif de distinction, la nomenclature (et d'ailleurs la majorité des documents budgétaires) est instituée pour faciliter les démarches et les procédures relatives à l'exécution de budget, dans une première étape, et son contrôle, dans une seconde étape.

V- Le contrôle budgétaire:

Avant de passer au contrôle du budget, la tâche de son exécution apparaît comme une étape très importante dans le parcours d'affectation des dépenses et de l'allocation des ressources budgétaires de la commune.

Cependant, le contrôle peut parfois coïncider avec l'exécution du budget, et d'autres fois avec sa préparation.

En effet, le contrôle permet aux agents qui s'y occupent de faire le point sur toute informalité, non spécialisation des recettes, déséquilibre budgétaire, ou toutes autres formes de carences.

V- 1.L'exécution du budget :

A ce stade de la gestion financière de la commune, deux entités se manifestant comme des agents d'exécution du budget communal. Ces entités entrent en coalition dans la manœuvre d'exécution des recettes et des dépenses, sans qu'une fusion de leurs fonctions soit établie.

V-1.1.Les agents d'exécution du budget communal :

Le président de l'A.P.C, en qualité d'ordonnateur, dispose du pouvoir de décider et de suivre les différentes opérations. Un fait qu'il lui permet d'apparaître comme autorité de délivrance des mandats de paiement et d'établissement des titres de recettes. Cependant il est privé de tout manipulation des fonds de la commune.

Donc l'ordonnateur doit laisser cette fonction à une autre entité compétente, présenté par le receveur communal (autrement appelé le comptable) qui seul détient l'autorité d'encaisser les recettes et de payer les différentes dépenses.

L'ordonnateur (président de l'A.P.C) et le comptable (le receveur communal) sont appelés agents d'exécution du budget communal, dont les deux comptabilités doivent être écrites en parallèle et en harmonie. Dès lors qu'on

demande à l'ordonnateur d'établir son compte administratif, et au comptable son compte de gestion, les deux comptabilités se font selon la réglementation relative aux opérations financières de la commune d'une manière séparée l'une de l'autre.

V-1.2.Période d'exécution :

Le budget est à exécuter sur une durée d'un an, à la quelle on apporte l'appellation "exercice" qui débute au 1^{er} janvier de l'année civile dont le nom est attribué au budget.

Cependant l'achèvement de l'exécution du budget, avec l'établissement des comptes (le compte administratif pour l'ordonnateur et celui du gestion pour le comptable), se prolonge jusqu'à²² :

- Le 15 Mars de l'année suivante pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses.
- Le 31 Mars de l'année suivante pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits, ainsi que pour le paiement des dépenses.

Ces opérations, et selon une classification par nature, constituent deux types d'exécution bien distinctes, l'une est administrative et l'autre est comptable. Chacune de ces deux exécutions, prend une allure spéciale selon ce qu'on est entrain d'exécuter, c'est-à-dire, exécution de dépense ou bien une exécution des recettes.

V-1.3. Exécution administrative :

Sur ce plan, les responsabilités sont partagées entre ordonnateur et comptable dans les limites de la réglementation, à un même seul pour le président de l'A.P.C et pour le receveur communal.

Ainsi certaines pratiques doivent être tenues afin d'accomplir l'exécution des dépenses et des recettes.

²² Instruction "C1" sur les opérations financières des communes.

1°— Exécution des dépenses :

Avant qu'elles soient réglés²³, les dépenses doivent être en premier lieu engagées, liquidées et puis leurs mandats sont à établir.

Quant à l'engagement juridique, les dépenses peuvent résulter soit d'un acte individuel accompli par l'ordonnateur telle qu'une commande de fourniture, soit à l'issue d'une loi ou d'une réglementation.

Cet engagement nécessite l'affectation des crédits budgétaires, afin de pouvoir entamer la réalisation des dépenses sujets de l'engagement, ce qui donne naissance à un nouvel type d'engagement : engagement comptable.

Néanmoins, tout engagement se confronte à des limites, qui sont reliées à des conditions de temps, telle que l'interdiction d'engager des dépenses après le 30 Novembre sauf sous justification (pour des cas de nécessité, telles que des hausses de prix sur le marché); et d'autres ayant pour cause une mauvaise détermination des montants.

Après l'engagement de la dépense, cette dernière fera l'objet d'une liquidation par deux opérations essentielles : *"la constatation du service fait et la liquidation"*²⁴ dans son propre sens.

La liquidation prend lieu soit sur demande du créancier, soit par le président de la commune qui se présente comme l'autorité de décision des dépenses.

La réglementation des créances générées par le recours à des services accomplis par des tiers (ou même par l'ensemble du personnel communal), se fait par un mandatement, c'est-à-dire que l'ordonnateur établit des mandats de paiement (ordonnancement) pour les dépenses engagées au nom du créancier direct, accompagnés des pièces nécessaires pour justifier et faire preuve des droits de ce dernier.

²³ "C1", référence précitée.

²⁴ "C1", référence précitée.

Les étapes qui suivent sont celles réalisées par le comptable, car les différents mandats doivent parvenir au receveur communal afin de payer les dépenses.

Le président de l'A.P.C ne peut remettre les mandats aux créanciers intéressés, qu'après leur retour du service du receveur comportant la mention "*Vu bon pour payer*". Cette mention est un *visa*²⁵ émis après un examen des mandats par le comptable sur la base des justificatifs qui les accompagnent.

Dans des cas spécifiques, d'autres étapes²⁶ succèdent à celles mentionnées ci-dessus, notamment quant il s'agit d'un vole, perte, rectification ou bien annulation du mandat ; ainsi que pour des dépenses imprévues.

2°— Exécution des recettes :

Les recettes de la commune sont régies par les lois et les réglementations en vigueur, et c'est dans ce cadre qu'elles s'exécutent.

De la part de l'ordonnateur deux tâches doivent être entreprises, dont la première est la liquidation, et la deuxième est l'émission des titres de recettes.

Pour mener ces opérations, certains documents sont ouverts par l'ordonnateur :

- Les rôles des contributions directs, les états des produits et les titres de constatations des impôts indirects.
- Les certificats et décisions des préfets et directeurs des régies financiers.
- Les baux, les contrats, les jugements, les testaments, les titres nouveaux et les ordres de versement pour les droits perçus au comptant.
- Les états de recouvrements établis par le président de l'A.P.C exécutoires d'office.

²⁵ Toutefois, le receveur peut émettre un refus et rejette les mandats, qui seront retournés à l'ordonnateur avec une note d'observation.

²⁶ Pour plus de détails voir "C1", référence précitée.

- Les délibérations de l'A.P.C, les arrêtés, les cahiers des charges, ...etc.

Les titres émis font référence à la qualité des débiteurs et à la nature des produits, mais aussi à la base de calcul et le décompte des sommes dues. Ces titres doivent comporter des renseignements rapportant aux articles budgétaires et à l'exercice en cours, outre la date de l'émission du titre et celles de son exigibilité avec une certification (cachet et signature) de l'ordonnateur.

La perception des recettes est prise en charge par le comptable (autorité qui détient les fonds), qui après examen des titres qui leur étaient transmis par l'ordonnateur, en y joignant les documents justificatifs qui adossent leur établissement, accepte les uns et rejette les autres.

Cette exécution administrative des dépenses et des recettes n'est en aucun cas complète si l'exécution comptable n'a pas eu lieu.

D'ailleurs, elle manifeste une très grande importance, dans la mesure où la transcription des différentes données (montants, qualités, périodes) relatives aux dépenses et aux recettes est très nécessaire en ce qui concerne le suivi et le contrôle du budget et par la suite son évaluation.

V-1.4. Exécution comptable :

A ce niveau d'exécution des recettes et des dépenses, on constate l'existence de deux genres de comptabilité communale. L'une est administrative et assumée par le président de l'A.P.C, et une autre appelée financière que le receveur doit l'accomplir.

1°— La comptabilité administrative :

L'ordonnateur doit effectuer un enregistrement des dépenses et des recettes, ce qui exige un respect chronologique pour mieux connaître le nombre des émissions des titres et des mandats, et une transcription méthodique permettant l'identification des dépenses et des recettes à l'aide de leur ventilation par articles budgétaires d'imputation.

Cette comptabilité permet l'obtention d'un nombre important d'informations de l'exercice, d'une façon permanente. Ces informations sont reliées essentiellement aux :

- Crédits ouverts et les prévisions des recettes.
- Crédits disponibles pour engagement.
- Crédits disponibles pour mandatement.
- Les dépenses réalisées (dépenses ordonnancées) et les recettes réalisées (titres de recettes émis)

Au niveau de la saisie de ces opérations, de nombreux documents²⁷ doivent être ouverts par l'ordonnateur, et on cite à titre d'exemple :

- Livre de détail recettes, et livre de détail dépenses.
- Un journal des titres de recettes, et un journal des mandats.
- Livre de stocks.
- Registre inventaire.
- Carnet des prêts à long terme, et carnet des emprunts et dettes à long terme...etc.

2°— La comptabilité financière :

Après la transmission des titres de recettes et des mandats de paiement au comptable, ce dernier procède à l'ouverture d'un journal des titres et des recettes, et un autre des mandats constitués par l'ensemble des différents exemplaires des bordereaux qu'il conservent, tout en tenant compte de l'enchaînement chronologique de ces derniers.

Outre ces journaux, des livres de recettes et des dépenses (appelés autrement livres de développement) sont utilisés dont l'utilité est de décrire à la fois les engagements et les mandatements par article budgétaire.

²⁷ Certaines sont obligatoires comme le carnet des prêts à long terme, et d'autres sont facultatifs, et ils s'ouvrent quand les circonstances l'exigent.

V-2. Le contrôle du budget:

Le contrôle du budget s'effectue à des niveaux multiples, et à plusieurs moments du cycle du budget.

En effet, ce contrôle a comme sujet en premier lieu l'ordonnateur puisqu'il représente l'autorité qui décide les dépenses et les recettes ; et en second lieu le receveur communal, en son qualité de comptable et détenant du pouvoir sur les fonds de la commune.

V-2.1.L'exercice du contrôle sur l'ordonnateur :

Le contrôle sur l'ordonnateur est exercé généralement par l'Assemblée Populaire Communale, du fait qu'elle est dotée du pouvoir du vote du budget. Aussi, elle peut questionner le président de l'A.P.C sur l'ensemble des opérations financières qu'il ordonne.

Ce contrôle touche, à un même seuil d'importance, la conformité de la répartition avec la nomenclature d'imputation des dépenses et des recettes, et l'équilibre budgétaire.

D'autre contrôle est subi par l'ordonnateur, par conséquence l'A.P.C le subi aussi : le pouvoir et le droit d'intervenir de l'autorité du tutelle. Sans l'approbation du budget par cette autorité, aucun titre de recettes ne sera encaisser et aucune dépense ne sera décaissé.

Le receveur lui aussi exerce un contrôle sur l'ordonnateur. Ainsi il peut rejeter ou modifier, si nécessaire, les titres de recettes et les mandats de paiement avant d'émettre un avis favorable à leur propos.

A titre postérieur, l'Assemblée Populaire Communale exerce son contrôle par le vote du compte administratif, un document qui présente et résume l'état des prévisions et des réalisations, que ce soit pour les dépenses ou bien pour les recettes.

A ce moment, le contrôle se présente comme un instrument d'évaluation de la gestion financière de la commune, et éventuellement un point de repère pour

toute modification de la répartition lors de l'établissement du budget supplémentaire²⁸.

Enfin, le président exerce à son tour un contrôle à vocation budgétaire sur ces différents services (services des finances et de la comptabilité en particulier), pour qu'ils veillent sur l'application des lois et des dispositifs relatifs aux opérations financières de la commune.

V-2.2.L'exercice du contrôle sur le comptable :

Le receveur communal est contrôlé par les lois et les règlements en vigueur, qui régissent ses fonctions et l'exercice de sa responsabilité.

Afin de s'informer sur la situation financière de la commune, l'Assemblée Populaire Communal a le droit de demander à n'importe quel moment des renseignements et des éclaircissements du receveur communal. Ceci en vertu de préparer son budget et engager ses dépenses ; un geste qui est dans tous les cas une sorte de contrôle exercé sur le comptable.

On peut également considérer que les observations et les explications, que doit fournir le comptable à l'assemblée populaire communale lors de tout rejet ou modification de titre de recettes et mandats de paiement, sont un contrôle de l'A.P.C sur ce dernier. Une émission d'un avis défavorable de la part du receveur entraînera (éventuellement) un acte de réclamation par l'Assemblée Populaire Communale.

Le contrôle, par ses deux formes et ses différents moments d'exécution, constitue un outil très important dans la mesure où on considère les entités qui l'exercent comme autorité de réglementation, de surveillance et de veille sur la sincérité²⁹ de l'application des lois et des dispositifs qui encadrent les opérations financières de la commune.

²⁸ Bachir YELLES CHAOUICHE ; référence précitée.

²⁹ Chérif RAHMANI ; référence précitée.

L'existence de plusieurs autorités de tutelle posent le problème de concentration du pouvoir.

La gouvernance locale ne peut être exercée d'une façon meilleure tant que la commune n'a pas le droit de prendre une décision (dans la majorité des cas) d'une manière isolée, sans avoir besoin de l'accord de la Daïra ou encore de la Wilaya.

Cette autorité que subit l'Assemblée Populaire Communale (y compris son président) limite le pouvoir décisionnel de la commune. Ceci entraîne à une action publique moins efficace et moins réagissante.

Conclusion :

La mise en œuvre d'une telle nomenclature et méthode de répartition des dépenses, et la désignation des entités publiques qui se défilent durant les différents moments du cycle budgétaire, ainsi que la législation et les lois qui délimitent les compétences des autorités locales et qui dressent leurs actions gouvernementales, demeurent insuffisants pour rendre l'action publique plus efficaces et fructueuse.

Si la gouvernance vise la gestion des affaires de la communauté dans le but d'atteindre le développement local, les collectivités doivent être dotées d'une liberté considérable pour mieux réagir et prendre leurs décisions. Ceci n'est pas possible dans le cas d'existence d'une forte concentration du pouvoir public et une diversité des autorités dites « de tutelle ».

La gouvernance locale, dont un de ses composantes l'exécutif des collectivités locales, se voit avant tout dans les résultats réalisés par ces dernières, tout en accordant un très grand intérêt aux méthodes et aux instruments employés pour y aboutir.

L'action financière, se traduit clairement par l'affectation des dépenses constituant l'objet d'une allocation des montants considérables, dont l'émission des titres de recettes par l'ordonnateur et sa perception par le comptable. Cette allocation exige pour qu'elle soit efficace l'engagement d'un personnel qualifié, possédant des aptitudes et une instruction qui permettent une meilleure détermination des champs des dépenses.

Dans ce qui suit, nous examinons deux exemples de répartition des dépenses dans une tentative d'évaluer cette tâche, pour ainsi essayer de relever ses lacunes et ses points forts, avec des appréciations des résultats obtenus.

Chapitre IV

APPLICATIONS:

LES DEPENSES A L'ECHELLE DES COMMUNES
DE LA WILAYA DE TLEMCCEN

Introduction:

La gestion financière constitue un instrument d'intervention étatique très répondeu, par laquelle les communes gèrent leurs affaires publiques.

Les Assemblées Populaires Communales affectent des dépenses afin de couvrir les charges qui leur imposent leur fonctionnement et leur environnement. Une assemblée est élue afin de prendre en charge la manœuvre de faire tourner les segments de la vie locale.

La commune, à ce stade, procède en premier lieu à la collecte des recettes dont l'origine est variée. Par la suite, elle destine à chaque domaine une couverture financière dans la mesure de répondre à ses exigences.

Dans la pratique, cette gestion financière s'accomplit à travers ce qu'on appelle « budget local ». C'est un acte où sont saisis les montants relatifs aux recettes et aux dépenses ; qu'on les fixe, les réalise et certainement (mais pas forcément) reste une part à réaliser.

Afin de pouvoir évaluer la gouvernance locale sur la base de la gestion financière, il nous est fortement imposé de répondre aux questions suivantes :

- ↳ D'où viennent les recettes communales ?
- ↳ Où vont les dépenses communales ?
- ↳ Est-ce que les initiatives privées locales sont soutenues par le budget local ?
- ↳ Est-ce que la demande sociale est satisfaite ?
- ↳ Quel est le degré de la décentralisation financière locale (autofinancement) ?

Pour parvenir à fournir des réponses à ces questions, nous avons opté pour une méthode qui se résume dans l'analyse des comptes administratifs de deux communes (qu'on préfère les appeler ComI et ComII) de la wilaya de Tlemccen, faisant l'objet de notre échantillon.

Ces deux communes sont de tailles différentes, tant en ce qui concerne leur population que leurs réseaux d'activités économiques et commerciales.

ComI est une commune de bonne importance. Comptant plus les soixante mille habitants, cette commune connaît un dynamisme à la fois social et économique. Elle est dotée d'une infrastructure appréciable, regroupant un bon nombre d'établissements publics et privés. D'ailleurs, l'urbanisme dans la commune ComI est dans stade avancé.

ComII qui est une commune en expansion, elle ne cesse de mener des tentatives d'urbanisation. Aujourd'hui, la population de ComII dépasse les quarante mille habitants. Outre les petites activités commerciales éparpillées sur les trois principales rues de cette commune, les grands investissements sont localisés dans deux zones : zone d'activité industrielle et zone d'investissement.

Une remarque doit être faite sur cette commune : elle connaît un manque considérable sur le plan des équipements sociaux et sanitaire, ce qui le confirme l'absence d'un hôpital par exemple.

A la fin de cette étude empirique nous obtiendrons un aperçu global de l'action gouvernemental dans un contexte financier local. Nous aurons aussi la possibilité de déterminer approximativement l'efficacité de cette action dans sa relation avec la société locale.

Les résultats qui seront obtenus constitueront la matière première d'une appréciation du processus de la gouvernance locale, ce qui vaut un motif pour émettre notre avis à l'égard de cette dernière.

I- Méthode d'investigation :

L'étude empirique qui suit se base sur un document budgétaire dit « *compte administratif* », qui constitue un récapitulatif de l'exercice précédant. Il donne une description en chiffres des états des prévisions (fixations) des recettes et des dépenses, de leurs réalisations et aussi ce qui reste à réaliser.

En se servant de ce document comme base de notre investigation, nous allons tenter de manipuler :

- 1- L'origine des recettes (impôts, subventions, don et legs...etc.) ;
- 2- Les tendances et les champs des dépenses (fonctionnement, investissement et équipement...etc.) ;
- 3- Le degré de la décentralisation (vu sous le volet financier) et d'autofinancement des communes, et par la suite ;
- 4- La répercussion de cette gestion financière (collecte des recettes et répartition des dépenses) sur le processus de la gouvernance au niveau local.

I-1. Description du compte administratif :

Le compte administratif est un compte budgétaire préparé par le président de l'Assemblée Populaire Communale, dont le but de son élaboration est de résumer l'exercice précédent, c'est-à-dire ce qui a été réalisé à la clôture de l'exercice.

Ce compte reprend les dépenses et les recettes présentes dans le budget local. Il indique pour chaque section les fixations, les réalisations et les restes à réaliser, tout en respectant la numérotation renseignée dans la nomenclature des imputations.

Le compte administratif :

Comptes	BALANCE GENERALE DU BUDGET	Fixation		Réalisation		Reste à réaliser	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	Section de fonctionnement						
60	Denrées et fournitures						
61	Travaux et services extérieurs						
62	Frais de gestion générale						
63	Frais de personnel						
64	Impôts et taxes						
65	Frais financiers						
66	Allocations et subventions						
67	Partic., cnting. et prestat. Au bénéfice de tiers						
68	Dotations aux comptes d'amortiss. et de provisions						
69	Charges exceptionnelles						
70	Produits d'exploitation						
71	Produits domaniaux						
72	Recouvrements, subventions et participations						
73	Réductions de charges						
74	Attributions de fonds de solidarité des wilayate						
75	Impôts indirects						
76	Impôts directs						
77	Produits financiers						
79	Produits exceptionnels						
82	Charges et produits antérieurs						
83	Prélèvem. pour dép.d'équipement et d'investissement						
	Section d'équipements et investissements						
060	Déficit ou excédent reporté						
10	Dotations						
13	Subventions versées par la Commune						
14	Participations de tiers à des travaux d'équipement						
16	Emprunt						
17	Revenus du secteur économique						
23	Sinistres						
24	Biens meubles et immeubles						
25	Prêts a plus d'un an par la commune						
26	Titres et valeurs						
27	Dotations aux UEC						
28	Travaux neufs et grosses réparations						
	Total des dépenses et des recettes						
	à déduire { Compte 83 des dépenses et l'article 100 des recettes Article 730 des dépenses et recettes						
	Total réel (effectif) de recettes et dépenses (total A)						
	Compte 85- Excédent global						
	Total égal des recettes et dépenses (total B)						

BALANCE DES SERVICES, PROGRAMMES ET OPERATIONS HORS PROGRAMMES

Chapitres	Services de fonctionnement	Fixation		Réalisation		Reste à réaliser	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	90-Services indirectes						
900	Services financiers						
901	Rémunérations et charges du personnel permanent						
902	Moyens et services d'administration générale						
903	Ensembles mob. Et immob. (non prod. De revenus)						
904	Voirie						
905	Réseaux						
906	Travaux en régie						
	91-Services administratifs						
910	Services administratifs publics						
911	Sécurité et protection civile						
912	Participation aux charges d'enseignement						
913	Services sociaux scolaires						
914	Jeunesse, sports et culture						
	92-Services sociaux						
920	Aide sociale directe						
921	Hygiène publique et sociale						
922	Services et établissements sociaux						
	93-Services économiques						
930	Contribution au développement économique						
931	Domaine privé de la commune						
	94-Services fiscaux						
940	Produits de la fiscalité						
941	Attributions des services des fonds communs						
	Total de section de fonctionnement						
	850- Excédent						
	Total égal des dépenses et recettes						

Chapitres	Section d'équipement et d'investissement	Fixation		Réalisation		Reste à réaliser	
		Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	95-programme de la commune						
950	Bâtiment et équipements administratifs						
951	Voiture						
952	Réseaux divers						
953	Equipements scolaires, sportifs et culturels						
954	Equipements sanitaires et sociaux						
955	Distribution - Transports et communications						
956	Urbanisme et habitat						
957	Equipement industriel, artisanal et touristique						
958	Services industriels et commerciaux						
	96-programme au profit d'autrui						
960	Programmes pour établis, publics et commerciaux						
961	Programmes pour les U.E.C						
969	Programmes pour d'autres tiers						
	97-operations hors programmes						
970	Opérat. Mobilières et immobilières hors programmes						
971	Mouvement de dettes et de créances						
979	Autres opérations hors-programmes						
	Total de la section d'équipement et d'investissement						
	065-Excedent						
	Total égal en recettes et dépenses						

RECAPITULATION							
Section de fonctionnement							
Section d'équipement et d'investissement							
	Total						
	85-Excedent						
Total égal en dépenses et recettes							

La loi exige la présentation de ce document par le président à l'Assemblée Populaire Communale, et cela avant toute délibération sur le budget supplémentaire de l'année en cours¹.

Ainsi on constate l'existence de trois pages principales contenant des tableaux, dans lesquels sont mentionnés les résultats (montants) pour chaque type de dépenses et de recettes.

¹ Article 170 du Code Communal.

Une page est consacrée pour la balance générale du budget, qui synthétise les dépenses et les recettes dans les deux sections de base (section de fonctionnement ; section d'équipement et d'investissement). Les deux autres pages sont des pages d'analyses des différentes tâches accomplies par l'A.P.C, auxquelles on a attribué une couverture financière et qui appartiennent à la balance des services, des programmes et opérations hors-programmes.

En plus, on peut trouver un tableau récapitulatif qui regroupe les totaux de la section de fonctionnement, et la section d'équipement et d'investissement, suivis par leur total sur les trois niveaux, c'est-à-dire fixation, réalisation et le reste à réaliser. Ceci donne lieu à un calcul de l'excédent (ou du déficit) et par la suite un total égal en dépenses et recettes.

I-2. Périodes et Communes objets d'investigation:

Notre étude concerne deux communes de la wilaya de Tlemccen. La première est l'A.P.C dénommée ComI et la deuxième est l'A.P.C dénommée ComII, pour lesquelles on a procédé à la manipulation des comptes de chacune à part sur une période de six ans, à compter de 1998 jusqu'à 2003.

Quant au choix de ces deux communes, on les a prises pour le fait que l'une présente une collectivité locale de moyenne taille (ComII), alors que la deuxième est relativement une grande commune, ce qui nous met devant deux entités dont la gestion financière peut bien différer d'une commune à l'autre².

I-3 : Critères d'analyse :

La gouvernance -étant un processus de gestion des affaires publiques dans lequel tous les acteurs (agents économiques, société civile, mouvement associatif, et l'Etat en premier lieu) doivent s'impliquer- ne peut se montrer « bonne » si la perception des recettes et la désignation des dépenses ne soient pas bien accomplies, ce qui signifie que :

1°— Le taux des recettes fiscales ne doit pas être excessif ;

² La taille de la commune conditionne, elle aussi, la répartition des dépenses, dont certaines ne peuvent avoir lieu que dans les communes les plus grandes.

2°— La bonne gouvernance locale soit basée sur une décentralisation financière ; et ainsi dire maintenir un seuil d'autofinancement qui allège toute infection par un déficit budgétaire étatique et atténue la dépendance financière des collectivités locales de l'Etat.

3°— Le développement local soit favorisé et qu'on lui accorde de l'importance lors de l'affectation des dépenses.

4°— Les initiatives soient soutenues et les acteurs locaux soient accompagnés.

5°— Les collectivités locales doivent réaliser et maintenir le bien-être social.

Ce dernier critère mène, néanmoins, à la classification des dépenses selon deux optiques l'une est sociale, l'autre est économique.

Les dépenses à caractère social sont :

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fournitures scolaires. ▪ Les primes et secours. ▪ La protection sociale des aveugles. ▪ L'aide sociale aux personnes âgées. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Services sociaux scolaires ▪ Aide sociale directe ▪ Services et établissements sociaux ▪ Hygiène publique et sociale ▪ Equipements sanitaires et sociaux |
|--|--|

Les dépenses économiques peuvent être regroupées dans :

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • L'encouragement au développement économique • Subventions accordées aux unités économiques communales. • Prise en charge du déficit des unités économiques communales. | <ul style="list-style-type: none"> • Attributions non remboursables de fonds de roulement aux unités économiques communales. • Remboursement d'emprunts contractés par la commune pour ses unités économiques. |
|--|--|

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Remboursement d'emprunts garantis par la commune. • Acquisitions de matériel gros outillage et mobilier. • Acquisition de matériel de transport. • Acquisitions d'engins. • Prêts aux unités économiques par la commune. • Prêts à des tiers par la commune. • Versement des emprunts reçus par la commune pour ses unités économiques. | <ul style="list-style-type: none"> • Attributions remboursables de fonds de roulement par les unités économiques. • Versements aux unités économiques de subventions reçues par la commune. • Grosses réparations. • Travaux de reconstruction • Travaux pour compte de tiers. |
|---|---|

En adoptant ces conditions, le processus de la gouvernance est appelé à tenir soin des différentes tâches de la gestion financière communale, et en particulier les affectations des dépenses et la perception des recettes. Cette gestion doit être menée de sorte qu'on puisse répondre aux besoins de la communauté civile locale avec une utilisation rationnelle des ressources budgétaires.

II- Origines des recettes :

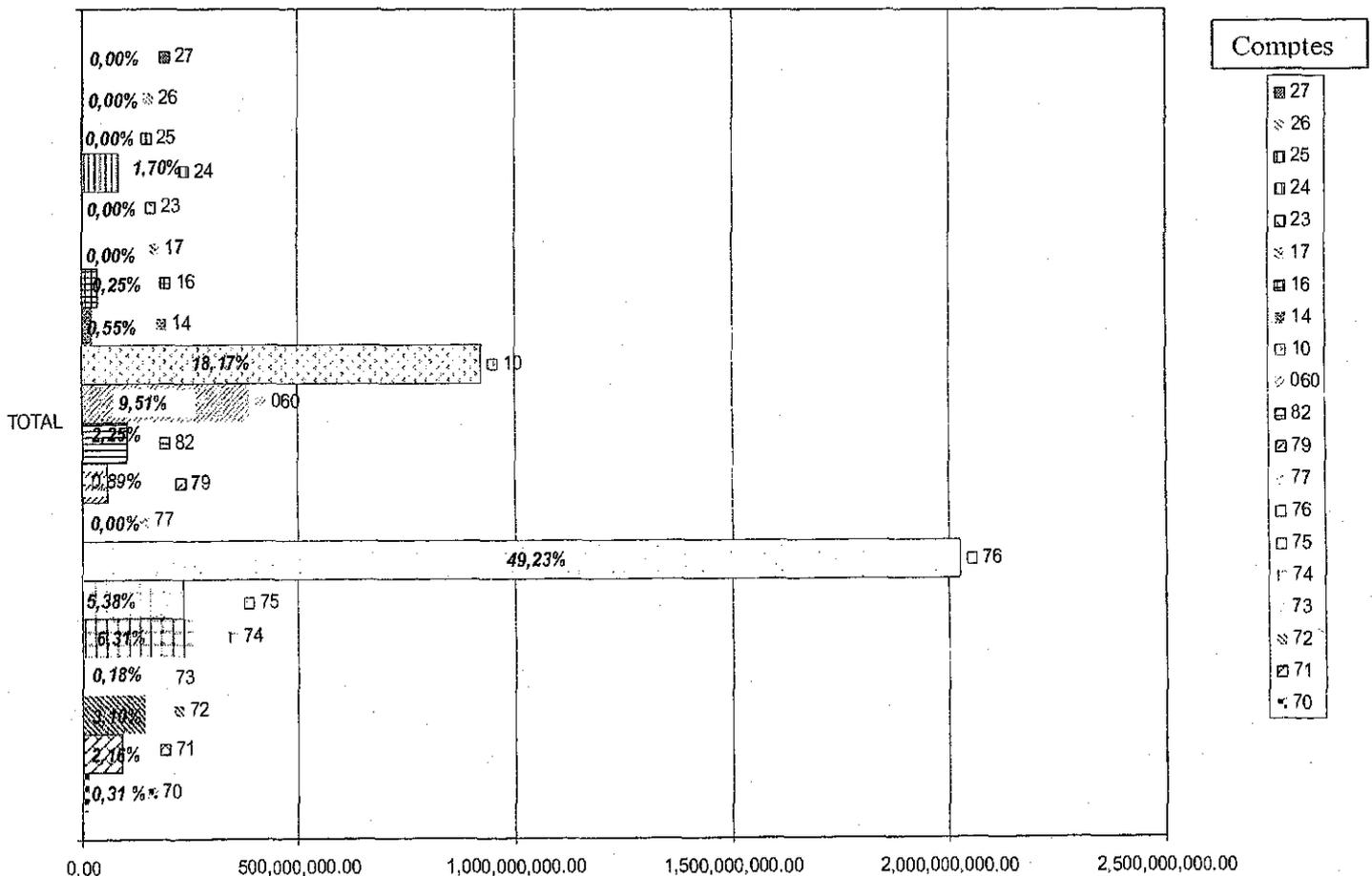
Dans cette optique concernant l'origine des recettes, et après un bref constat, les communes ComII et ComI tirent leurs recettes de l'ensemble des impôts directs et indirects. Des sources qui figurent comme une base de l'alimentation des recettes, d'ailleurs cela le confirment les données traitées.

La commune ComI a perçu au bout de six ans une valeur de 2 025 821 453,30 DA, qui provient de la totalité des taxes telles que la taxe foncière et la taxe sur l'activité professionnelle.

Cette somme qui présente 49,23 % de recettes est suivie par les revenus des différentes dotations qu'a reçues la commune. Ces dotations sont constituées essentiellement des dons et legs sous forme de numéraires ou de valeurs mobilières, de prélèvements pour comptes d'équipement et d'investissement, et surtout des subventions dont les entités de délivrance sont l'Etat, la Wilaya, et le Fonds Commun des Collectivité Locales (F.C.C.L).

Ces dotations sont de 923 745 389,29 DA, soit 18,17 % de la totalité des recettes, ce qui laisse la marge de contribution à l'alimentation des dépenses très étroite pour les autres formes et sources productrices de ressources budgétaires.

Recettes de l'A.P.C de ComI *



*en pourcentage du total des recettes
Source : élaboré par l'étudiant.

Ce qui reste des recettes est couvert par l'excédent reporté des années antérieures (compte 060), les impôts indirects (compte 75), mais aussi par les attributions de fonds de solidarité des wilayates.

Recettes de la commune ComI (1998-2003).

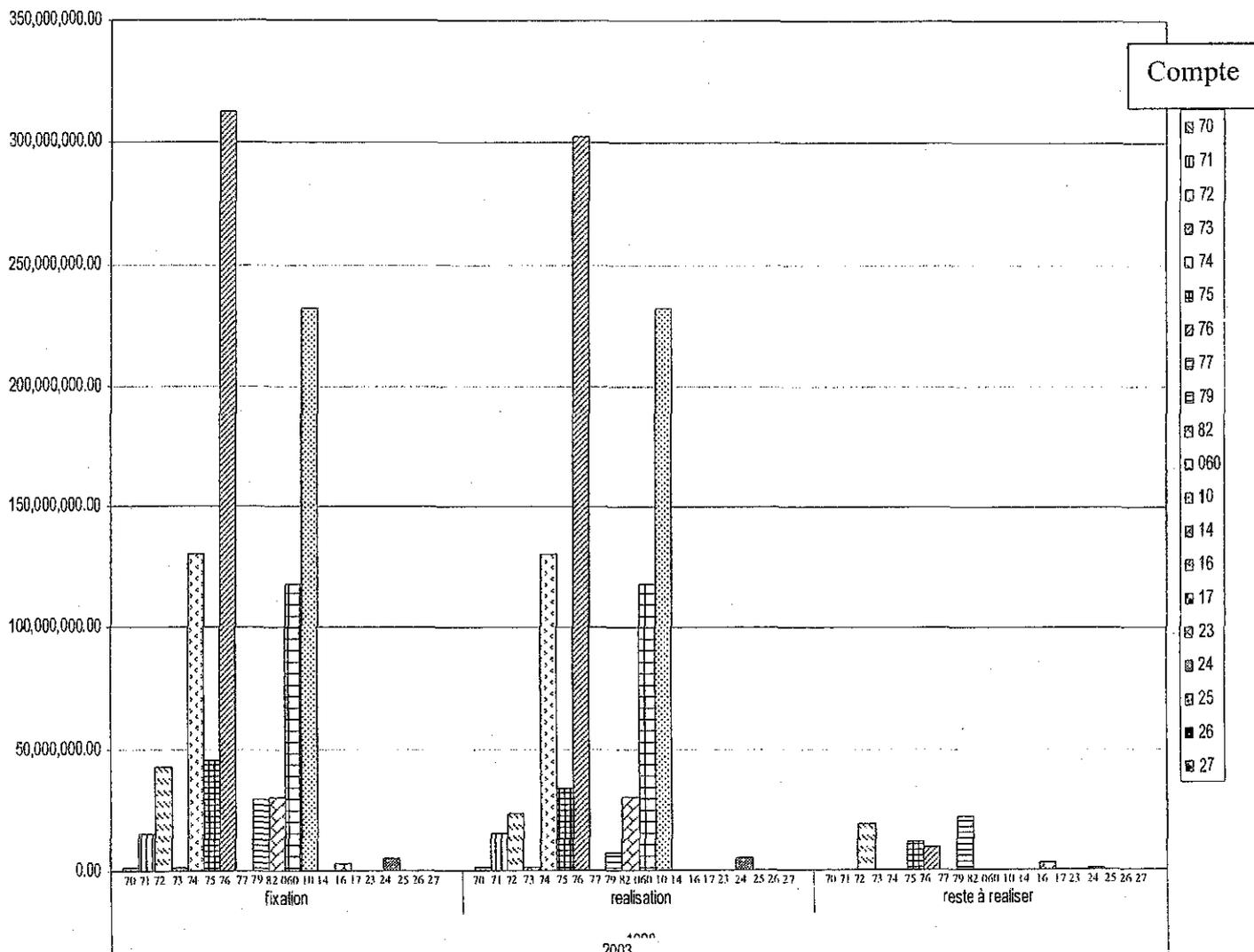
(En Dinar Algérien)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
70	2,314,830.00	2,696,260.00	2,074,060.00	2,534,280.00	1,400,500.00	1,560,630.00	12,580,560.00
71	8,124,319.29	15,433,266.82	15,704,940.96	17,154,487.39	16,766,126.82	15,228,936.16	88,412,077.43
72	19,395,024.90	15,408,915.16	20,289,685.33	21,304,292.60	27,113,431.77	23,225,775.76	126,737,125.52
73	1,368,580.00	967,353.00	1,557,695.00	968,185.00	959,137.50	1,509,675.00	7,330,625.50
74	400,170.00	243,910.20	164,100.00	0.00	126,900,610.00	130,103,273.00	257,812,063.20
75	39,114,932.60	48,962,871.91	23,468,055.62	30,964,281.43	43,191,162.77	34,047,063.76	219,748,368.09
76	316,800,918.00	353,883,562.63	336,686,179.42	362,537,247.06	338,572,945.63	302,598,020.74	2,011,078,873.48
77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
79	4,597,393.67	9,434,922.83	4,497,531.54	7,983,221.48	2,960,989.07	6,967,529.98	36,441,588.57
82	7,971,955.57	4,754,662.62	21,109,704.91	21,023,335.11	6,824,728.38	30,305,936.67	91,990,323.26
060	69,673,918.31	58,579,441.56	37,921,643.62	48,138,328.66	56,507,646.84	117,679,299.22	388,500,278.22
10	114,613,598.73	104,822,711.23	38,499,746.93	66,368,597.57	185,945,086.42	231,969,252.93	742,218,993.88
14	7,499,000.00	10,853,000.00	3,504,000.00	597,000.00	0.00	0.00	22,453,000.00
16	0.00	1,379,443.17	0.00	8,883,422.04	0.00	0.00	10,262,865.21
17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	16,144,115.95	10,247,336.38	6,409,025.40	20,890,612.38	10,712,373.20	4,986,543.99	69,390,007.30
25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	608,018,757.02	637,667,657.51	511,886,368.73	609,347,290.72	817,854,738.40	900,181,937.21	4,084,956,749.73

Source : élaboré par l'étudiant.

En 2003, la commune ComI a reçu 130 103 273,00 DA comme attributions de ce fonds (autrement dit FCCL), une somme qui s'ajoute à l'excédent reporté de l'exercice précédent qu'on l'a évalué de 117 679 299,22 DA.

Recettes de la commune de ComI en 2003

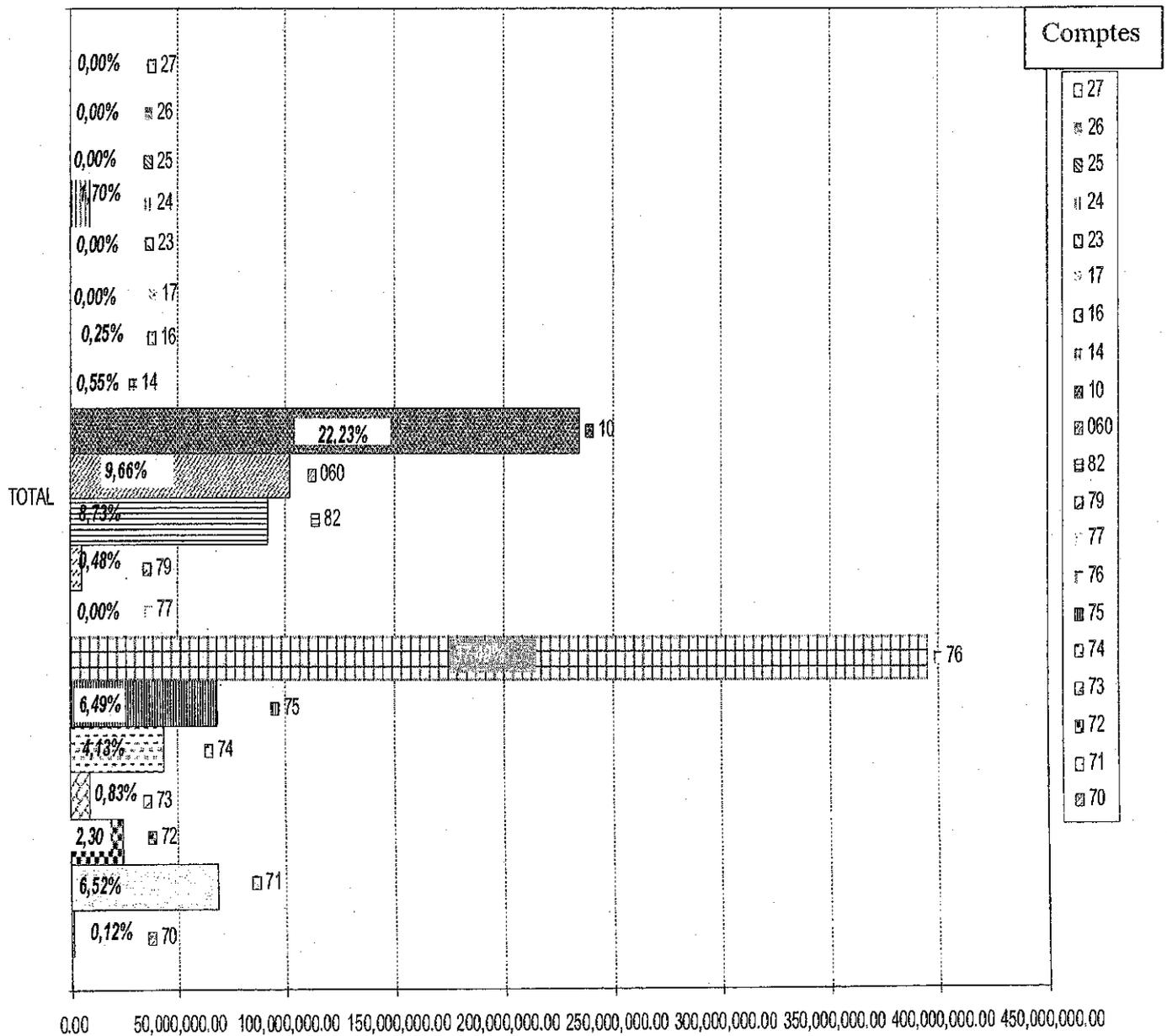


Source : élaboré par l'étudiant.

La même situation est aperçue sur la physionomie des recettes de la commune ComII. Elle aussi s'appuie sur les revenus provenant des impôts directs pour le financement de ses dépenses.

Ces impôts ont apporté à cette commune 395 181 678,84 DA sur six années, à compter de 1998, d'un pourcentage de 37,49 % de ce qu'elle a collecté comme recettes sur la même période.

Recettes de la commune de ComII*



*en pourcentage de la totalité des recettes

Source : élaboré par l'étudiant.

La part qui reste est subventionné par les différentes dotations dont elle bénéficie la commune. Ces dotations sont composées des subventions d'origine

étatique, de la wilaya, et aussi des services du fonds commun des collectivités locales.

Recettes de la commune ComII (1998-2003) :

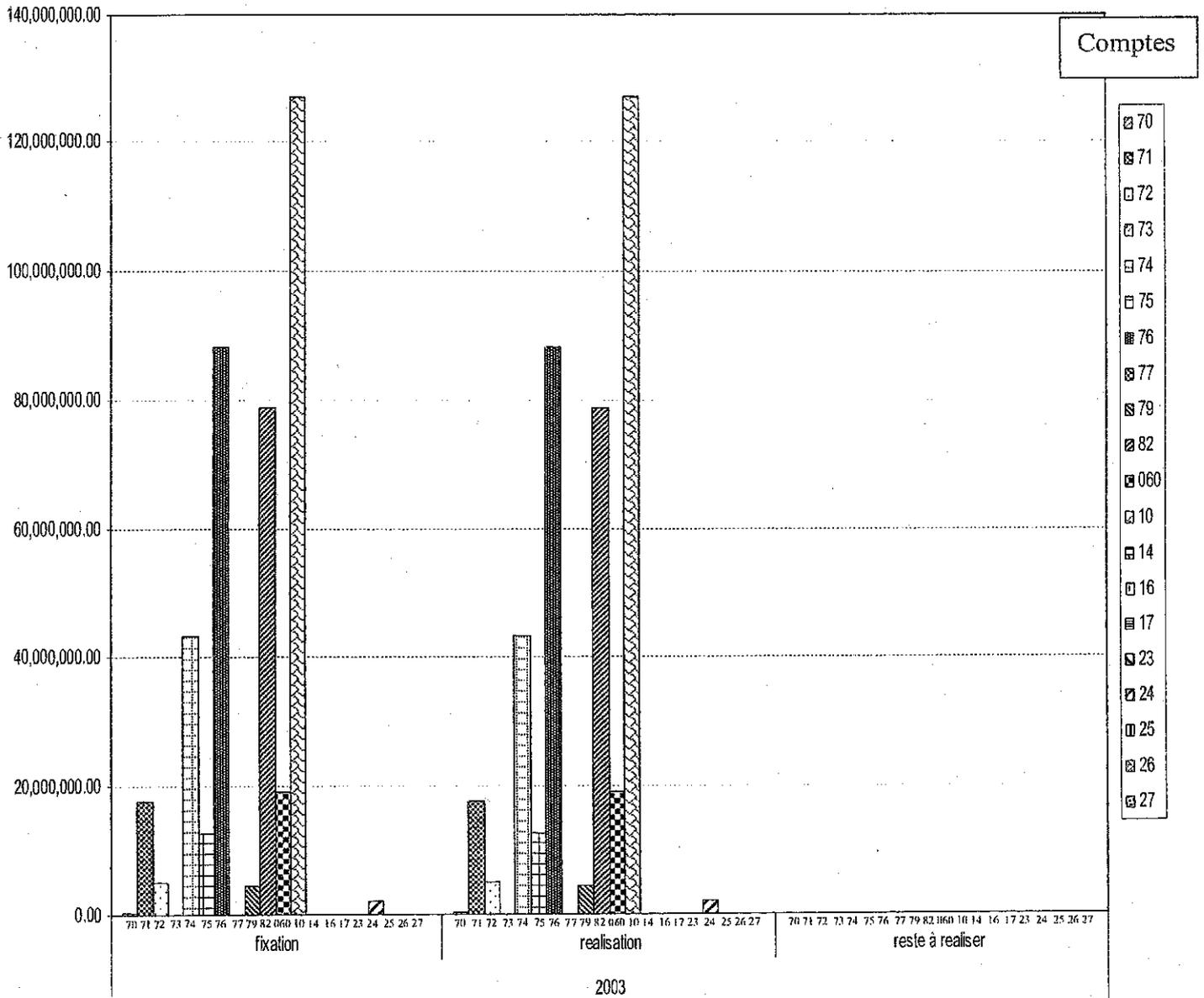
(En Dinar Algérien)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
70	232,120.00	157,330.00	239,460.00	422,050.00	271,640.00	230,820.00	1,553,420.00
71	6,628,835.50	12,576,124.32	15,904,862.74	15,978,915.00	12,187,705.35	17,599,871.80	80,876,314.71
72	4,673,908.01	5,013,463.04	6,908,225.15	2,797,206.27	5,147,628.62	4,852,809.08	29,393,240.17
73	2,613,038.77	2,730,011.65	2,005,343.70	1,441,222.89	715,682.18	0.00	9,505,299.19
74	56,700.00	57,600.00	57,600.00	0.00	35,218,451.00	43,404,892.00	78,795,243.00
75	12,472,252.10	22,075,952.65	8,420,220.30	12,731,852.44	11,701,277.71	12,681,499.16	80,083,054.36
76	61,503,730.42	70,933,591.20	72,015,454.09	102,714,170.21	91,870,103.99	88,014,732.92	487,051,782.83
77	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
79	97,869.48	428,502.17	79,407.39	134,461.81	644,258.37	4,355,418.51	5,739,917.73
82	5,318,939.52	0.00	8,037,142.67	0.00	31,622,191.10	78,695,100.78	123,673,374.07
060	39,629,844.53	11,878,920.99	12,574,298.08	18,672,811.42	9,339,540.10	19,069,321.37	111,164,736.49
10	32,761,635.01	28,585,755.11	23,209,225.26	22,588,560.25	51,065,163.22	127,197,013.54	285,407,352.39
14	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
16	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
17	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
24	3,673,378.27	2,572,260.46	1,629,780.66	722,566.82	980,700.39	2,006,868.79	11,585,555.39
25	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TOTAL	169,662,251.61	157,009,511.59	151,081,020.04	178,203,817.11	250,764,342.03	398,108,347.95	1,304,829,290.30

Source : élaboré par l'étudiant.

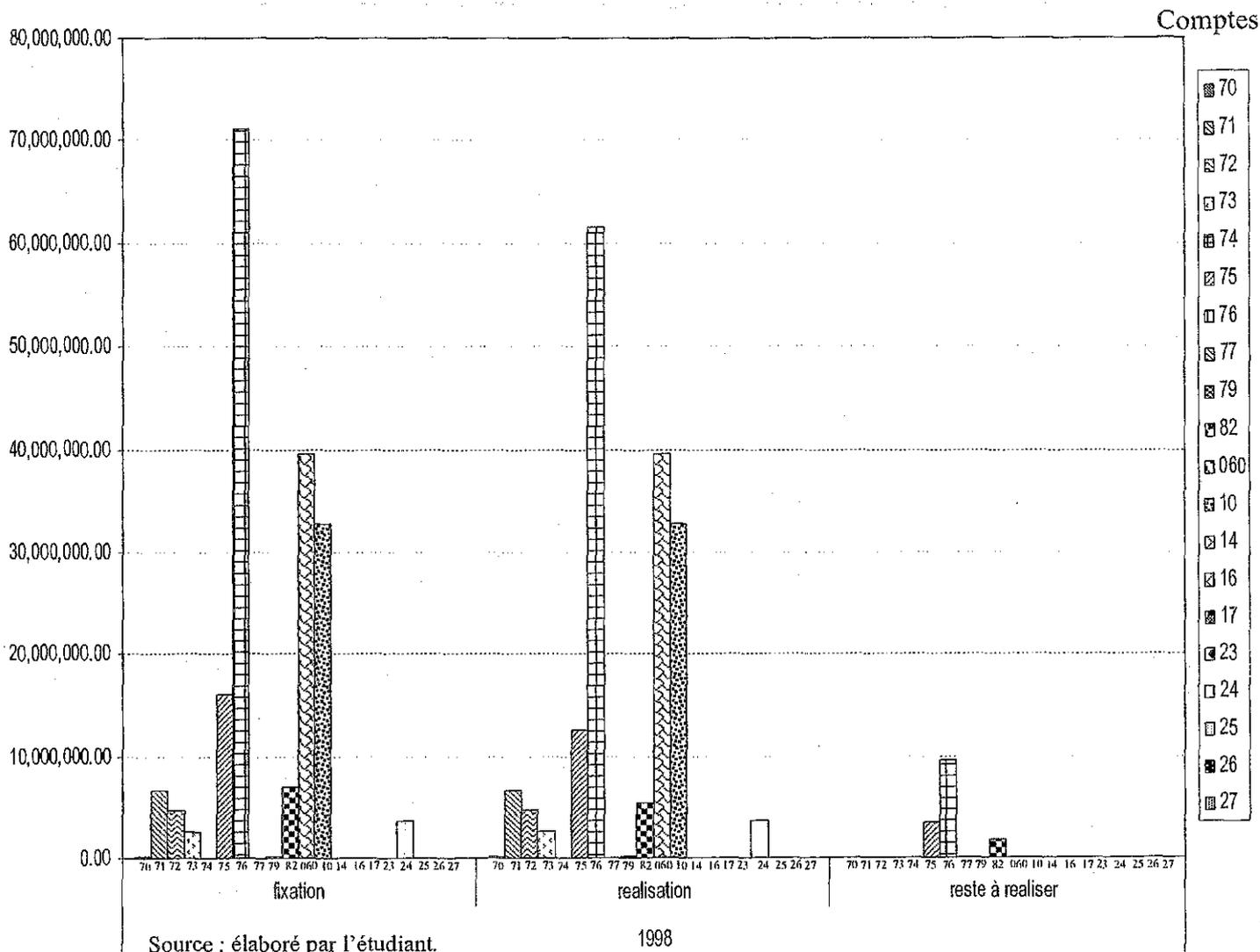
En 2003, la commune ComII a reçu 127 197 013,54 DA sous formes de dotations, mais en parallèle la somme récupérée de l'ensemble des taxes a connu une baisse remarquable en comparaison avec celle réalisée en 1998.

Recettes de la commune de ComII en 2003 (en dinar algérien)



Source : élaboré par l'étudiant.

Recettes de la commune de ComII en 1998 (en dinar algérien)

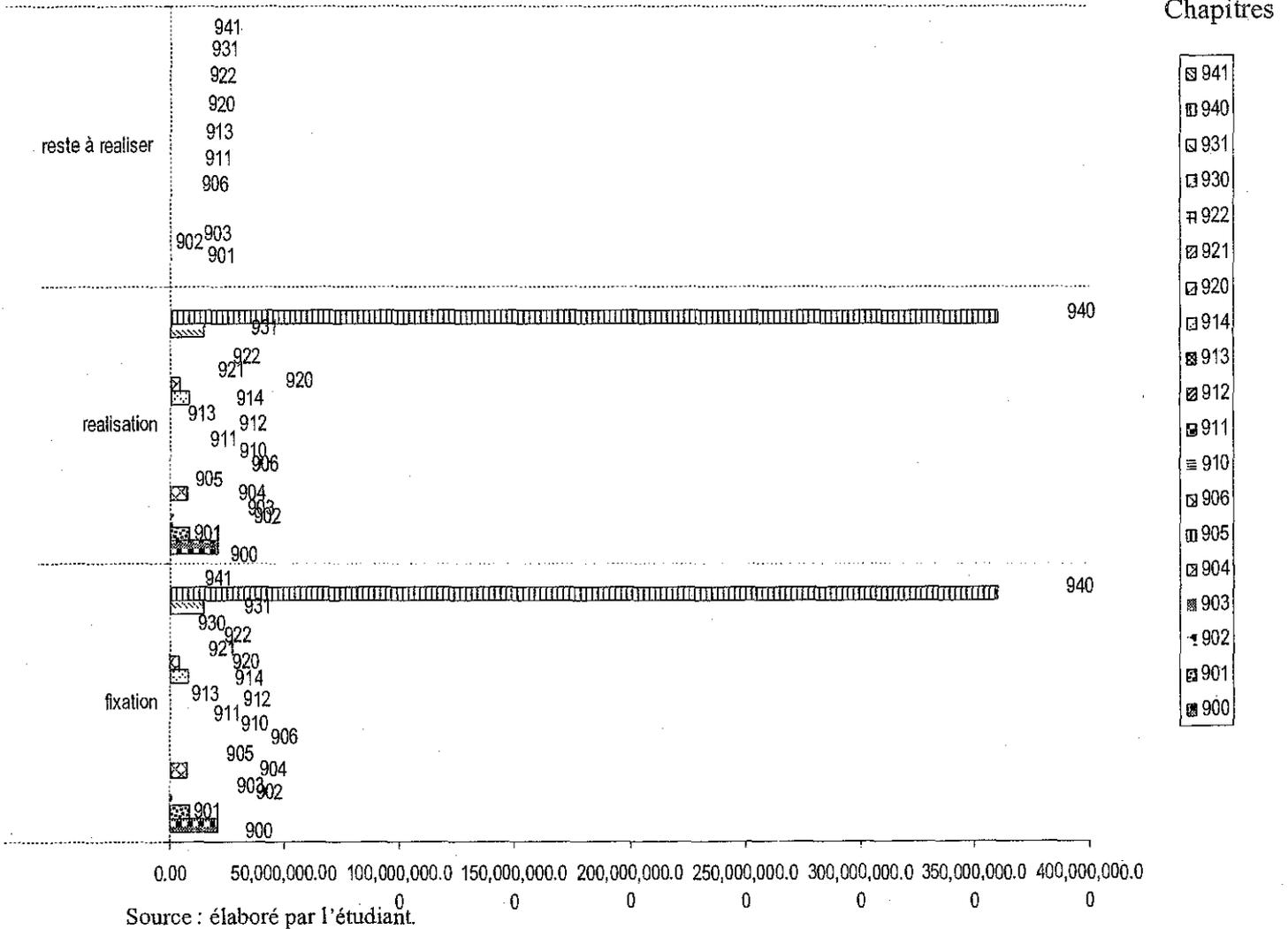


Dès lors, les services qui demeurent les plus rentables sont les services fiscaux, avec une importante contribution dans la constitution des recettes et l'encaissement des dépenses. Raison pour laquelle les communes ne procèdent à l'élaboration du budget qu'après la réception de leurs parts de chaque taxe³.

Les produits de la fiscalité de la commune ComI ont réalisé 393 501 528,49 DA en 2001, suivis par les services financiers.

³ Par exemple 1.30% de la taxe sur l'activité professionnelle.

Recettes par services de l'A.P.C de ComI



La grande part des recettes de la commune ComII est générée essentiellement par les mêmes services que l'A.P.C de ComI, c'est-à-dire, les services fiscaux. Les rentrées de ces services en 2000 ont atteint le seuil de 80 452 447,76 DA, alors que les services financiers ont rapporté à la commune 11 299 776,69 DA.

Dès qu'on parle par exemple des programmes des bâtiments et d'équipements administratifs, ou bien encore des voiries et des réseaux divers⁴ ; la

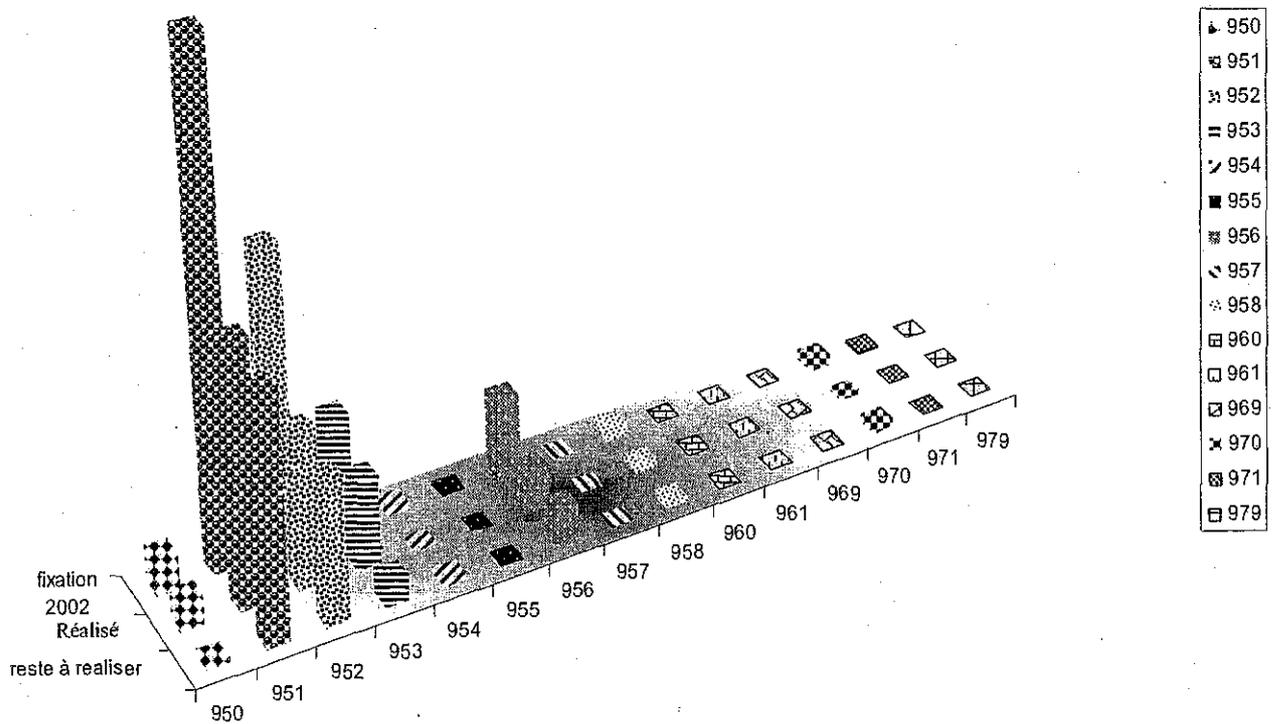
⁴Tels que les réseaux d'eau potable et du gaz.

manipulation des recettes, selon les programmes et les opérations de ses deux communes, dévoile des sommes importantes.

Les recettes relatives au second champ (voiries) de la commune ComI sont de 119 342 977,86 DA en 2002.

DEPENSES/PROGRAMMES/OPERATIONS HORS PROGRAMMES (ComI)

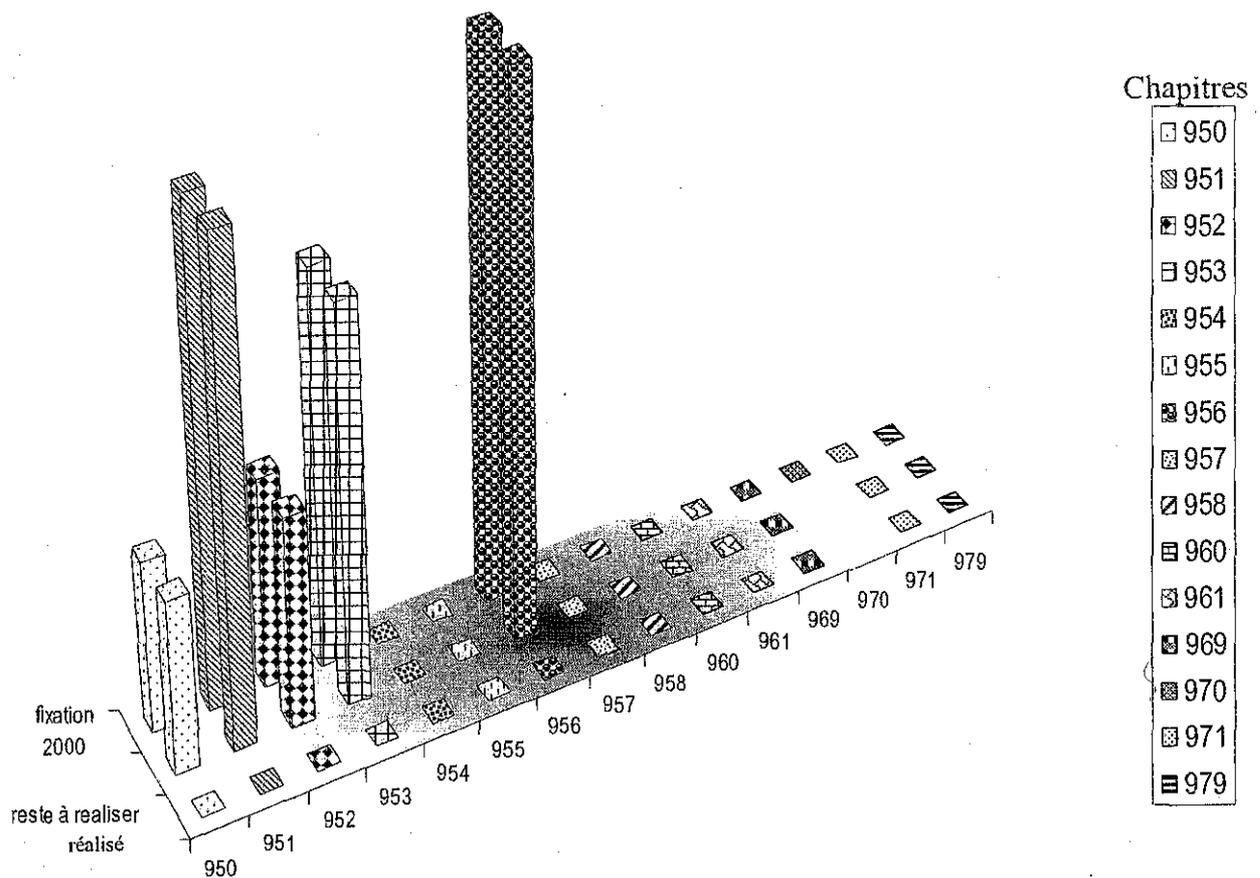
Chapitres



Source : élaboré par l'étudiant.

Au niveau de la commune ComII, le montant le plus élevé des recettes est celui correspondant à l'urbanisme et l'habitat. Ce domaine a généré 11 367 493,06 DA en 2000, suivi par les voiries avec un montant de 10 134 4137,07 DA.

RECETTES /PROGRAMMES/ OPERATIONS HORS PROGRAMMES
(ComII)



Après qu'on a parcouru la transcription des recettes dans les comptes administratifs, dans une manoeuvre de localisation de leurs origines et leurs sources et de déterminer les services et les programmes qui figurent très importants dans l'alimentation du budget local ; nous visons dans ce qui suit la distinction des différents domaines venant en premier front dans la désignation des dépenses de la commune.

III- L'affectation des dépenses :

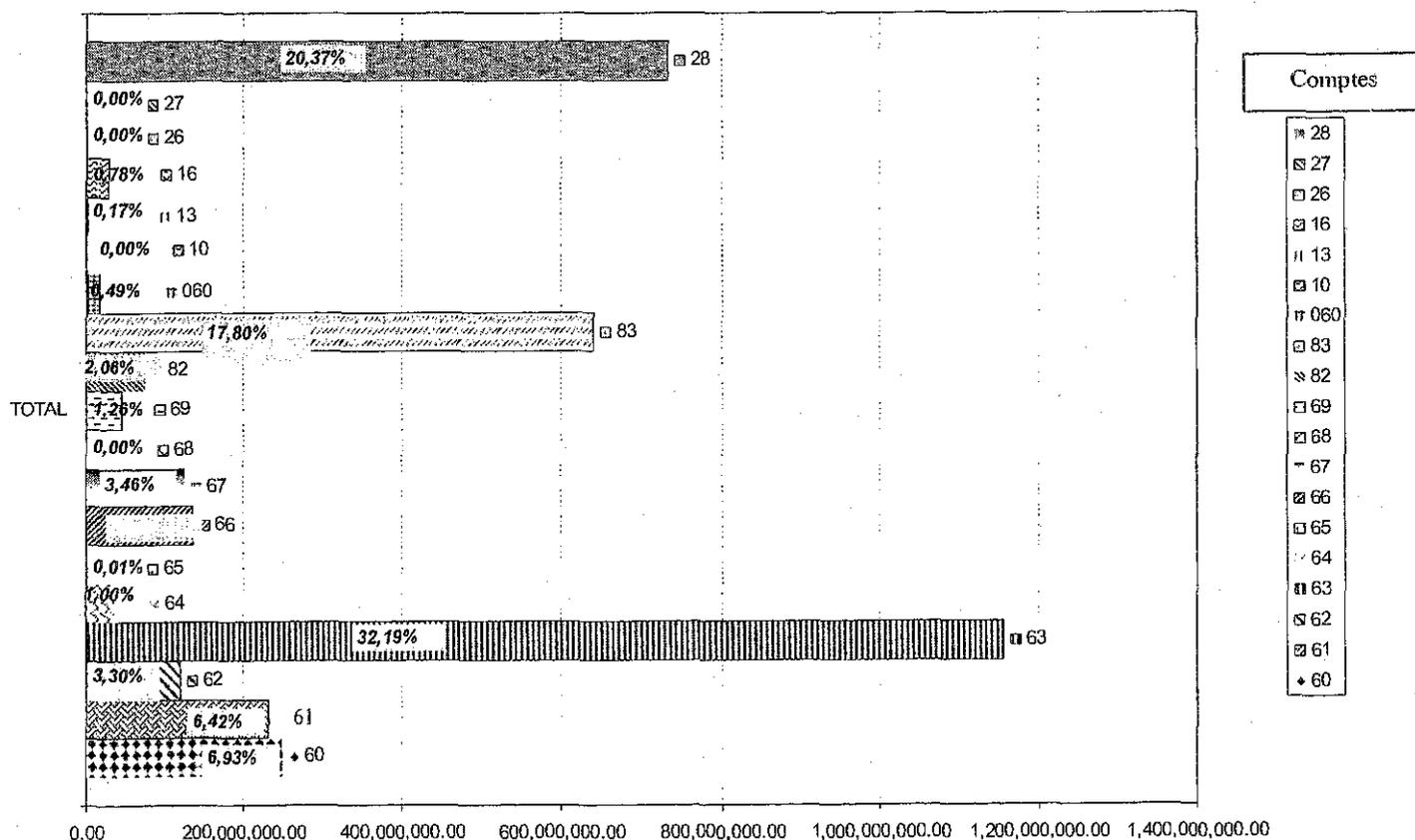
Une première analyse des dépenses des deux communes, montre que deux domaines essentiels absorbent une grande part des dépenses : les frais du personnel, et les charges portant sur la réalisation des travaux neufs et grosses

réparations. La commune ComI a dépensé au moyenne 192 843 667,73 DA pour couvrir les salaires de ses employés, et qui sont réparties en personnel permanent, contractuel et temporaire. Ce montant présente 32.19% du total des dépenses.

En effet, et comme constatation, ces dépenses dépendent d'une façon directe de la variation des travaux effectués dans le cadre des projets de reconstruction ou bien encore de la réparation, ainsi que pour les travaux neufs ; delà un tel engagement augmente le nombre des salariés de la commune⁵.

Les dépenses en travaux neufs et grosses réparations, ont connu une affectation des sommes considérables ; en 2003 il s'est évalué de 159 224 605,29 DA ce qui pousse, par ailleurs, les APC à prélever beaucoup plus afin de pouvoir les financer, et ainsi le compte 83 accompagne cette évolution.

Dépenses de l'A.P.C de ComI*



*en pourcentage du total global des dépenses de 1998 jusqu'à 2003.

Source : élaboré par l'étudiant.

⁵ On peut considérer cette augmentation comme facteur interne affectant la repartions des dépenses ; auquel s'ajoutent d'autres facteurs externes tels que la hausse des salaires.

L'APC de ComI a prélevé 106 651 381,58 DA au moyenne, au cours de ces six ans pour les dépenses d'équipement et d'investissement, soit 17,80% de la totalité des dépenses.

Les champs venants en second lieu et qui intéressent la commune, sont ceux relatifs au fonctionnement de ces services, c'est-à-dire, tous types d'équipements et les frais de gestion générale (compte 60,61 et 62).

En 2003 la commune ComI a alloué un montant de 49 834 084,05 DA en denrées et fournitures. Des dépenses qui se limitent pas uniquement aux produits consommés par les différents services de l'A.P.C, mais aussi ceux distribués sous forme d'action sociale, notamment lors des catastrophes climatiques.

Dépenses de la commune ComI (1998-2003) :
(En Dinar Algérien)

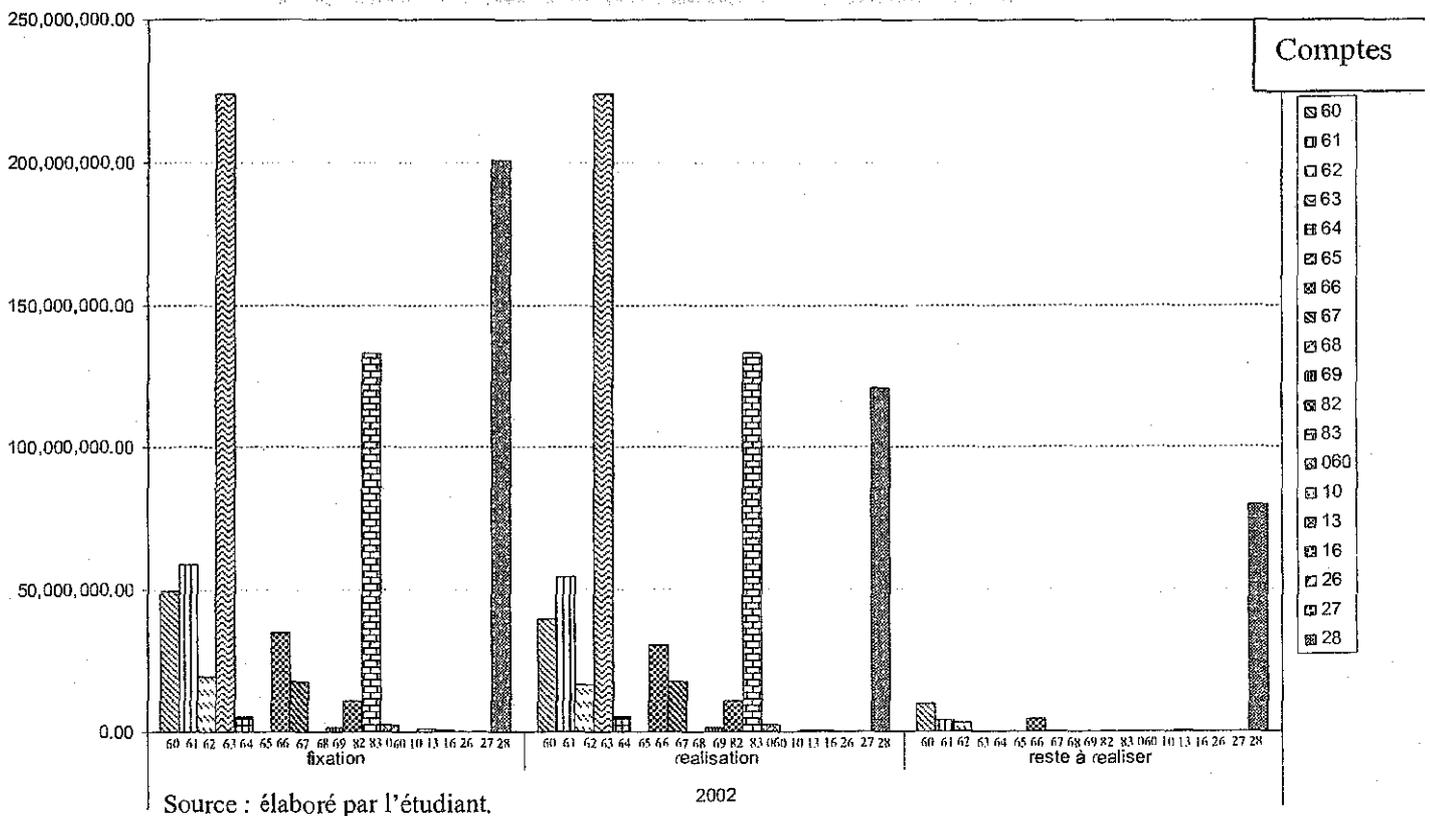
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	TOTAL
60	30,496,567.45	38,619,157.48	44,054,060.57	46,428,086.62	39,772,395.62	49,834,084.05	249,204,351.7
61	26,691,814.04	34,025,173.01	34,318,505.41	35,391,403.47	54,756,306.54	45,642,624.35	230,825,826.8
62	16,124,607.62	20,722,607.39	23,668,251.40	24,848,200.18	16,825,611.92	16,359,217.57	118,548,496.0
63	163,447,552.98	169,141,674.34	173,581,138.19	205,065,522.39	224,076,335.69	221,749,782.79	1,157,062,006.
64	6,139,757.30	6,320,354.73	6,406,360.81	7,029,180.75	5,446,898.92	4,558,031.70	35,900,584.2
65	57,444.90	46,816.69	35,922.77	24,756.50	13,311.05	4,451.95	182,703.86
66	14,550,500.00	18,678,491.00	16,549,900.00	23,941,460.00	30,580,800.00	31,282,070.19	135,583,221.1
67	25,368,907.10	27,479,057.22	16,025,126.20	18,545,301.49	17,703,547.44	19,291,597.24	124,413,536.6
68	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
69	14,558,554.49	19,344,086.11	4,910,926.08	1,459,469.21	1,489,888.12	3,551,342.57	45,314,266.5
82	18,896,567.35	11,224,616.23	3,706,111.21	13,338,645.66	10,768,829.97	16,039,013.35	73,973,783.7
83	86,000,450.40	84,813,986.06	81,272,315.03	81,572,073.42	132,949,770.00	173,299,694.55	639,908,289.4
060	4,101,911.96	3,262,756.92	2,528,695.82	2,991,102.69	2,313,060.65	2,252,383.55	17,449,911.5
10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
13	1,132,889.43	939,650.23	2,065,825.00	1,168,679.13	617,750.00	264,000.00	6,188,793.75
16	425,128.70	5,435,756.91	446,650.83	457,817.42	354,364.13	21,059,400.47	28,179,118.4
26	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
27	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
28	120,674,113.96	117,867,673.45	85,040,697.36	128,356,092.95	121,011,652.14	159,224,605.29	732,174,835.1
TOTAL	528,666,767.68	557,921,857.77	494,610,486.68	590,617,791.88	658,680,522.19	764,412,299.62	3,594,909,725.

Source : élaboré par l'étudiant.

L'exécutif communal et ses membres, et par les indemnités de son fonctionnement, nécessite l'engagement de la dépense. Dans le cas de ComI, cette organe a consommé une somme de 19 758 082,68 DA à la moyenne, ce qui représente 3,30% de la dépense totale durant ces six années.

La commune dépense aussi pour entretenir les biens meubles (compte 61), les assurer, et les équiper (énergie notamment). Ces biens ont coûté l'A.P.C de ComI 26 691 814,04 DA en 1998, et leurs charges n'ont pas cessé d'augmenter pour atteindre le seuil de 54 756 306,54 DA (comme valeur culminante) en 2002.

Dépenses de la commune de ComI en 2002

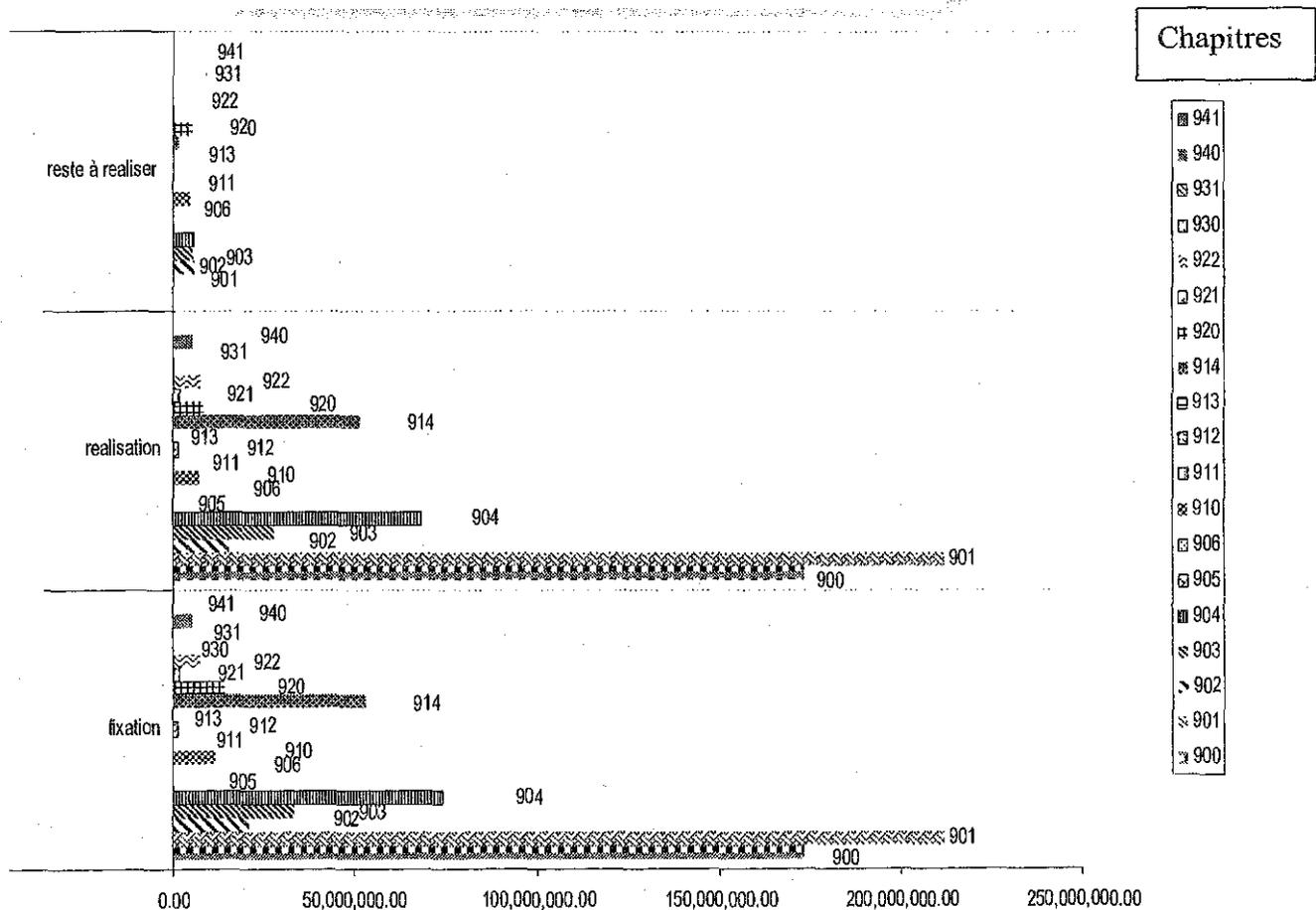


L'environnement de la commune lui aussi impose certaines charges telle que la participation au fonds de garantie des impositions locales. Pour ce fonds, ComI a dépensées ce qui égale à 135 583 221,19 DA, soit environ 22 597 203,53 DA chaque année.

Les autres domaines de dépenses ont été pratiquement négligés, par exemple on a rien accordé aux unités économiques communales le long de ces années (compte 10 et 27).

La ventilation des dépenses par services révèle des montants considérables désignés pour couvrir les rémunérations et charges du personnel permanent (chapitre 901) qui ont dépassé le seuil de 200 000 000.00DA en 2003.

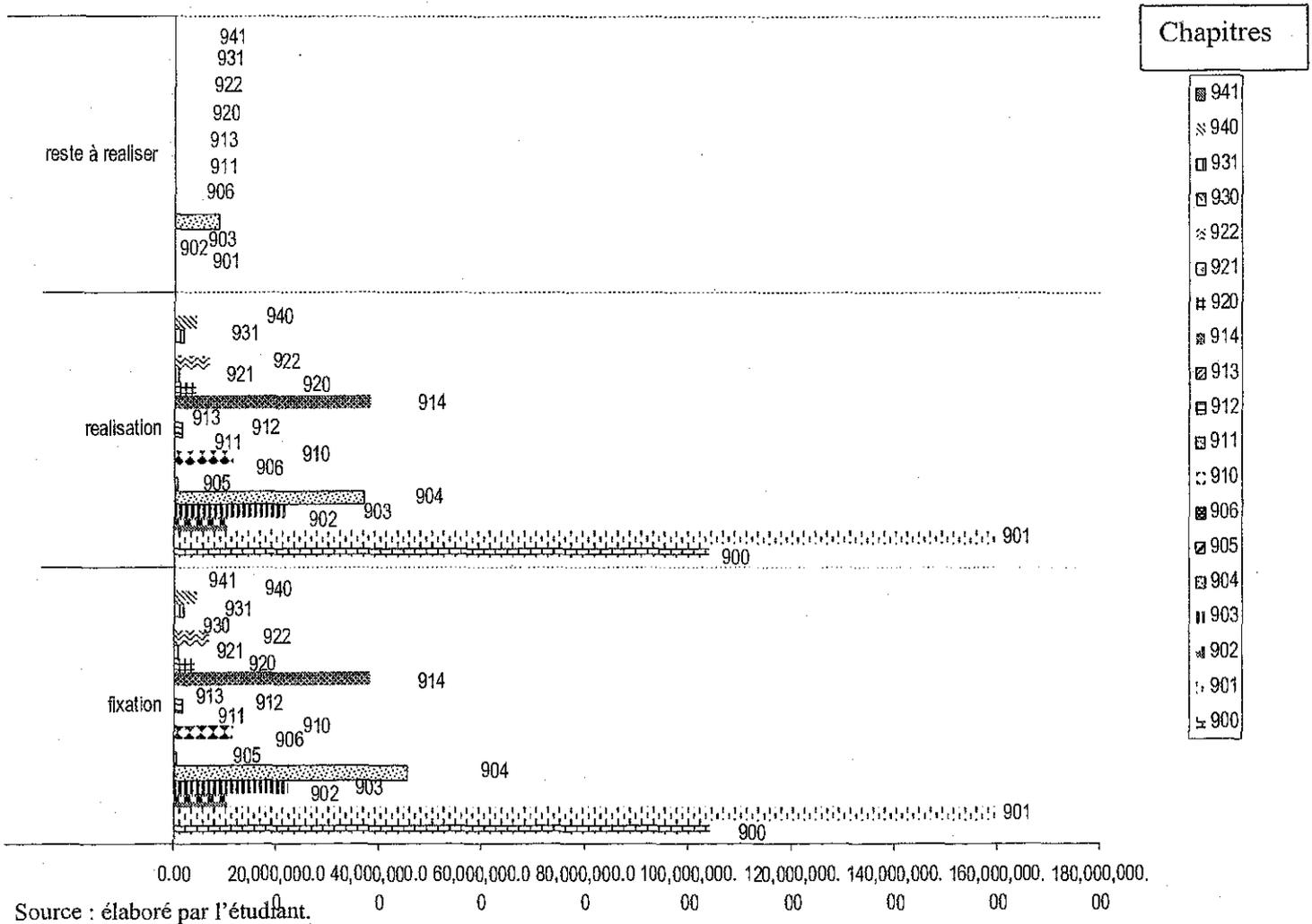
Dépenses par services de l'A.P.C de ComI



Source : élaboré par l'étudiant.

Les autres services qui suscitent plus de dépenses sont en générale, les services financiers (chapitre 900), les voiries (chapitre 904) et la jeunesse, sports et culture (dépenses obligatoires). Ainsi le montant alloué aux services financiers s'est augmenté de plus de 66,80 % (173 304 146,50 DA en 2003 pour 103 897 301,07 DA en 1998).

DEPENES DES SERVICES (ComI)

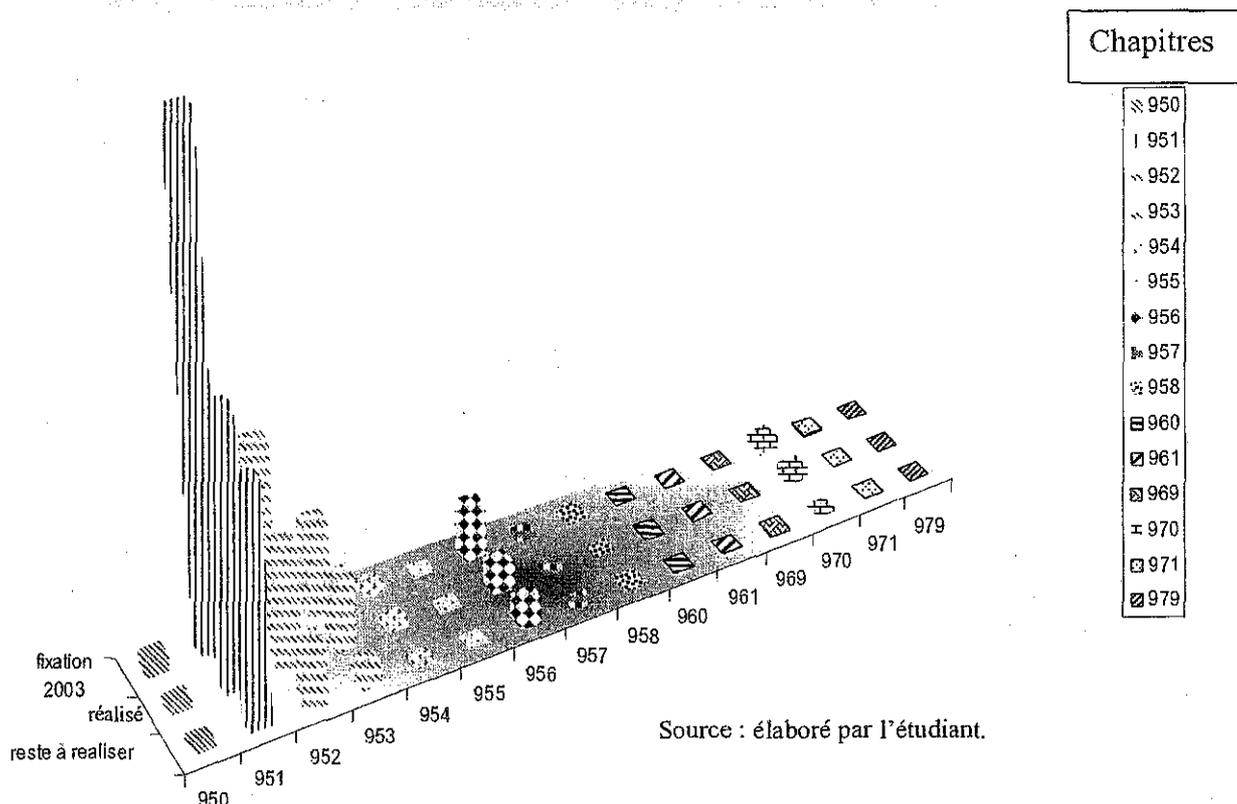


Source : élaboré par l'étudiant.

Cela le montre la ventilation des dépenses par programmes. Une transcription qui nous a permis de constater que, les champs relatifs aux équipements occupent une place importante dans la répartition des ressources budgétaire. Ces champs sont principalement les équipements scolaires, les voiries, les réseaux divers, l'urbanisme et habitat ; pour lesquelles les montants affectés varies entre 25 000 000,00 DA et 93 000 000,00 DA.

Cependant, ces montants restent minables en comparaison avec ceux accordés au personnel.

DEPENSES/PROGRAMMES/OPERATIONS HORS PROGRAMMES
(ComI)



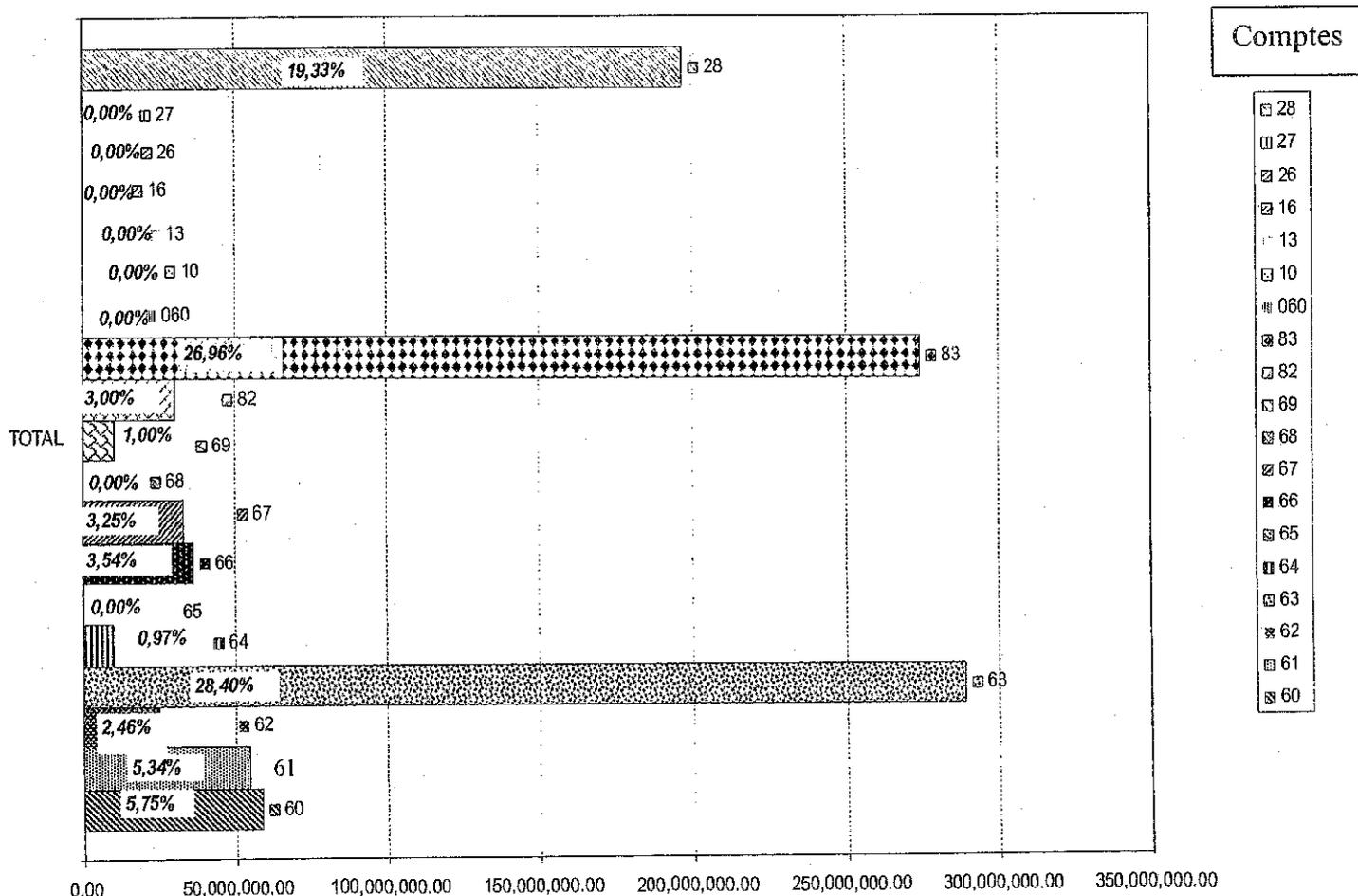
La formation des dépenses de la commune ComII apparaît identique à celle de la commune ComI, avec une différence au niveau des montants qui demeurent inférieurs à cette dernière.

Pour les frais de personnel, ComII a versé 288 947 767,04 DA depuis 1998 jusqu'à 2003 avec une augmentation de 11 973 247,92 DA, et ce pour faire face aux charges inhérentes à l'embauchement des personnes par ses différents services.

Des services, qui (eux aussi) ont tranché une part du budget local dont la valeur a été évaluée de 14 676 852,51 DA en 2003. Une dépense qui présente 5,75 % de ce qui était dépensé sur cette période (1998-2003).

Les différents travaux et réparations entrepris dans la même période ont coûté la commune 196 702 177,88DA avec une moyenne de 32 783 696,31DA par an, soit 19,33 % du montant global des dépenses.

Dépenses de l'A.P.C de ComII*

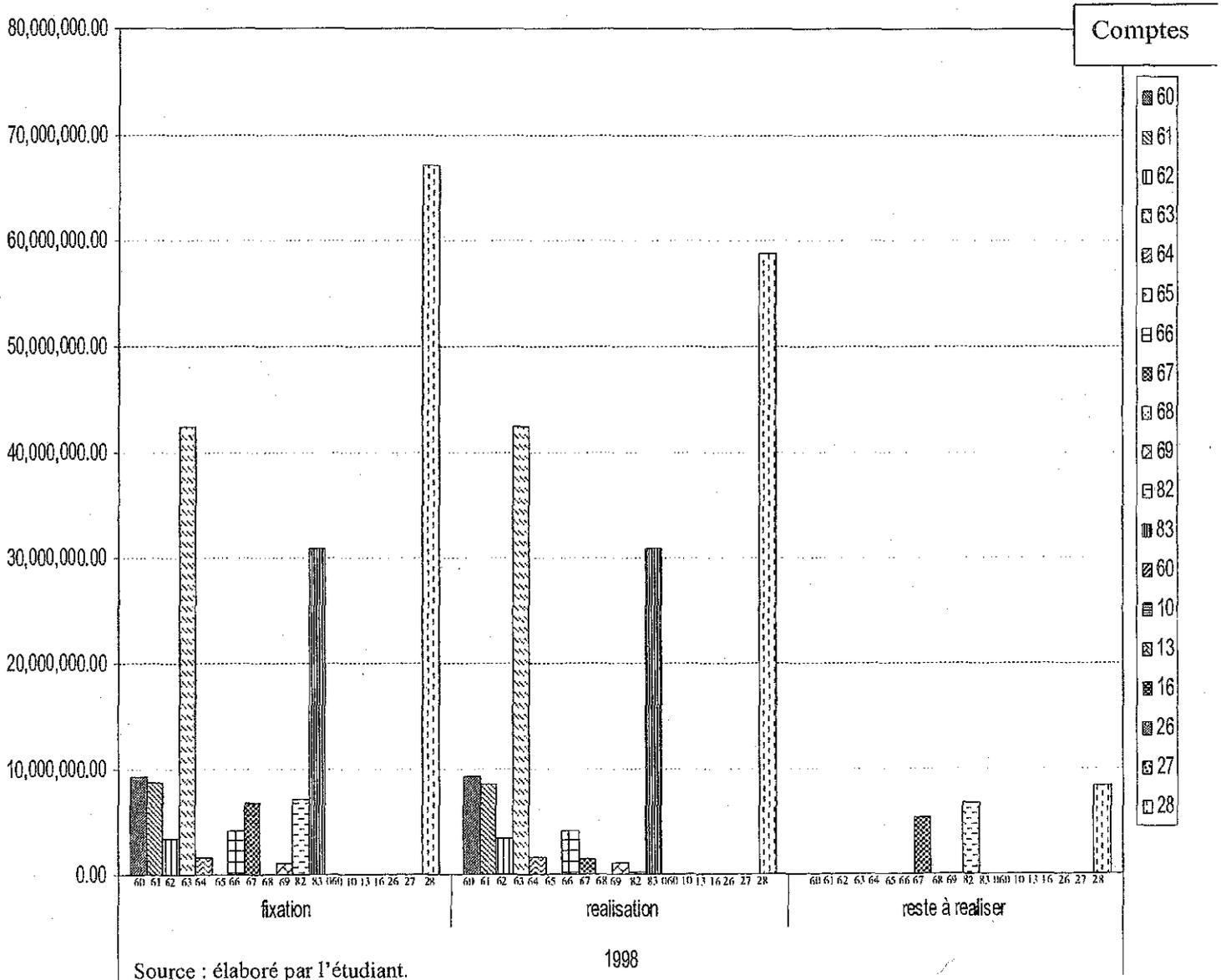


*en pourcentage du total global des dépenses de 1998 jusqu'à 2003.
Source : élaboré par l'étudiant.

En effet l'augmentation des montants réservés à ces travaux et ces réparations a entraîné une hausse dans le prélèvement pour les dépenses d'équipement et d'investissement, tout en influant les charges relatives au personnel. Par exemple, l'enveloppe budgétaire des différents travaux réalisés par la commune ComII ont dépassés la barrière de 58 800 000,00 DA en 1989, en

poussant le total de prélèvement pour les dépenses d'équipement et d'investissement à plus de 30 700 000,00 DA pour la même année.

Dépenses de l'A.P.C de ComII*

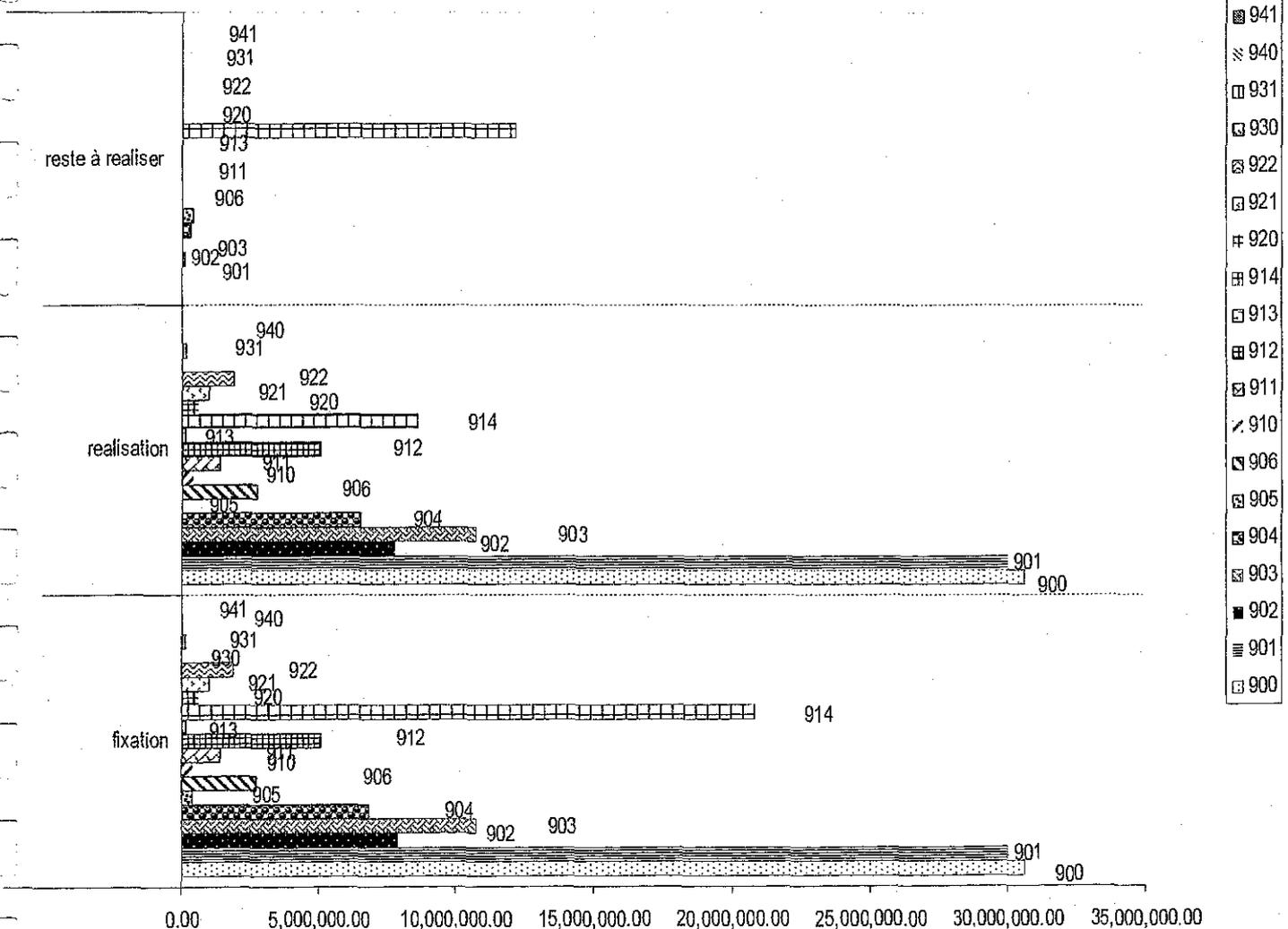


La consommation des services de la commune en fournitures, outre les différentes denrées qui ont été distribuées à plusieurs titres, pèse énormément sur le budget local. Ceux-ci viennent en premier lieu dans la transcription des dépenses

par services, avec des dépenses liées aux rémunérations et aux charges du personnel permanent, jeunesses, sport et culture, et les voiries.

Dépenses par service de l'A.P.C de ComII

Chapitres

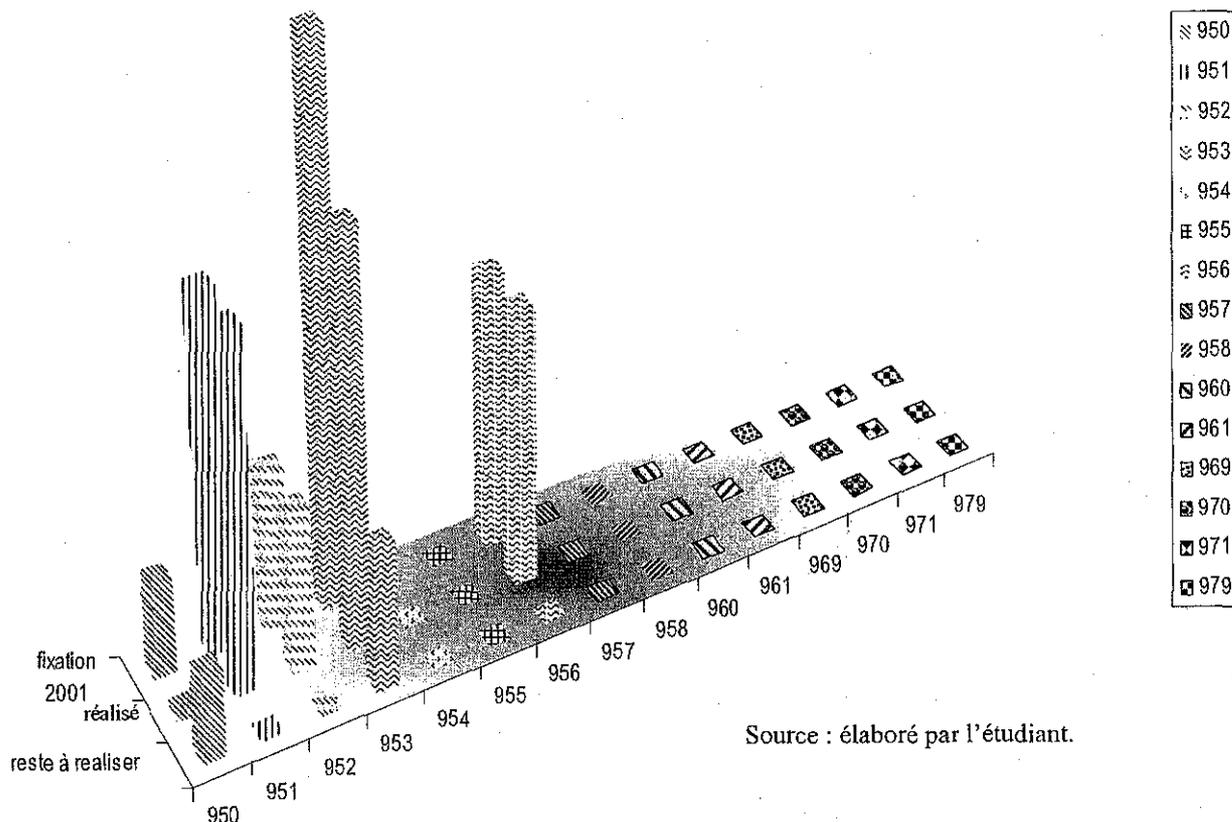


Source : élaboré par l'étudiant.

A l'encontre de ces champs, la commune ComII n'a presque rien (si on dit pas que le montant égale à zéro) dépensé en matière du social, et au passage on peut citer le cas des équipements sanitaires et sociaux.

DEPENSES/PROGRAMMES/OPERATIONS HORS PROGRAMMES (ComII)

Chapitres



IV- Réalités de la gestion financière et gouvernance locale:

La manipulation des comptes administratifs, dévoile l'existence de certaines failles qui caractérisent la façon par laquelle sont réparties les dépenses de ces deux communes (ComI et ComII), en y ajoute les carences relatives aux domaines qui génèrent les recettes communales.

A ce niveau une distinction entre dépenses génératrices de recettes peut être établie comme il est illustré dans le tableau qui suit :

Dépenses génératrices et non génératrices de recettes

<i>Dépenses génératrices de recettes</i>	<i>Dépenses non génératrices de recettes</i>
<ul style="list-style-type: none"> - Article 287 : Travaux pour compte de tiers. - Article 272 : Versements aux unités économiques de subventions reçues par la commune. - Article 271 : Attributions remboursables de fonds de roulement par les unités économiques. - Article 270 : Versement des emprunts reçus par la commune pour ses unités économiques. - Article 252 : Prêts au personnel communal. - Article 251 : Prêts à des tiers par la commune. - Article 250 : Prêts aux unités économiques par la commune. - Article 244 : Acquisitions d'engins. - Article 242 : Acquisition de matériel de transport. - Article 241 : Acquisitions de matériel gros outillage et mobilier. - Article 131 : Prise en charge du déficit des unités économiques communales. - Article 130 : Subventions accordées aux unités économiques communales. - Article 280 : Travaux neufs. - Article 281 : Grosses réparations. - Article 285 : Travaux de reconstruction 	<ul style="list-style-type: none"> - Compte 60 : dépenses et fournitures. - Compte 61 : travaux et services extérieurs. - Compte 62 : frais de gestion générale. - Compte 63 : frais du personnel. - Compte 65 : frais financiers. - Compte 66 : allocations et subventions. - Compte 67 : participation et prestation au bénéfice de tiers. - Compte 68 : dotation au compte d'amortissement et de provisions. - Compte 69 : charges exceptionnelles. - Article 060 : Déficit reporté. - Article 105 : Reliquat de subventions à reverser. - Article 132 : Attributions non remboursables de fonds de roulement aux unités économiques communales. - Article 133 : Frais d'études et de recherches. - Article 160 : Remboursement d'emprunts contractés par la commune pour elle-même. - Article 162 : Remboursement d'emprunts garantis par la commune. - Article 240 : Acquisition d'immeuble. - Article 243 : Acquisitions de véhicules de tourisme. - Article 280 : Travaux neufs. - Article 281 : Grosses réparations. - Article 285 : Travaux de reconstruction

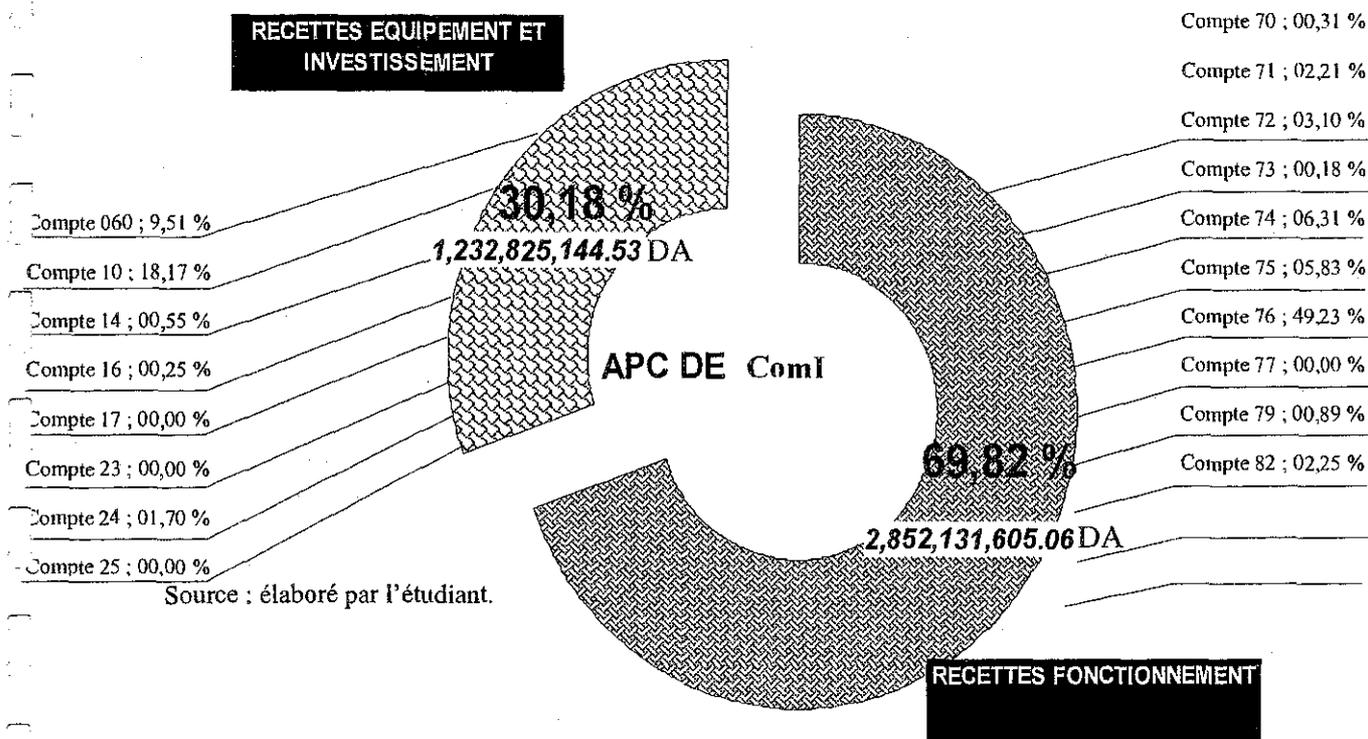
Source : élaboré par l'étudiant.

Dès lors, nos critiques de la gestion financière communale sont faites sur deux stades principaux : la génération des recettes et l'affectation des dépenses.

IV-1. La génération des recettes :

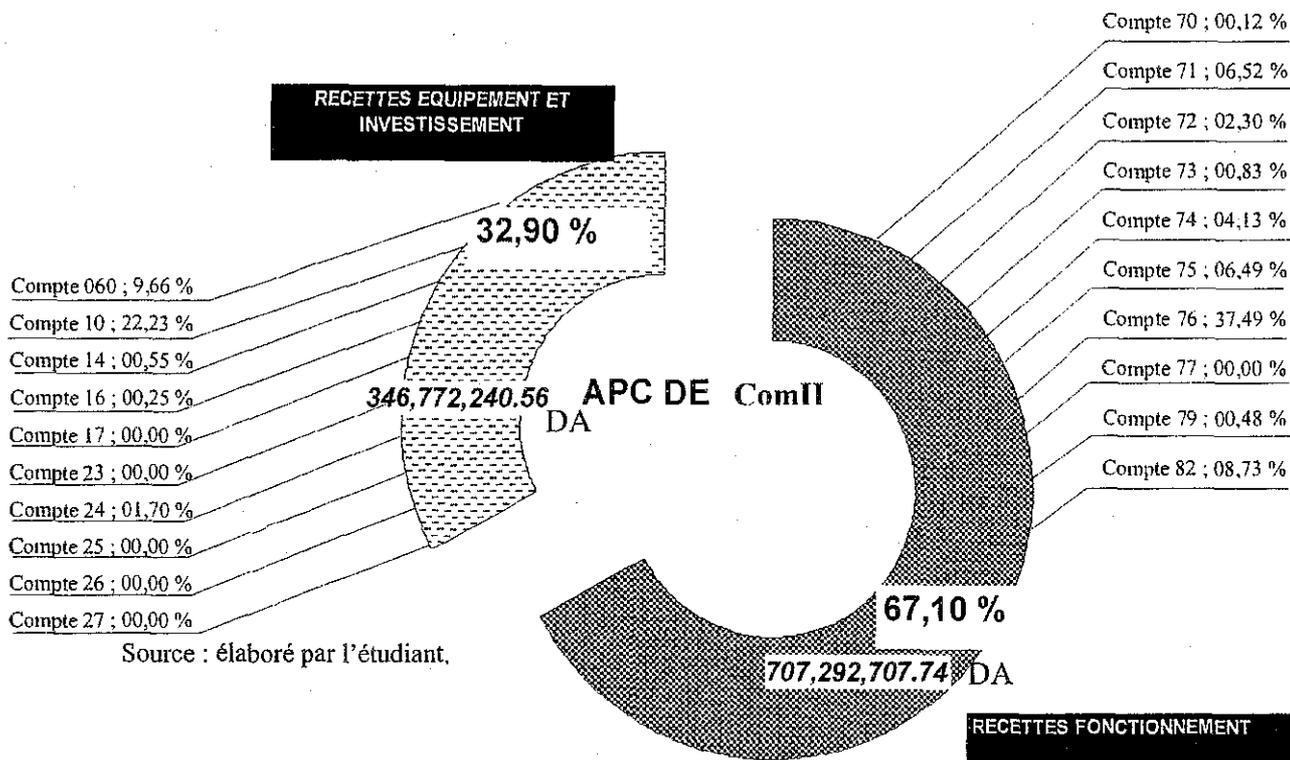
Les recettes de la commune ComI, et celles de la commune ComII proviennent essentiellement de la section de fonctionnement, qui participe d'une façon majoritaire dans la formation des ressources budgétaires locales.

Pour la commune ComI, les recettes de fonctionnement constituent 69,82% de la totalité des recettes soit une valeur de 2 852 131 605,06 DA collectée depuis 1998 jusqu'à 2003. Le reste (30,18%) est tiré de la section d'équipement et d'investissement.



Cela nous donne la possibilité de juger les dépenses de cette dernière section comme des dépenses non productives (ou bien peut productives) dans le sens où elle n'entraînent pas une création de nouvelles recettes susceptibles de les compenser par la suite.

Le même cas et celui de la commune ComII, laquelle se base sur les recettes du fonctionnement à un degré de 67,10%, en laissant une marge de 32,90% à la section d'équipement et d'investissement.



Toutefois cette section de fonctionnement ne peut en aucun cas être qualifiée comme productive, car elle est soutenue par les recettes fiscales et les contributions de l'Etat ou toutes autres formes de subventions.

La décomposition des recettes indique que les communes comptent beaucoup sur la collecte des impôts directs et indirects. Ceci les mène à épuiser le contribuable (le citoyen et l'ensemble de la société et les entreprises qui existent dans le territoire de la commune, et qui subissent les différentes taxations) que ce soit par la multiplication et la diversification des taxes, ou bien dans pas mal de cas, par une sur-taxation.

De tels actes diminuent la perceptibilité des autorités locales par le citoyen, et par les différents acteurs économiques locaux. Un facteur (la sur-taxation) qui les affaiblit et les empêche d'avancer des initiatives privées et d'entreprendre de nouveaux projets locaux.

Nous devons signaler ici que la participation de l'Etat⁶ dans le financement des dépenses des communes demeure très élevée. Un facteur qui s'introduit au déprimant de tout processus de décentralisation (financière), et augmente la dépendance étatique des communes. Dans cette optique le total des subventions et des dotations s'évaluaient de 923 745 389, 29 DA pour l'A.P.C de ComI et de 234 342 189,17 DA pour l'A.P.C de ComII.

En se basant sur ces types de recettes (fiscales et subventions de l'Etat), le budget de la commune va être mis dans l'enjeu du déficit. Par conséquent, la collectivité diminuera ses différentes dépenses à caractère social, vues autrement comme un pilier du développement local.

Une autonomie financière, ou encore autofinancement, se nourrit en principe du patrimoine domanial de la commune. Les biens meubles et immeubles sont mis à la disposition des acteurs économiques et la société entière, dont une autorisation d'exploitation suscite un paiement (droits). La commune peut aussi tirer des revenus des différents services et prestations qu'elle offre.

Cependant, les produits domaniaux (compte 71) et les biens meubles et immeubles de la commune ComI et ceux de ComII ne sont présents dans les budgets communaux qu'avec des recettes minables (autrefois des sommes nulles). Des recettes dont l'origine est composée essentiellement de l'ensemble des locations.

L'autofinancement peut être soutenu par les produits d'exploitation (compte 71), tels que les droits d'entrées dans les musées et stades communaux, les services fournis par les agents d'hygiène de la commune, droits de désinfection ; mais aussi par les expéditions administratives (remise de copies authentiques de certains actes, titres, arrêtés, ...etc.).

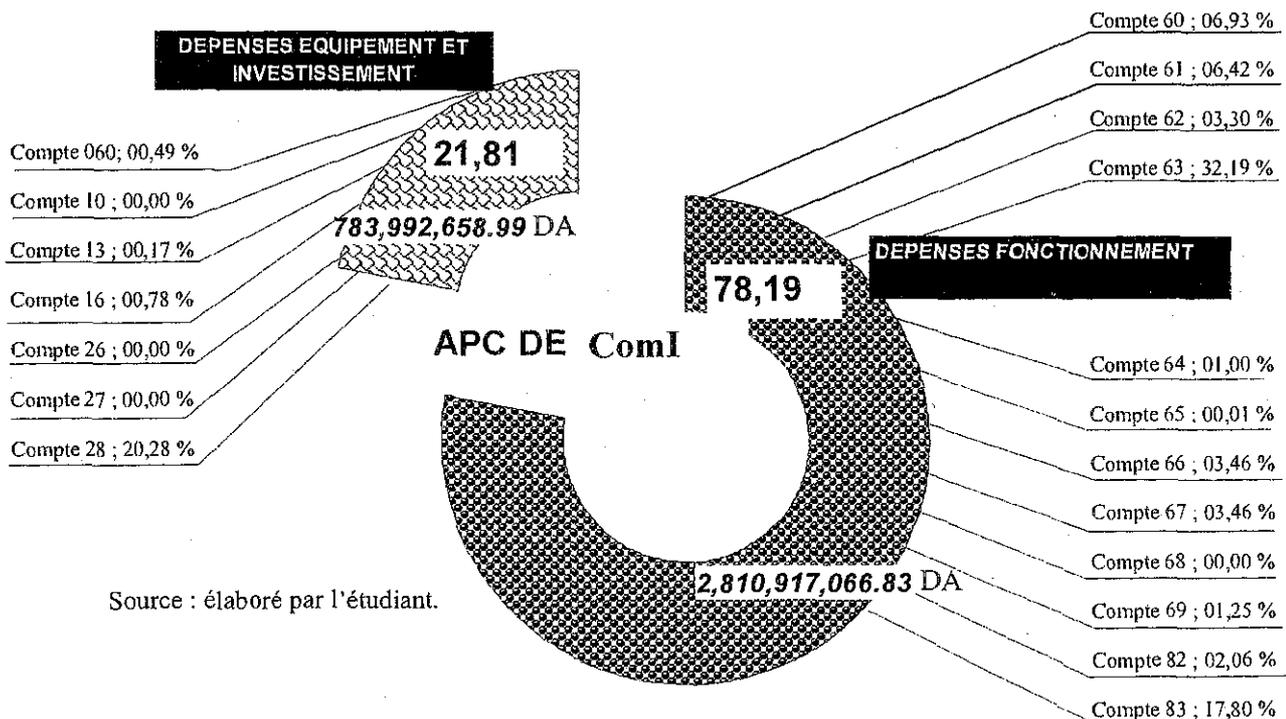
⁶ Telle que l'aide de l'Etat (article 1051) qui s'inscrit dans le cadre des plans communaux de développement (PCD)

Cette forme de financement du budget communal est aussi négligée par les autorités locales. Les produits d'exploitations ne participent dans l'alimentation de ce dernier (budget communal) que dans un intervalle de 2,16% à 6,52%.

IV-2. L'affectation des dépenses :

Ce qui attire l'attention lors de l'examen des dépenses des communes, sont les grandes sommes qu'absorbe la section de fonctionnement. Des dépenses réparties sur l'ensemble des rémunérations du personnel (permanent et temporaire), et les fournitures et équipement de leurs services administratifs.

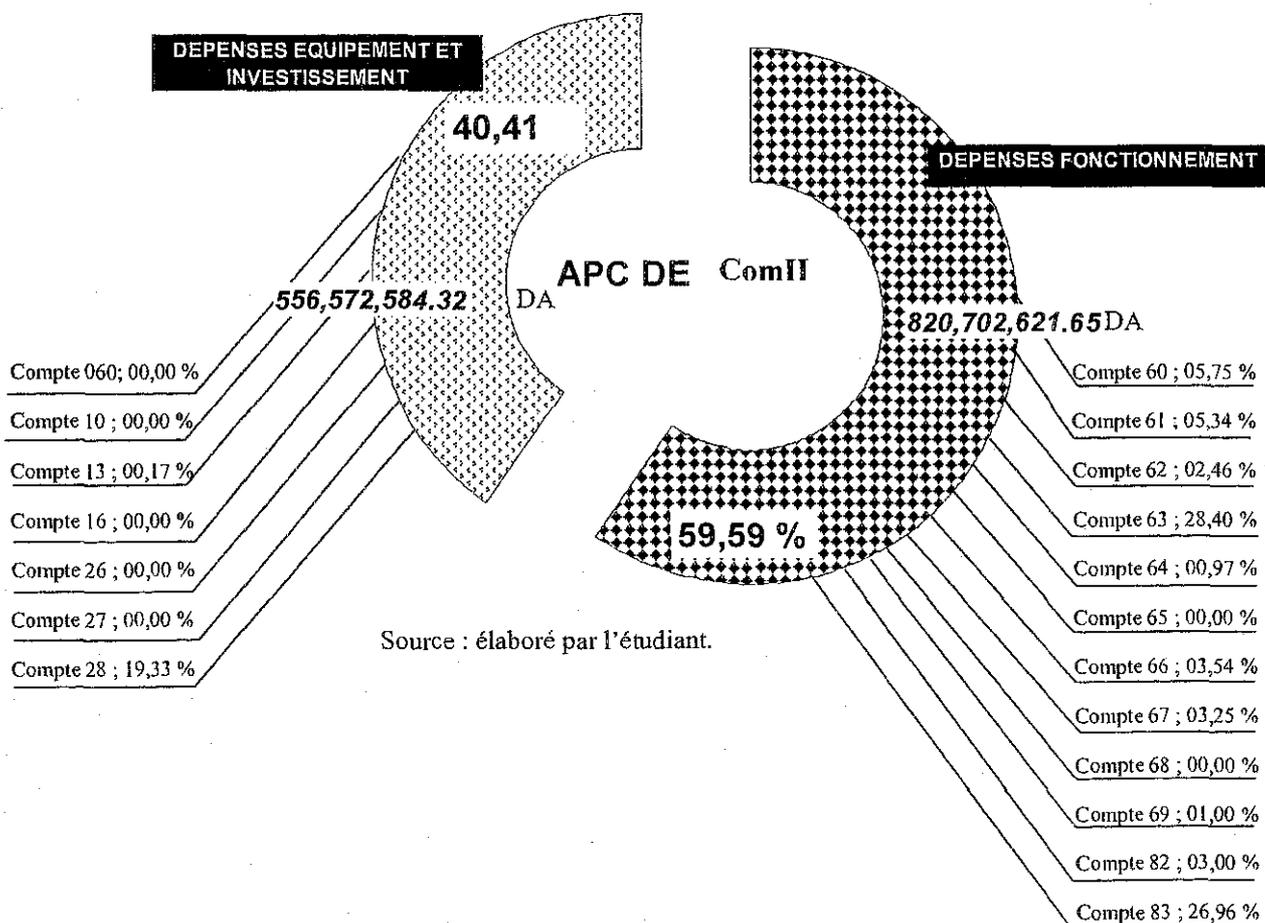
En terme des chiffres, la commune ComI a dépensé ce qui vaut 2 810 917 066,83 DA au bout de six ans, uniquement pour faire fonctionner ces différents services et couvrir les charges produites par les multiples tâches dont ils accomplies.



Un diagnostic des dépenses de la commune ComII entraîne aux mêmes résultats. Des sommes énormes (comptées de 820 702 621,65 DA au cours de la période de 1998-2003, d'un pourcentage de 59,59%) éparpillées entres fournitures

des bureaux, rémunérations des employés, et les autres frais inhérents à la gestion générale⁷.

A la section d'équipement et d'investissement, la commune ComII a attribué des sommes susceptibles d'être qualifiées comme considérables, puisqu'elles dépassent l'un tiers (1/3)⁸ de la somme globale des dépenses. Cependant une décomposition de ces dépenses indique une tendance à les utiliser pour l'achèvement des travaux neufs et grosses réparations, qu'on peut les résumer dans la réhabilitation et l'élargissement du siège de l'A.P.C par exemple.



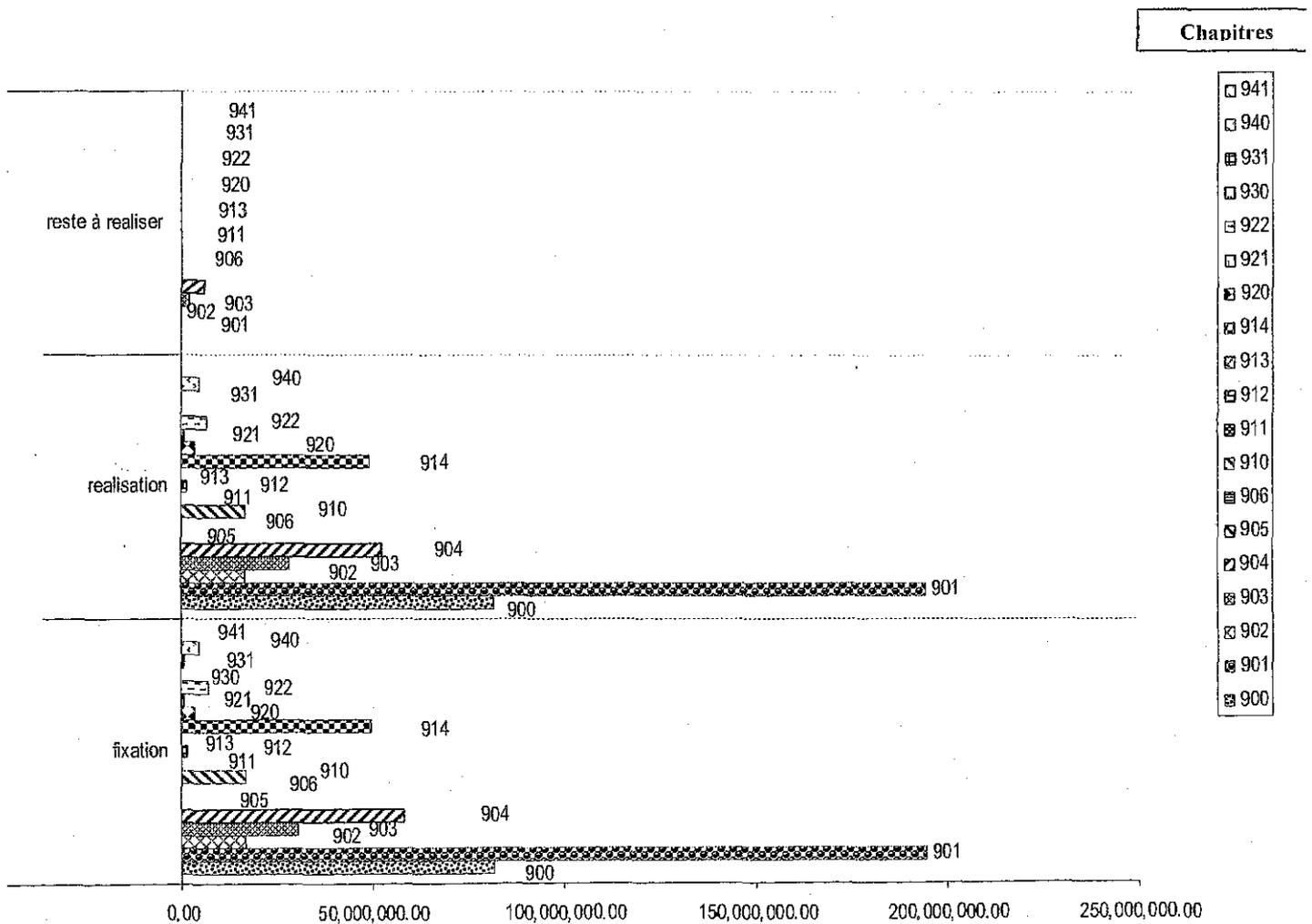
⁷ Parmi ces frais, on trouve les indemnités de fonction des membres de l'exécutif communal, et les frais des missions de ces membres, fêtes et cérémonies...etc.

⁸ 556 572 584,32 DA, soit 40,41% de la totalité des dépenses.

Cette remarque est à faire aussi pour les dépenses en équipement et investissement de la commune ComI, bien qu'elles n'ont pas dépassés les 21,81%, qui est égal à un montant de 783 992 658,99 DA.

Notons ici l'absence de la contribution communale⁹ dans le développement économique (désigné par le chapitre 930) pour les deux commune, qui figure avec des montants pratiquement nuls.

Dépenses par services de l'A.P.C de ComI



Source : élaboré par l'étudiant.

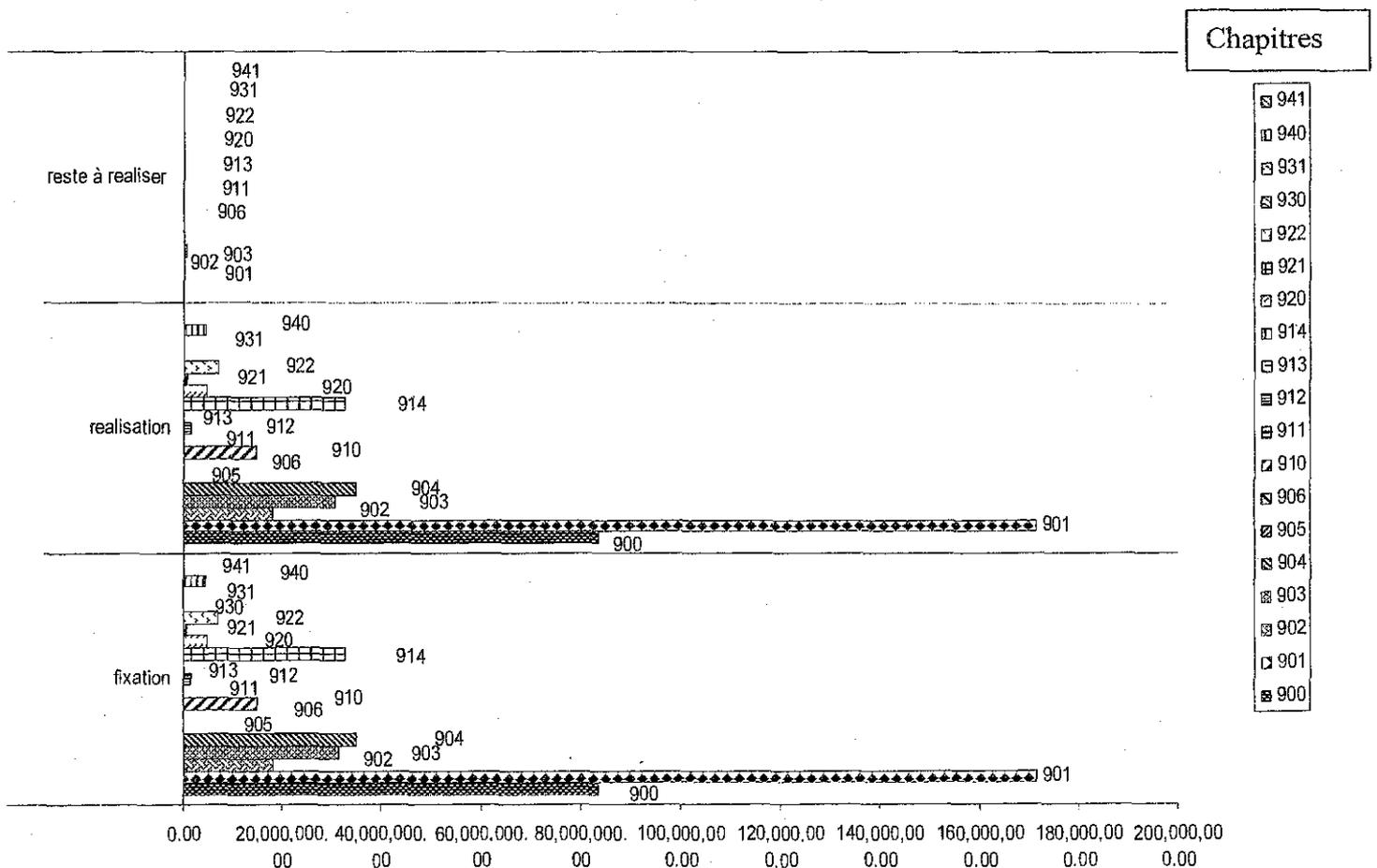
Les autorités locales sont appelées à jouer un rôle de leader dans la satisfaction de la demande sociale, ce qui n'est pas le cas de ComI et de ComII, qui

⁹ Les autorités locales (les APC en particulier), sont considérées comme l'élément axiale dans la relance économique et le soutien du développement local.

ont dépensé médiocrement pour les domaines des réseaux divers, de la santé, la jeunesse et sport, l'enseignement et la culture. Par exemple la commune ComII a mis en usage 138 948,42 DA pour les services sociaux scolaires (chapitre 913), et a participé aux charges d'enseignement par un montant de 5 036 984,26 DA en 1999.

Dans la même année ses subventions au secteur de la jeunesse, sports et culture étaient de 8 643 969,25, avec de minables augmentation pour l'année postérieure.

Dépenses par services de l'A.P.C de ComI



Source : élaboré par l'étudiant.

Ces sommes sont très basses, et au-deçà du souhaitable, notamment quand on les compare avec les montants que le fonctionnement (administration en général) absorbe chaque année.

V- Résultats et premiers enseignements tirés:

La manière par laquelle est menée la gestion financière des communes influe énormément sur la gouvernance locale et façonne le déroulement des activités gouvernementales des autorités locales.

Dès lors, la gouvernance locale peut être appréciée comme bonne, médiocre, ou encore mauvaise ; selon le degré d'efficacité et d'efficience de la répartition des dépenses de la commune, et le mode de leur financement et l'origine des ressources budgétaires.

Sur la plateforme de notre étude quantitative (et par fois qualitative) des comptes administratifs des communes ComII et ComI, et sur la base des résultats obtenus suite à leurs diagnostics, les grands traits (marquants) de la gestion financière communale sont à tracer :

- 1°— Les communes dépensent plus pour la section fonctionnement que pour la section d'équipement et investissement.
- 2°— Une grande part du budget est attribuée aux services de la commune et sa gestion générale.
- 3°— Les frais du personnel (permanent et temporaire) demeurent assez élevés, bien que ce personnel n'accomplisse que des tâches administratives, ou d'ordre publique (tel que l'hygiène)
- 4°— Les dépenses en travaux neufs et grosses réparations règnent sur la section d'équipement et d'investissement sans qu'elles soient rentables.
- 5°— Les attributions au secteur économique, et ainsi aux unités économiques locales sont minables et loin de réaliser l'optimum sectoriel.
- 6°— Les montants des dépenses à vocation sociale et culturelle (hors celles obligatoires) tendent vers le zéro.

- 7°— Les recettes des communes proviennent essentiellement de la fiscalité (impôts directs et indirects).
- 8°— Les subventions de l'Etat, et les autres organes qui s'y attachent, pèsent considérablement sur le budget communal.
- 9°— Les recettes domaniales, et celles tirées des divers services et prestations offertes par la communes aux tiers (citoyens autrement) sont minoritaires dans la constitution des ressources budgétaires locales.

Ces caractéristiques et spécificités, nous emmènent à émettre un avis plus ou moins négatif vis-à-vis de la gouvernance locale, et par la suite la qualifier comme mauvaise gouvernance, vue les conséquences suivantes :

- Une telle intervention (par l'instrument budgétaire) des communes dans la scène économique locale passe légèrement aperçue.
- Les initiatives privées sont mal soutenues et mal accompagnées, ce qui ne stimule pas les acteurs économiques locaux à entreprendre et à s'engager dans de nouveaux projets, qui peuvent être la locomotive du développement local, tout en entraînant une dégradation du tissu industriel (économique en général) local.
- Les finances des communes se basent principalement sur les revenus fiscaux, ce qui peut emmener à l'épuisement¹⁰ du contribuable (personne morale ou physique) ;
- Comme suite de cela, les autorités perdent de légitimité et de perceptibilité auprès de la société civile et les acteurs économiques locaux. Ainsi ce facteur (épuisement) favorise l'existence de certains fléaux économiques telle que la fraude fiscale. On peut dire donc qu'une hausse des ressources de cette manière détériore la qualité de la gouvernance locale.

¹⁰ Cela soit par le nombre élevé des taxes, et dans plusieurs cas à cause d'une sur-taxation.

- Le fait que les subventions budgétaires de l'Etat restent présentes dans le budget local, et leurs montants sont considérables, posent le problème de la dépendance financière des communes de l'Etat. Ceci constitue une entrave pour une décentralisation à ce niveau.
- Un faible autofinancement, alors qu'une bonne gouvernance locale doit trouver de nouvelles sources de financement propres à la commune, et qu'elles soient en dehors des contributions étatiques et des recettes fiscales.
- La négligence de l'aspect social et culturel¹¹ entraîne la dégradation du niveau de vie de la société civile locale, qui fait apparaître de nouvelles charges que ce soit au moyen terme, ou bien au long terme. Une telle dégradation sera la cause d'un surplus de dépenses, pour la remise à niveau et le recouvrement des besoins quotidiens des citoyens. Aussi ces dépenses seront déployées pour lutter contre la pauvreté, à savoir l'amélioration des soins médicaux, l'alphabétisation, la lutte contre les fléaux sociaux.

Si la gouvernance locale ne contient pas parmi ses priorités le maintien du bien-être social, elle peut donc être appréciée comme mauvaise. Ainsi une mauvaise répercussion sur le comportement du consommateur se produit, ayant comme conséquence une diminution des recettes de la commune.

Pour s'en sortir de cette situation précaire et inappropriée, les communes sont appelées à :

- ◆ Réviser les montants de leurs dépenses.
- ◆ Prendre en considération les domaines à caractère social, en leurs octroyant plus de subventions.

¹¹ Nous incluons dans le premier aspect le domaine de la santé publique, et dans le deuxième le secteur de l'éducation et de l'enseignement.

- ◆ Rationaliser les dépenses des services administratifs de la commune, en exhortant les employés à tenir soin des équipements bureautiques et éviter toute forme de gaspillage.
- ◆ Au niveau de la fiscalité, les autorités locales doivent abaisser la charge d'imposition sur l'imposé.
- ◆ Trouver de nouvelles sources de financement qui favorisent l'autofinancement des communes.
- ◆ Stimuler les acteurs économiques locaux à travers des facilités fiscales et avec un accompagnement à la fois financières et techniques.
- ◆ S'engager dans le champ économique comme agent (attribuer des emprunts, s'associer dans des projets...etc.) ; mais tout en consultant un personnel expérimenté.
- ◆ Faire recours à la concertation de la société civile locale dans le but de cerner ses différents problèmes et déterminer ses besoins et nécessités par :

— **Les documents :**

Bien que la loi soit claire en ce qui concerne la publication des délibérations, les collectivités manifestent souvent une négligence à ce niveau.

Cela est dû à ce que les citoyens, et même les entreprises, ne demandent pas une consultation des différents documents qu'utilise la commune dans la tâche de la gestion financière.

Nous tenons à signaler ici que la réglementation en vigueur ne concerne par la publication que les procès-verbaux des délibérations de l'Assemblée Populaire Communale, alors que le budget (primitif et supplémentaire) reste une propriété de la commune, et il est consultable uniquement par ses organes et les autorités de tutelle.

— **L'information :**

La loi relative à la commune exige qu'un endroit soit réservé pour l'affichage¹² des procès-verbaux des délibérations de l'Assemblée Populaire Communale, et que toute personne (physique ou morale) peut (ayant droit) les consulter¹³, ainsi que d'obtenir une copie de ces procès-verbaux.

Cette consultation demeure un moyen d'accès à l'information ; cependant peu (même nulles) de demande de ces documents sont présentées à la commune, du fait que la société connaît mal la loi en ce domaine. A cet égard la commune est tenue d'entamer des campagnes d'information et de vulgarisation des lois¹⁴, ce qui n'est pas le cas dans la majorité des cas.

— **Les doléances :**

Les doléances des citoyens constituent une des formes de participation à la gestion de leur commune.

Les citoyens adressent directement des lettres de doléances au président de l'A.P.C, comme ils peuvent les inscrire dans un registre dit « **registre de doléances** » mis à la disposition de la population (souvent) au niveau du service de l'Etat Civil, puisqu'il est considéré comme le plus visité par les citoyens.

Ces doléances portent surtout sur les problèmes de l'habitat et de l'emploi. On trouve aussi des revendications à propos des infrastructures, tels que les voiries, l'eau potable, l'énergie. On constate qu'elles prennent place dans les décisions de la commune lors de l'affectation des projets ; cependant on peut remarquer que les citoyens ne proposent pas des projets, mais ils manifestent seulement leur désagrément envers une précarité et une dégradation des conditions de leur vie.

¹² Article 21 de la loi n°90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

¹³ Article 22 de la même loi.

¹⁴ Article 69 (premier point) et l'article 79 (deuxième point) de la loi précitée.

Conclusion :

Les communes présentent l'autorité la plus proche au citoyen. Raison pour laquelle un perfectionnement de l'exercice de son pouvoir dans un contexte financier est primordial, dans le sens où cette autorité nécessite l'instauration et le renforcement de sa légitimité. Un manque de cet élément devient un obstacle pour les élus locaux dans l'accomplissement de leurs tâches.

Dans le cadre d'une bonne gouvernance locale, les communes doivent bien prévoir leurs dépenses et bien désigner les champs et domaines demeurant prioritaires lors de l'allocation des ressources. Des domaines qu'on les considère comme prioritaires et important pour la communauté locale.

Une telle importance apportée aux opérations financière permet une rationalisation des dépenses locales et une meilleure allocation des ressources budgétaires de la commune.

Cependant d'autres tâches viennent s'ajouter aux obligations de la commune qui sont la recherche et la conquête de nouvelles ressources. Ceci afin d'augmenter la capacité et l'aptitude financière communale, promouvoir et faire avancer décentralisation financière, mais aussi pour soutenir et favoriser l'autofinancement des APC.

Conclusion générale:

Le processus de la gouvernance au niveau des collectivités locales est autant complexe que les attentes de la communauté.

Raison pour laquelle, il doit se présenter comme un atout pour le développement dans son ensemble.

D'ailleurs ce processus vise à réunir tous les acteurs locaux dans le but de la résolution d'un problème productif, auquel est confronté une communauté ; ou bien l'achèvement d'un projet de développement.

Le développement signifie l'amélioration des conditions de vie des individus par le perfectionnement de leur environnement. Une amélioration qui ne peut avoir lieu que si le maximum de profit soit tiré de l'utilisation des ressources disponibles.

Les autorités locales dans le cadre de la gouvernance, ont à leur charge la responsabilité de bien gérer les affaires publiques.

Une gestion n'est appréciée comme bonne, que si elle veille sur le maintien d'un optimum sectoriel et sur la maximisation du bien-être social, tout en se basant sur des décisions publiques efficaces et rationales.

Les consommateurs, par les décisions qu'ils peuvent prendre, déterminent les quantités à consommer, les acteurs de leur part décident celles à produire.

Quant à l'Etat, il décide la répartition la meilleure dite autrement optimale, à travers l'établissement du budget. Une répartition optimale vaut que nulle modification ne peut être portée au budget en vue de l'amélioration de la situation des uns sans détériorer celle des autres.

L'Etat par son pouvoir de décider et d'agir, engage des dépenses dans le but de satisfaire la consommation des citoyens en biens collectifs d'une part ; d'autre part, cet engagement sert à maintenir un équilibre entre les différents secteurs.

Au niveau de son périmètre, les Assemblées Populaires Communales doivent mettre en place des dispositifs favorisant les secteurs les plus fragiles et moins compétitifs, tels que les exonérations fiscales.

Outre ces dispositifs, les collectivités ont intérêt à promouvoir les investissements à caractère social notamment en matière de l'enseignement, de la santé, de l'énergie, et l'habitat.

Pour parvenir à assurer une cohérence entre les multiples décisions susceptibles d'être prises localement, les collectivités sont obligées à concerter la population. Cette concertation permet l'instauration d'un consensus social, autour duquel toute la communauté se met d'accord.

L'ensemble des lois et réglementations insiste à ce que les délibérations de l'Assemblée Populaire Communale soient publiques et ouvertes à toute personne physique ou morale. Cependant, on a pu constater qu'au moment des réunions des APC la présence des citoyens est trop faible, voire inexistante.

A cet effet, les autorités locales sont incitées à mener des campagnes d'information auprès de la population pour les sensibiliser sur l'importance de leur participation à la gestion des affaires de la collectivité.

L'utilisation des ressources budgétaires vient en tête des affaires publiques, dont le but est d'apporter à la société une capacité pour financer ses besoins.

En général, les besoins d'une communauté se résument dans les biens et les services collectifs : eau, électricité, santé, éducation....etc.

Les autorités doivent empêcher la naissance de toute conjoncture de dysfonctionnement économique, qui (éventuellement) peut s'étendre vers les autres domaines.

Une bonne allocation des ressources suscite l'application de certaines règles, telles que la détermination des domaines de dépenses les plus prioritaires. Ceci selon

les besoins de la communauté, tenant compte de la nécessité de procéder à une affectation des couvertures financières d'une façon rationnelle ; une condition qui favorise la diminution du gaspillage et de la dispersion des potentialités budgétaires locales.

Les dépenses locales concernent en premier lieu la gestion générale de la commune. Cette gestion, vue les multiples services qu'elle comprend, est à la base d'un nombre de charges assez importantes : frais du personnel, frais d'entretien du patrimoine mobiliers et immobiliers, frais de fournitures des bureaux...etc.

Les frais que la commune assume chaque année exercent une influence colossale sur les autres aspects des dépenses locales. Par exemple, l'augmentation des dépenses en fournitures et équipements de la gestion générale, peut provoquer un déficit au niveau de la réalisation des réseaux divers : eau, gaz, électricité....etc.

A cet égard, les Assemblées Populaires Communales sont dont l'obligation de bien organiser leurs services, afin de pouvoir diminuer leurs dépenses internes.

L'origine des recettes ne doit pas être unique, une exigence économique qui nécessite la mise en place d'une stratégie adéquate pour leur collecte, de sorte que le contribuable ne soit pas épuisé.

Il est préférable que le contribuable conçoit les différentes impositions et prélèvements comme une participation nécessaire de sa part dans la génération des ressources budgétaires, et non pas comme une obligation supplémentaire très excessive.

En outre, les autorités sont appelées à trouver d'autres canaux de financement que celles les plus traditionnelles, c'est-à-dire l'assiette fiscale ; citons ici par exemple l'amélioration des services mises à la disposition des tiers contre un acquittement.

Pour pouvoir aboutir à cet objective, les collectivités locales doivent disposer d'un personnel qualifié, sans distinction entre élues (président de l'A.P.C et l'ensemble de l'exécutif communal) et les autres employés, dans la mesure d'effectuer des analyses de leur environnement (en particulier la demande sociale).

Néanmoins, la commune n'est plus apte à améliorer sa situation budgétaire et augmenter ses revenus sans l'existence d'une autonomie financière. La décentralisation à ce stade sera bénéfique, puisqu'elle donne à la collectivité une certaine indépendance quant à l'affectation des dépenses.

Dans une approche normative, la législation portant sur le statut et l'organisation de la collectivité locale, à laquelle on attribue certaines compétences, doit fournir à la commune les instruments nécessaires pour réaliser des activités purement lucratives.

Les projets lucratifs entrepris par la collectivité seront donc, une autre méthode de subvention des frais inhérents à son action gouvernementale, quoiqu'on ne doit pas les concevoir comme l'unique et l'ultime objectif de cette dernière.

Par la loi la commune se trouve, sous certaines circonstances, obligée à encaisser quelques charges, telles que le taux à verser en faveur de la jeunesse et du sport qui absorbe une part importante des recettes.

Les dépenses obligatoires sont considérées comme une entrave du développement local, une fois que leur imposition ne prend pas en compte les caractéristiques spécifiques de chaque commune.

La gouvernance locale se voit dure à exercer lors d'un déséquilibre financier entre les différentes communes sur une échelle nationale.

Dès lors l'intervention de l'Etat est considérée comme inévitable pour atténuer et amoindrir les déficits des communes les plus pauvres.

Une révision du rôle des différents organismes institués dans le but de promouvoir l'action gouvernementale locale, et un réexamen des règles qui encadrent et déterminent les fonctions des fonds relatifs aux communes (tel que le FCCI) sont à entamer; ceci pour mieux concrétiser la solidarité entre les collectivités locales.

Le citoyen constitue l'axe de l'action gouvernementale; il demeure une composante de la communauté que les autorités ont l'obligation de faire recours à sa concertation.

Ce recours a pour objectif la concrétisation du principe de la participation, afin de renforcer la légitimité du pouvoir public local. La légitimité facilite la tâche de la gestion et de l'accomplissement des opérations financières de la commune.

Traditionnellement, la participation des citoyens est produite toute fois qu'on appelle la population à désigner ses dirigeants.

Cependant, la contribution des individus est primordiale, non seulement lors du lancement d'un processus des élections, mais le long du mandat des élus.

La gouvernance locale semble donc l'outil qui implique l'individu dans les différentes tâches parachevées par des décideurs élus ou désignés.

Toutefois, certaines questions portant sur la responsabilité seront à reposer, dans le sens où on doit repenser les processus et mode d'accès aux fonctions supérieures dans l'hierarchie étatique; à qui doit-on attribuer de telles fonctions? Le processus des élections est-il fiable? Le contrôle sur les décideurs au niveau local est-il suffisant, ou on doit le réhabiliter?...etc.

Le citoyen, lui aussi pose certaines interrogations; comment parvenir à sensibiliser les individus de l'importance de leur participation à la prise de décision? Comment améliorer la qualité de cette participation? La collectivité locale doit-elle

attendre les revendications de la population ? Doit-elle prendre l'initiative de déterminer les besoins d'une telle population ?...etc.

Joseph Ki-Zerbo dit "qu'un gouvernement doit être fondé sur cinq choses: la première c'est que le pouvoir ne doit pas être donné à celui qui le recherche, la seconde est la nécessité de la consultation, la troisième est l'abstention de la violence, la quatrième est la justice, la cinquième est la bienfaisance."¹

De notre part, nous pensons que ces cinq principes ne peuvent être réunis sans l'existence d'une bonne *qualité de l'être humain*. Nous voulons dire par cela, que chaque individu (élu ou électeurs, décideur ou simple citoyen) doit porter en soi-même des initiatives favorisant à la fois son développement, et celui de la communauté à laquelle il appartient.

¹ Joseph Ki-Zerbo, Le cadre historique de la gouvernance en Afrique, Paper presented at the Conference "Good Governance for Africa: Whose Governance?" organised by the University of Limburg and ECDPM Maastricht, 23-24 November 1995

Bibliographie :

- <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Cynthia Hewit de Alcantara, Du bon usage du concept de gouvernance, Revue internationale des sciences sociales, n°15, mars 1998; résumé par Salvatore Pappalardo.
- <http://www.hcci.gouv.fr>
- Robert Teller, Le concept de Gouvernance en Gestion : « De la corporate governance à une vision plurielle de la gouvernance entrepreneuriale, managériale, actionnariale partenariale », Université de Nice.
- Michel Godet dans "Comment traiter les citoyens aussi bien que les actionnaires? Améliorer la gouvernance pour résoudre la crise de gouvernabilité"; Conservatoire National des Arts et Métiers; France.
- <http://i-gouvernance.com/>
- Bonnie Campbell, Gouvernance, réformes institutionnelles et redéfinition du rôle de l'État : quelques enjeux conceptuels et politiques soulevés par le projet de gouvernance décentralisée de la Banque mondiale, UQAM.
- Isabelle Johnson, "La gouvernance : vers une re-définition du concept", Direction des orientations politiques et sociales Direction générale des politiques Agence canadienne de développement international, Mars 1997.
- Daniel Kaufmann, Repenser la Gouvernance, Mise en question de l'orthodoxie avec une perspective internationale et une application à la région MENA – liens avec le rapport MENA, Institut de la Banque mondiale, Dialogue sur la Gouvernance et Développement au Moyen-Orient et en Afrique du Nord; Paris, Beyrouth, Rabat et Washington, DC, 21 Novembre 2003.
- Daniel Kaufmann Aart Kraay Pablo Zoido-Lobaton, Aggregating Governance Indicators, the World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth and World Bank Institute Governance, Regulation and Finance October 1999.
- <http://www.worldbank.org>
- PNUD 1997. Pierre DOCKES, "Pouvoir et Autorité en économie" ; Economica ; 1999. Olivier THOMAS ; DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET GOUVERNANCE URBAINE: LA PERMANENCE D'UN MYTHE ; LEREPS ; université Toulouse 1.
- Maurice ENGUELEGUELE ; "DEMOCRATIE LOCALE" ET ELECTIONS MUNICIPALES AU CAMEROUN ; CURAPP-CNRS (UMR 6054)/Université d'Artois. Communication lors des Journées d'études GOUVERNER LES SOCIETES AFRICAINES

- ACTEURS ET INSTITUTIONS, organisées par le Centre d'Etude d'Afrique Noire, 5 – 6 juin 2003.
- Michel CASTEIGTS (IAE de Pau et des Pays de l'Adour) ; LA GOUVERNANCE URBAINE ENTRE SCIENCE ET IDEOLOGIE ; Rencontres internationales : Démocratie et Management local ; Québec Mai 2003.
 - Tchabagnan AYEVA ; Gouvernance locale et renforcement des capacités. Quelques pistes de réflexion pour un développement territorial durable des collectivités rurales ; INITIATIVE SUR LA NOUVELLE ÉCONOMIE RURALE CENTRE DE RECHERCHE SUR LA GOUVERNANCE RURALE Rapport de recherche No 3 ; Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) Rimouski, Septembre 2003.
 - Laurence Bherer; Une lecture institutionnaliste du phénomène participatif La politique consultative de la Ville de Québec ; THÈSE pour l'obtention du Doctorat « Pouvoir, action publique et territoire » ; UNIVERSITÉ MONTESQUIEU BORDEAUX IV ; décembre 2003.
 - Sandra Breux- Laurence Bherer- Jean-Pierre Collin ; "Les mécanismes de participation publique à la gestion municipale" ; Notes de recherche ; Groupe de recherche sur l'Innovation municipale (GRIM) Institut national de la recherche scientifique Urbanisation, Culture et Société ; Gatineau ; 2004 .
 - LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE.
 - Gérald ORANGE, Eric VATTEVILLE ; "GOUVERNANCE TERRITORIALE ET DEVELOPPEMENT DURABLE" ; Rencontres Internationales « Démocratie et Management local » ; Cidegef - Enap - Sixièmes Rencontres « Ville-Management » ; Québec - 20-23 Mai 2003.
 - Chakda Yorn ; Réflexions stratégiques sur la gestion du développement autochtone : La problématique autochtone et la pertinence du développement local ; Conférence au Séminaire no 13 « L'économie des collectivités autochtones » ; Université de Sherbrooke, 2004.
 - Valérie ANGEON et Jean-Marc CALLOIS ; Fondements théoriques du développement local : quels apports de la théorie du capital social et de l'économie de proximité ? ; The 4th Congress on Proximity Economics, Proximity, Networks and Coordination, Marseille, June 17 - 18 2004.
 - Daniel Neu ; Développement local et décentralisation Points de vue ; Les notes méthodologiques n°4 Direction Scientifique GRET ; GRET Mai 2003.
 - Jean-Pierre GILLY et Jacques PERRAT ; La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale ; Cahiers du GRES ; Cahier n° 2003 – 5 mai 2003.

- Patrick Freudiger, Jean-Pierre Jacob et Jean-David Naudet; Stratégies et instruments du développement à l'échelle locale, Examen comparatif à partir du cas burkinabé; TRANSVERSES N°4; LES EDITIONS DU GROUPE INITIATIVE, GROUPE DE RECHERCHE ET D'ECHANGES TECHNOLOGIQUES; février 1999.
- Jesse C. Ribot; "African Decentralization: Local Actors, Powers and Accountability"; UNRISD Programme on Democracy, Governance and Human Rights Paper Number 8 • December 2002.
- Richard Bird et François Vaillancourt, "DÉCENTRALISATION FINANCIÈRE ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT : CONCEPTS, MESURE ET ÉVALUATION"; ICTS, septembre 1996.
- VALORISATION DES EXPÉRIENCES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL EN HAÏTI, ANNEXE 4 DÉCENTRALISATION; GRAP/Chaire J.W. McConnell de développement local; Faculté d'administration Université de Sherbrooke Septembre 2003.
- DECENTRALIZED GOVERNANCE MONOGRAPH: A GLOBAL SAMPLING OF EXPERIENCES; Management Development and Governance Division United Nations Development Programme; September 1998.
- Rapport National sur le Développement Humain au Bénin - édition 2003.
- Bachir YELLES CHAUCHE; LE BUDGET DE L'ETAT ET DES COLLECTIVITES LOCALE; OPU; ALGER 1990.
- Raymond MUZELLEC; FINANCES PUBLIQUES; 5^e édition; SIREY 1986.
- Circulaire interministérielle "C2" sur les opérations financières des communes.
- Chérif RAHMANI; LES FINANCES DES COMMUNES ALGERIENNES, insincérité, déficits et bonne gouvernance; Casbah éditions; ALGER 2002.
- Edmond Malinvaud; leçon de théorie microéconomique, 4e édition, Dunod 1982.
- J.-P. Gould, C.E. Ferguson; Théorie Microéconomique; traduit de l'américain par Jean-Marie Laporte et Jean-Michel Six, Economica, 1982.
- Journal officiel de la république algérienne; 17 avril 1985.
- Article 9 du décret n°84-71 du 17mars 1984. Article 8 du décret n° 84-71 du 17 mars 1984.
- Instruction "C1" sur les opérations financières des communes.
- Article 270 du Code Communal.