

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE**  
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

**UNIVERSITE ABOUBEKR BELKAID - TLEMCEM -**

**FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION**

**MEMOIRE DE MAGISTER**

**OPTION: GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

***THEME***

**LA PRATIQUE DE LA GESTION DES  
RESSOURCES HUMAINES DANS LA  
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

**Le cas des Communes en Algérie**

**Présenté par : M. Abderrahim BENARAB**

**SOUS LA DIRECTION DE:**

**MONSIEUR LE PROFESSEUR  
Abdesslam BENDIABDELLAH**

**MEMBRES DU JURY:**

**Président : Pr. Mustafa BELMOKADEM  
Encadreur : Pr. Abdesslam BENDIABDELLAH  
Examineur : Pr. Abderezak BENHABIB  
Examineur : Pr. Chaib BOUNOUA  
Examineur : Pr. Kouider BOUTALEB**

**ANNEE UNIVERSITAIRE: 2005/2006**

***Mieux gérer les agents  
pour mieux servir les usagers***

## **REMERCIEMENTS**

***Au Pr. Abdessalem. BENDIABDELLAH***

**Mon encadreur**

En lui exprimant toute ma reconnaissance pour avoir accepté de  
diriger ce modeste mémoire.

J'ai trouvé auprès de lui une aide inestimable pour le mener à bien.

**Au Pr. Mustafa BELMOKADEM**

(Président du jury)

**Aux**

**Pr. Abderezak BENHABIB**

**Pr. Chaib BOUNOUA**

**Pr. Kouider BOUTALEB**

(Mes Examineurs)

Qui me font l'honneur de participer à mon jury de soutenance

## **DEDICACE**

A tous les enseignants de la faculté des Sciences économiques et de Gestion qui ont  
assurer l'encadrement du groupe d'étudiants en Magister " Gestion des ressources  
humaines",

A ma chère mère qui m'a donné leur amour et leur bénédiction,

A ma petite famille, ma femme et mes enfants myriem et kawter,

A tous ceux qui mon apporter l'aide pour accomplir ce modeste travail.

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION GENERALE

### CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

Introduction du premier chapitre

SECTION I : Définition, historique et attributions de la commune en Algérie

SECTION II : L'organisation de la commune

SECTION III : Les moyens financiers de la commune

Conclusion du premier chapitre

### CHAPITRE II : LA PLACE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Introduction du deuxième chapitre

SECTION I : Les principes et les concepts de la gestion des ressources humaines dans l'administration

SECTION II : Les particularités, les atouts et les contraintes à la gestion des ressources humaines dans l'administration publique

Conclusion du deuxième chapitre

### CHAPITRE III : LE MODE DE LA G.R.H DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Introduction du troisième chapitre

SECTION I : Les outils de la gestion des ressources humaines

SECTION II : Les techniques de recrutement

SECTION III : La formation

SECTION V : La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

Conclusion du troisième chapitre

### CHAPITRE V : PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ALGERIENNE A LA LUMIERE D'UNE ETUDE CONCRETE A PARTIR D'UN ECHANTILLON DE 15 COMMUNES.

Introduction du quatrième chapitre

SECTION I : Etude pratique sur la gestion des ressources humaines à travers le cas de 15 communes Algériennes

SECTION II : Propositions de réforme quant au nouveau rôle de la Fonction publique territoriale

Conclusion du quatrième chapitre

## CONCLUSION GENERALE

# **INTRODUCTION GENERALE**

La modernisation de la gestion des ressources humaines dans l'administration et sa professionnalisation sont plus que jamais d'actualité.

Si nous partageons l'objectif d'améliorer le service rendu aux usagers et celui d'améliorer l'efficacité de l'action publique, nous devons être convaincus que cela passe d'abord par la compétence des hommes et des femmes mettant en oeuvre cette action publique.

La mission de la gestion des ressources humaines dans l'administration est alors bien de s'inscrire dans une démarche " service public " visant à améliorer le service public à partir de la " variable ressources humaines " mais visant aussi, symétriquement, à placer le service public au centre de la politique des ressources humaines. Cela suppose, notamment, d'apporter des réponses aux besoins exprimés par les services opérationnels en matière de profils d'activité et donc de compétences recherchées (recrutement et formation), en matière de suivi des besoins (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences).

Par ailleurs, dans la fonction publique, l'utilité de la GRH est aussi dans le " service " rendu aux agents (optimiser le déroulement de carrière, résoudre les problèmes qu'ils rencontrent, améliorer la satisfaction des attentes professionnelles...). Un des objectifs d'une politique publique de gestion des ressources humaines est d'offrir à chaque fonctionnaire une possibilité de carrière tout au long de sa vie professionnelle.

Il s'agit donc de mieux gérer les agents pour mieux servir les usagers. De l'avis de tous, cela implique de replacer la dimension RH au coeur du processus de réforme administrative. Moderniser la GRH est une condition pour mieux gérer la modernisation.

Actuellement, l'évolution du rôle de l'État constitue un contexte favorable à la mise en oeuvre de cette finalité. Cela concerne d'abord les évolutions institutionnelles, avec l'approfondissement de la décentralisation et l'engagement dans une réforme administrative et économique. Aussi les exigences citoyennes en matière de transparence, de sécurité et de participation. Une autre raison concerne les agents eux-mêmes et leurs attentes : reconnaissance professionnelle, déroulement de carrière, visibilité des parcours possibles.

Le moment est venu de créer les conditions pour que chacun puisse exprimer pleinement ses potentialités et d'évoquer entre responsables administratifs et avec les partenaires sociaux l'ensemble des éléments qui constituent la gestion des ressources humaines, tant au niveau de la fonction publique de l'Etat qu'au niveau de celle territoriale.

Des questions comme le recrutement, la formation, la prévision des effectifs, la mobilité, l'évaluation, la motivation, la reconnaissance des compétences et de l'efficacité de chacun, sont incontournables dans tout processus de changement et de modernisation.

L'Algérie, pays en voie de développement, est engagée depuis la fin des années quatre-vingt dans un processus de déconcentration et de décentralisation du pouvoir central aussi bien dans le domaine économique que administratif.

C'est dans cette optique, qu'un nouveau découpage administratif a été mis en place dès l'année 1984 et qui a donné lieu à la création de quelques 1541 communes et 48 wilayas à travers le territoire du pays.

C'est dans ce même contexte qu'intervient la réforme fondée sur une série de textes législatifs et réglementaires, marquée par :

- l'émergence d'un pouvoir local de plus en plus autonome par rapport au pouvoir central avec la promulgation de la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune et la loi 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya.
- la mise en oeuvre d'une politique économique basée sur l'économie du marché et l'autonomie des entreprises avec l'apparition de plusieurs textes et dispositions réglementaires.

C'est d'une manière toute formelle, que les collectivités locales (la commune et la wilaya), ont été dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et sont explicitement appelées, en tant qu'instances décentralisées, à jouer un rôle essentiel dans l'effort de développement.

L'objectif était de consacrer et d'organiser le désengagement progressif de l'Etat en :

- Définissant et délimitant les tâches et les domaines d'intervention des collectivités locales en matière de gestion et de décision.
- introduisant la distinction entre le rôle de l'Etat régulateur et planificateur central de l'économie, et celui des entreprises publiques auxquelles est reconnue l'autonomie de gestion.

Avec cet ensemble de textes, c'est toute une politique nouvelle de la décentralisation et du développement local qui se met en place avec d'importantes implications, d'une part, sur les relations entre les différents niveaux du pouvoir administratif, et d'autre part sur les choix de modèle de gestion du développement à la mesure des attentes des citoyens.

Ainsi, l'organisation administrative du pays a conféré aux communes un rôle de premier plan, auxquelles occupent une place incontournable dans le développement économique et social du pays. Sans elles, l'Etat ne peut conduire avec succès des politiques aussi complexes que celles relatives à l'aménagement du territoire et à la défense de l'environnement, à la lutte contre le chômage, la pauvreté, l'exclusion et les inégalités de toutes sortes.

L'administration territoriale occupe, donc, une place essentielle et une responsabilité particulière dans le traitement et la prise en charge des problèmes du pays.

Dès lors la réhabilitation du service public local, qui a longtemps été reléguée au profit d'autres structures et organes notamment l'entreprise publique, est devenue une nécessité absolue.

La commune, de part sa place incontournable et particulière dans l'organisation administrative de l'Etat, doit s'appuyer sur une administration moderne et bien gérée pour assumer la mission de service public.

Or, bien souvent, la gestion des communes est qualifiée par des insuffisances et des carences répétées et les gestionnaires locaux sont taxés d'incompétents par le citoyen, au regard principalement des moyens financiers mis en place par l'Etat.

C'est dire que les communes productives de services publics d'intérêt général se doivent d'être bien gérées et qu'il faut absolument introduire les méthodes modernes et les critères d'évaluation et d'appréciation de la gestion locale, si l'on veut améliorer les prestations et répondre favorablement aux attentes des citoyens.

Dans notre pays, la participation des communes dans la gestion des affaires publiques a toujours constitué une option politique et stratégique pour les autorités afin d'assurer une meilleure satisfaction des besoins collectifs.

Pour ce faire, ce qui permettra de juger les gestions locales sur leur aptitude à maîtriser et à mieux utiliser les ressources qui sont à leur disposition, c'est de



doter les communes, au préalable, des moyens financiers et humaines nécessaires à leur bon fonctionnement et de sortir au plus vite de l'imprécision des compétences qui entretient la confusion dans les rôles respectifs des communes, des Wilayas et des services déconcentrés de l'Etat.

Mais lorsqu'on se réfère aux réalités, on s'aperçoit bien vite du grand décalage qui existe entre les principes prônés et les objectifs fixés aux communes, qui sont importants et ambitieux, et leur concrétisation sur le terrain.

Les objectifs visés, pour généreux qu'ils soient, se sont trouvés confrontés à des obstacles incontournables et notamment:

- à des moyens financiers caractérisés par un système fiscal de très faible efficacité, accentuant par l'inadéquation entre les ressources et les missions des communes,
- au sous-encadrement chronique à l'origine de l'inefficacité administrative et technique,
- aux effets multiformes des changements et réformes successifs engagées à différentes périodes destinés à supprimer les problèmes enregistrés dans la gestion locale, mais qui n'ont fait chaque fois qu'aggraver la situation en raison de la prévalence de critères subjectifs et de la non prise en charge du degré d'assimilation et de maîtrise des mesures injectées.

Il en est résulte une accumulation de situations insuffisamment réglées et l'existence au sein des communes de problèmes résiduels aigus qui, par leur durée, ont fini par affecter la gestion toute entière.

Par ailleurs, des sommes considérables ont été déversées pour le développement du pays. Certaines communes ont bénéficié de programmes spéciaux de financement alloués par les budgets de l'Etat sans que l'opinion ressentie les effets positifs sur son cadre de vie.

Dès lors, la double question qui se pose est de savoir comment tirer les enseignements les plus pertinents de l'expérience écoulee pour éviter de reconduire les mêmes schémas et comment prendre en charge les mutations internes et externes intervenues.

Les évaluations de l'action publique locale qui ont été effectuées, après plus d'une quinzaine d'années de réforme, ont fini par privilégier certains aspects considérés à chaque période comme prioritaires, notamment celui relatif à la décentralisation des pouvoirs aux gestionnaires locaux sans pour autant transférer suffisamment les ressources financières et matérielles.

Or, à défaut d'une approche globale, ces conclusions ont démontré leurs limitations et cela est du, principalement, à ***l'absence d'une prise en charge réelle du facteur humain dans tout processus de changement de fonctionnement de l'administration locale***, pour réaliser la performance dans l'exercice des missions et garantir une meilleure qualité des prestations de service public.

L'évolution de la gestion des communes ne peut se concevoir sans la qualité de la ressource humaine et singulièrement dans une perspective d'une bonne gouvernance locale. ***Rien ne sert de moderniser l'administration territoriale et de dynamiser ses institutions, si les hommes chargés d'en assurer la concrétisation ne possèdent ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.***

Le potentiel humain actuel des communes en Algérie se caractérise par une sous qualification chronique, une action de formation et de perfectionnement très insuffisante et une instabilité et une dévalorisation des emplois locaux. A ce titre le Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CENEAP)<sup>1</sup> évalue le taux d'encadrement général des communes à **5 %**. Rapporté au nombre des communes qui emploient environ 200.000 agents, ce taux donne en moyenne six (06) cadres seulement par commune.

Par ailleurs, il a été constaté au niveau communal que les profils capables de prendre en charge les missions techniques et administratives sont quasi inexistantes, et le taux d'encadrement technique au sens strict n'étant que de 0,66% soit à peine 942 cadres techniques au total pour 1541 communes.

S'agissant de l'encadrement des services financiers locaux, élément vital de toute gestion, l'affectation des personnels ne représente que 3% de l'effectif global et le taux d'encadrement est encore plus faible (moins de 1%). La situation est identique pour le personnel informatique (0,07%).

Le taux d'encadrement du personnel communal représente une situation très préoccupante, sachant que ce taux est considéré non significatif puisqu'il se base sur la classification administrative et non sur celle du grade.

---

<sup>1</sup> Cf Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la Commune, CENEAP-2000.

Dans une autre mission d'étude sur les besoins en formation des personnels des communes (2), le CENEAP signale que 82% des responsables hiérarchiques (secrétaire général de commune, directeur, chef de service) interrogés déclarent n'avoir pas suivi de cycle de formation. Les autres personnels de maîtrise, techniciens et autres agents d'exécution sont encore moins nombreux à avoir bénéficié de la formation puisque 90 % ont déclaré ne pas avoir suivi de cycle de formation et 10 % ont suivi des formations dans les domaines liés à l'urbanisme, finances, marchés publics, contentieux, archives et l'état civil.

Ce constat constitue le fondement de ce modeste travail de recherche axé sur l'étude de **la pratique de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale – le cas des communes en Algérie**, dont la problématique est ainsi formulée :

Dans telles conditions, comment garantir le succès des réformes et comment escompter une évolution positive de la gestion des communes ?

Une gestion efficace des communes ne passe t-elle pas, par une mise en place d'une véritable pratique des ressources humaines qui assurera :

- un renforcement de l'encadrement financier, technique et des autres métiers spécifiques à l'administration territoriale ?
- un effort de formation important pour veiller à ce que les autorités locales puissent gérer rationnellement leur patrimoine et les gisements financiers mis à leur disposition ?
- une maîtrise de la gestion prévisionnelle du personnel pour permettre le meilleur redéploiement des ressources humaines territoriales ?
- une gestion des carrières qui garantira la motivation constante des agents à différent niveau de la hiérarchie administrative locale ?
- l'adaptation des agents avec les nouvelles technologies d'information et de communication comme outil de performance ?

Comment concilier la prise en compte des spécificités des missions des communes, l'amélioration des conditions de recrutement des agents locaux et l'exigence d'une formation adéquate ?

Y a t-il un programme d'actions dans ce sens et quelles en sont les résultats et les contraintes ?

---

2: Cf Etude sur les besoins en formation de la Wilaya, de la Daïra et de la Commune, CENEAP-2002.

A cet égard, n'est il pas indispensable de refonder une nouvelle fonction publique territoriale à l'image des expériences de gestion des collectivités territoriales dans les pays développés ?

Si la présente étude a privilégié l'aspect humain, donnée incontournable dans le devenir du processus de modernisation du fonctionnement des communes, il demeure entendu que le développement de celles-ci, se base sur d'autres aspects qui n'en sont pas moins importants, voire déterminants d'ordre institutionnel : partage des compétences, organisation territoriale, coopération entre collectivités, ressources financières, marketing des services, participation du citoyen...etc.

L'objet principal de cette recherche consiste donc à démontrer le niveau de la prise en charge de facteur humain dans la gestion des communes en Algérie à travers une étude pratique, auprès de 15 communes, elle vise à démontrer les mécanismes courants de la gestion des ressources humaines qui ont été pratiqués à ce jour et leurs impacts sur la qualité de gestion des affaires publiques locales.

Dans la perspective d'aboutir à l'appréciation de la gestion des ressources humaines à l'échelon de base de l'Etat, en l'occurrence la commune, et de proposer des mesures d'urgence en vue d'améliorer l'efficacité du système de gestion du personnel communal, nous considérons qu'il s'agira d'agir simultanément sur les dysfonctionnements recensés et sur les besoins d'évolution découlant du changement d'environnement des missions des communes.

Ceci nous mène à proposer de répartir ce travail en quatre chapitres.

Dans un premier chapitre, nous introduisons les concepts de la commune, tout en essayant de parcourir les différentes phases historiques de l'évolution de l'organisation administrative communale. Nous évoquons les attributions de la commune, les moyens financiers qui sont mis à sa disposition et enfin les différentes étapes de l'établissement du budget local et son exécution.

Dans le deuxième chapitre nous aborderons la place de la G.R.H dans le secteur public administratif, auquel appartiennent les communes, en mettant l'accent sur les principes et les concepts pour indiquer par la suite la dimension incontournable de la fonction GRH avec ses particularités, ses contraintes et ses atouts dans le processus du changement économique et de modernisation du système administratif.

Un troisième chapitre sera consacré à la présentation des outils d'analyse des ressources humaines et à la délimitation du cadre conceptuel et du mode réglementaire de la notion de recrutement, de formation et de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Ces notions qui constituent le fondement de la GRH, constitueront la grille d'analyse à la quelle sera soumise notre étude concrète.

Celle-ci fera l'objet de la première section du quatrième chapitre et à travers l'étude d'une quinzaine de communes, nous tenterons d'apporter des réponses aux questions suivantes :

- Comment s'effectue la sélection et le recrutement des agents communaux ?
- Quels sont les besoins en effectifs exprimés par les communes et quelle est la part des recrutements ?
- Que représente les cadres dans l'effectif global et dans l'occupation des postes supérieurs ?
- Qu'est-ce qu'on entend par la formation ?
- En quoi et combien d'agents communaux ont bénéficiés de cette formation ?
- Quelle pratique de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les communes ?

Dans une deuxième section du quatrième chapitre, nous essayons de définir le nouveau rôle de la fonction publique territoriale dans l'approfondissement de la décentralisation et le développement local pour proposer par la suite les actions et les solutions à la promotion de la gestion des ressources humaines dans les communes algériennes.

**L'intérêt du sujet :**

La décentralisation est un véritable défi pour le gouvernement Algérien. C'est un processus irréversible qui traduit un choix constitutionnel et qui impose en conséquence de réformer l'administration publique. Considère la cellule de base le l'Etat, la commune a vu ces compétences se multiplier à plusieurs domaines de la vie publique. L'enjeu se situe alors dans les méthodes et les moyens à mettre en oeuvre pour maximiser les chances de réussite du processus.

Dans le cadre du Magister en gestion des ressources humaines, je me suis proposé de réfléchir sur l'un des aspects essentiels de la gestion des affaires publiques locales qui concerne la mise en place des méthodes modernes et efficaces pour gérer la ressource humaine et les actions à mener pour l'adaptation de l'encadrement aux nouvelles missions déléguées aux communes et à la promotion de la fonction publique territoriale.

**Le choix de la méthodologie :**

Le choix de la méthodologie de recherche est basé sur une approche compréhensive qui utilise les études réalisées par les organismes spécialisés et les renseignements collectés auprès des communes ciblées par la recherche sur la base d'un échantillon représentatif en usant du questionnaire et des entretiens individuels comme outils de travail

**La pertinence du sujet :**

Mon choix du sujet a été inspiré par d'une part par un intérêt professionnel, à l'égard des questions de l'administration territoriale. L'utilité pratique de cet exercice de réflexion a été de m'avoir permis de sensibiliser les autorités responsables des communes sur la nécessité de mener une réflexion nouvelle sur les voies de réforme de la fonction publique territoriale et l'adaptation des agents communaux aux nouveaux métiers locaux. D'autre part, par une volonté de contribuer à éclairer un problème majeur dans l'évolution du pays : la perspective de décentralisation des pouvoirs vers le local, perspective inscrite dans le projet de régionalisation engagée désormais par les pouvoirs publics Algériennes.

En effet, il n'existe pas actuellement de véritables ouvrages qui traitent l'ensemble du processus de gestion des ressources humaines dans les communes Algériennes. Il n'y a en réalité que des rapports d'audit qui, en fonction de la spécificité du problème, abordent ponctuellement certains des aspects de l'administration territoriale. Mon travail de recherche a essayé de dresser une partie des pratiques et méthodes mises en oeuvre dans ce cadre. Mais au-delà, la préparation de ce mémoire m'a incitée à rechercher les fondements réels de la culture administrative en Algérie dans le domaine de la gestion des ressources humaines.

**CHAPITRE I**

**PRESENTATION DE LA COMMUNE**



## **Introduction du premier chapitre**

Parler des communes c'est généralement aborder une notion du droit public contemporain qui a évoluée dans le temps et l'espace au rythme des mutations institutionnelles, politiques et socio-économiques locales et internationales.

Cela veut dire que l'entité administrative de base de l'Etat, qui est la commune, a connu une évolution permanente de ses attributions et un élargissement de ses compétences, associé davantage d'un pouvoir de décision décentralisé et autonome.

Dans ce premier chapitre, il me parait important de bien situer l'évolution organisationnelle communale dans le contexte Algérien, notamment sur le plan réglementaire, depuis l'indépendance du pays et prendre connaissance de missions fondamentales quelles assument les communes dans les différent domaines de la vie publique du son territoire.

Toute fois une présentation des règles régissant le fonctionnement des organes délibérants, exécutifs et administratif permet, à titre indicatif, de définir le partage des responsabilités entre les différents intervenants de la gestion des affaires publiques locales.

Par ailleurs, il sera abordé la question des ressources financières de la commune afin de permettre une connaissance, dans leur essentiel, des phases de préparation et d'exécution du budget en mettront le point, principalement, sur les recettes réservées aux caisses des communes qui sont d'origine fiscale, patrimoniales ou de provenance extérieure notamment sous forme de subventions directs de l'Etat.

**SECTION 1: DEFINITION DE LA COMMUNE ET HISTORIQUE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE EN ALGERIE**

**1) DEFINITION DE LA COMMUNE:**

On a défini la Commune " l'être moral constitué par l'agrégation d'un certain nombre d'individus sur un même point du territoire ou leur réunion fait naître entre eux des besoins et des intérêts communs distincts de leurs intérêts individuels ".

En d'autres termes la commune est, une collectivité territoriale au sein de laquelle existe entre les habitants une communauté d'intérêts fondée sur une réalité historique, sociologique, économique et sociale.

En effet, la Commune constitue le groupement de base de l'organisation administrative, elle est une personne morale ayant des intérêts qui lui sont propres.

Personne morale elle est, par conséquent, titulaire de droits et obligations. Elle possède un patrimoine qu'elle gère librement. Pour assurer cette gestion, elle passe des marchés et conclut des contrats comme le fait un simple particulier. De même que pour toute personne morale, sa responsabilité peut être mise en cause sur le plan contractuel et sur le plan quasi délictuel. Elle peut de ce fait agir en justice.

La commune est une collectivité décentralisée autonome, créée par la loi, qui administre elle-même ses propres affaires. elle est également une circonscription administrative de l'Etat chargée d'assurer le bon fonctionnement des services publics communaux.

Dans chaque pays, l'ensemble du territoire national est divisé en communes, chaque commune ayant un nom, un chef-lieu, un territoire et des limites précises qui sont, en principe, fixées par l'acte de création. La délimitation territoriale de la commune est déterminée en fonction d'un certain nombre de considérations d'ordre géographique, administratif, économique et sociologique. Le territoire de la commune doit, en effet, permettre de conserver à la plus petite collectivité territoriale du pays les limites susceptibles de sauvegarder son unité et de favoriser l'adhésion de la population à la vie communale, mais, il doit aussi constituer un cadre suffisamment large pour être économiquement et financièrement viable.

**2) HISTOIRE DE L'ORGANISATION COMMUNALE :**

**A) la période coloniale:** Jusqu'en 1962, les institutions communales ont été régies par une série de textes disparates et inégalitaires, pris par l'ancienne puissance occupante avec le seul souci de favoriser une minorité privilégiée. Un régime spécial, celui des "bureaux arabes ", a tendu des 1844 a confier l'administration directe des circonscriptions locales aux officiers de l'armée d'occupation qui assuraient la surveillance politique des populations et la rentrée des impôts.

Deux régimes différents existaient suivant la densité de la population européenne au Nord celui du territoire civil, au Sud celui du territoire militaire. En territoire civil, le décret du 20 mai 1868 a mis fin au régime des " cercles " administrés par un" commissaire civil " et a institué des communes.

A partir du début de l'année 1870, le régime municipal fut étendu a tout le territoire civil, les communes prirent le nom de communes de plein exercice. Vers cette époque également le territoire militaire fut divisé en communes ayant la personnalité civile et un budget propre, ce furent les communes mixtes et les communes subdivisionnaires.

Sur le territoire militaire, les communes subdivisionnaires furent remplacées à partir de 1875 par des communes dites" indigènes", ayant leur budget propre, mais soumises au régime de commandement.

A partir de 1880, il n'y a plus en territoire civil que des communes ayant la personnalité civile et un budget propre, les "communes mixtes" et les" communes subdivisionnaires". Les communes mixtes, englobant plusieurs douars et tribus, étaient dirigées par un fonctionnaire de l'autorité coloniale, l'administrateur, seconde par les Caïds, nommés par le gouverneur général.

En 1937, certains douars se doivent transformés en centres municipaux et se sont dotes de l'autonomie financière.

La tutelle de ces nouvelles cellules administratives est confiée aux administrateurs des communes mixtes sur le territoire lesquels elles ont été créées.

En ce qui concerne les communes de plein exercice, qui existaient là ou la population européenne était la plus importante, elles avaient la même capacité juridique que les communes françaises (charte communale du 5 avril 1884), mais leur organisation différait sur certains points afin de favoriser la minorité européenne notamment le mode de l'élection du collège municipal.

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

Il faut attendre la parution du décret n° 56-642 du 28 juin 1956, pour que les communes mixtes soient supprimées et les centres municipaux en partie regroupés et que soit appliqué aux communes nouvelles ainsi créées le régime municipal issue de la loi du 5 avril 1884 .l'objectif visé était de faciliter la transition entre le régime d'administration directe des communes mixtes et des centres municipaux et celui de l'autonomie locale. Mais du fait du contexte de guerre dans lequel cette réforme a été mise en place, l'institution communale n'a guère fonctionné avant 1962.

**B) La réforme territoriale après l'indépendance:**Au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, les Collectivités Locales fonctionnaient selon des règles héritées du régime colonial.

Les 1535 communes, fonctionnelles autant que la colonie française, se trouvaient dans une situation grave du fait du départ massif et brusque des fonctionnaires communaux européens et de l'amenuisement des finances locales entraîné par la baisse des activités économiques.

Pour faire face à la situation post-indépendance, le pouvoir en place, par décret du 16 mai 1963 portant réorganisation territoriale des communes, a proclamé la dissolution des dites communes afin de procéder à la nomination de délégations spéciales des nouvelles collectivités instituées.

Le réseau communal existant fut ramené, en effet, le nombre des communes de 1.535 à 676, en éliminant plus de la moitié des communes.

La réorganisation territoriale des communes fut justifiée uniquement par le souci d'améliorer la bonne marche administrative des communes comme cela a été dans une circulaire adressée aux préfets " Ainsi constituées, ces nouvelles collectivités locales pourraient assurer aisément leur équilibre financier, par suite des réductions de dépenses générales et des charges en personnel, de bénéficier de fonctionnaires communaux de qualité".

L'objectif visé était, donc, le regroupement des moyens humains, matériels et financiers en vue d'une efficacité plus grande dans la prise en charge des immenses besoins d'après-guerre, inhérents au fonctionnement des Collectivités Locales et aux attentes multiformes des citoyens.

Toute fois, l'Etat a voulu garder l'intervention systématique dans le cadre de l'élaboration des budgets communaux, et ce, dans le souci évident des pouvoirs

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

publics d'alléger les charges communales et d'assurer un fonctionnement minimum des services locaux.

La loi du 5 avril 1884 héritée du colonialisme, en vigueur jusqu'à cette date, imposait un cadre étroit aux communes ne permettant pas à ces collectivités d'intervenir dans tous les secteurs et notamment dans le domaine économique. Dans la législation française, la commune ne peut intervenir sur le plan économique que lorsqu'il y a carence ou insuffisance de l'initiative privée dans le domaine d'activité visé ; elle ne peut donc concurrencer les activités privées commerciales et industrielles.

Pour revaloriser l'institution communale qui ne présentait au lendemain de l'indépendance, aucune assise administrative, économique, financière et humaine indispensable à son épanouissement, le pouvoir politique a adopté une charte en octobre 1966 qui a fixée les principes fondamentaux du nouveau cadre institutionnel.

L'organisation de l'administration à l'échelon local après avoir été marquée du système centralisé légué par la période coloniale a été réorienté vigoureusement en 1967 puis en 1969 par la mise en place d'institutions nouvelles, les assemblées populaires en 1967 au niveau communal, et en 1969 au niveau de l'ex-département, la Wilaya. Ce changement a été précisé par l'ordonnance du 18 janvier 1967 n° 67-24, portant code communal, qui vise à donner à la cellule de base les moyens de participer pleinement et d'une façon permanente à l'édification socialiste du pays.

Ainsi, cette ordonnance a défini la Commune comme étant la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (article 1er) et lui a assigné, dans le cadre de ses attributions et dans la limite de ses ressources et des moyens à sa disposition, l'élaboration de son programme d'équipement local, conformément au plan national de développement (article 135). Elle constitue à la fois une circonscription de l'Etat qu'elle est obligée de servir et une unité décentralisée chargée de la mise en oeuvre des actions favorables à son développement économique, social et culturel. Juridiquement, elle est une personne morale ayant des intérêts propres. Elle possède un patrimoine ; son domaine immobilier est relativement important.

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

En tant que personne morale, sa responsabilité peut être mise en cause. Pour réaliser les missions nouvelles qui incombent à la commune, les finances communales ont été aménagées sur des bases également nouvelles:

- précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale,
- définition de la nature des ressources et des dépenses,
- institution d'un fonds communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales,
- institution d'un fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.

### **C) l'évolution de situation organisationnelle de la commune:**

#### **Situation antérieure à 1990:**

Au fil des années, des changements ont été apportés au découpage territorial qui a entraîné une certaine sous-administration et des difficultés financières subies par les communes existantes.

En effet de nombreux douars et villages sont rattachés à un centre avec lequel soit les communications sont difficiles, ou bien les échanges économiques naturels sont inexistants.

Les objectifs limites qui ont présidé à l'ancien découpage territorial sont dépassés par la nouvelle organisation de l'institution de base qui vise à instaurer des communes économiquement viables.

Une nouvelle refonte est mise en place en fonction des nouveaux objectifs. En outre, les antennes administratives des communes, qui permettent de démultiplier l'action de la collectivité de base, devraient être multipliées.

La création des nouvelles communes permettra plus facilement l'augmentation des responsabilités en matière de développement économique tel que prévu par l'ordonnance portant code communal. C'est ainsi que le réseau communal, constitué de 676 depuis 1963, a été complété en 1971, par 15 communes supplémentaires, et la création de 13 communes suite à l'organisation de la ville d'Alger en 1977, pour atteindre le nombre de 704.

Prenant en compte les bouleversements socio-économiques induits par l'exode rural, la croissance démographique et urbaine, la refonte de l'organisation territoriale de 1974 portera le nombre de Wilayas de 15 à 31.

À cette même époque, l'Etat a, par ailleurs, engagé des actions d'envergure entrant dans le cadre des premiers plans de développement: plan triennal 67-69, plan quadriennal 70-73, programmes spéciaux des zones retardataires, plans quinquennaux 80-84 et 85-89. Ces changements ont eu un retentissement notable sur le mode de gestion des collectivités locales et furent accompagnés dans ce domaine de modifications profondes.

Alors que les transformations opérées n'ont pas encore été totalement assimilées et que leurs impacts multiples n'ont pas été suffisamment maîtrisés, les pouvoirs publics décidèrent, par la loi n°84-09 du 4 février 1984, une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 1541 communes repartis sur les 48 Wilayas.

Des aides financières importantes furent dégagées, sous formes de subventions d'équipements de première installation, au profit des nouvelles collectivités locales créées.

Pour les 837 nouvelles communes, le problème s'est traduit par la formulation de besoins en tous moyens matériels et financiers, nécessaires à leur installation.

En 1988, l'Algérie a engagé des réformes économiques profondes, le lancement de ces réformes s'est traduit par un impact direct sur le système de planification et par l'introduction de nouvelles relations entre les opérateurs économiques, sociaux et administratifs, basées sur une plus grande clarté et sur une répartition plus judicieuse des compétences entre l'Etat et les collectivités locales (communes et wilayas) et privilégiant des liens de planification contractuelle.

Deux conditions essentielles présidaient à la concrétisation de ce nouveau système :

- 1- doter la collectivité locale d'un pouvoir de décision en matière de développement,
- 2- lever les contraintes qui freinent l'exécution des plans locaux et la dynamique d'une décentralisation effective.

**Situation postérieure à 1990 :**

La portée de la réforme territoriale engagée par l'Algérie depuis plus de vingt ans est arrivée à sa limite. Elle a seulement permis à l'administration communale de suivre avec un personnel qualifié réduit et des fonctionnaires non spécialisés pléthoriques venant alourdir considérablement les charges de la collectivité et entraînant la disparition des dépenses d'équipement dans les budgets communaux.

On assiste en effet depuis quelques années à une dégradation généralisée du cadre de vie et de l'environnement immédiat du citoyen, particulièrement en milieu urbain. Qu'il s'agisse de transport, d'hygiène, de voirie, d'alimentation en eau potable, de prestations de services administratifs, l'opinion générale des citoyens est défavorable vis-à-vis des autorités locales. Ce sentiment est renforcé par les constats de gaspillage des ressources, la dégradation du patrimoine communal et de choix contestable des priorités.

L'impuissance des pouvoirs publics à contrôler et à veiller au respect des lois et des règlements en matière de construction d'urbanisme, de salubrité publique contribue, à cette perte de crédibilité des gestionnaires locaux et par ricochet de l'Etat en général.

Cette situation a conduit les pouvoirs publics à engager des réformes institutionnelles et économiques radicales afin de modifier le système politique et économique.

Dans ce contexte, des actions ont été menées, consistent principalement à :

1. introduire le multipartisme comme moyen politique pour l'accession au pouvoir et l'exercice de la démocratie;
2. ouvrir le marché à la liberté des initiatives et du commerce sur la base des règles universelles de gestion de la vie économique.

A cet effet, se sont les règles de détermination du cadre institutionnel local qui permettront la réussite de ces réformes à la base. Une nouvelle loi sur les collectivités locales a été promulguée dès le mois de Mai 1990 permet :

- de renforcer la démocratie dans l'exercice du pouvoir local par l'établissement des relations directes entre les collectivités locales et les citoyens,
- de mieux définir les compétences de la commune dans différents domaines d'activité,



## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

- préciser d'avantage la répartition des attributions entre les organes de la commune d'une part et entre le pouvoir administratif local et les autres niveaux de l'organisation de l'Etat d'autre part dans le sens d'une prise en charge réelle des affaires locales, notamment celle du développement.

Ce nouveau cadre juridique et institutionnel se fixe comme objectif une bonne implication des responsabilités, l'éclosion des initiatives et s'intègre dans un processus engagé pour concrétiser les objectifs de la réforme.

La période allant de mai 1990 à ce jour mérite un examen particulier pour deux raisons majeures :

1. la première, apprécier l'efficacité de la gestion des deniers publics communaux suite à l'introduction du multipartisme dans la vie politique local,
2. la seconde, mesurer l'adaptation de la commune avec l'environnement économique suite à la volonté politique du pays d'entrer dans l'économie de marché.

Certes, cette loi a voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type des investissements et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Mais, en se penchant davantage sur les dispositions relatives aux finances des collectivités, il est possible de se rendre compte de la dépendance étroite, en la matière, du niveau central.

Cette double exigence impose à la réforme au niveau des communes non seulement que les cadres juridiques et institutionnels soit revus mais encore que les instruments qui vont conditionner la vie des communes et donc de la gestion de l'intérêt général soient modernisés et adaptés.

En effet, la modernisation de méthodes et techniques de gestion, la maîtrise du processus économique des ressources financières cohérentes qui permettent que les communes assument elles-mêmes leur propre développement sont autant de points pour concrétiser les objectifs de la réforme.

**3)- LES ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE**

Aux fonctions traditionnelles de la commune, la réforme communale initiée en 1990 a permis de mettre l'accent sur les attributions nouvelles dans les domaines économiques, sociaux et culturels visant à faire de l'institution communale un élément fondamental de toute politique publique et le moteur du développement local.

Ainsi, la commune a vu un élargissement de ses compétences qui peut être examiné à double niveau:

- au niveau de l'exercice du pouvoir de tutelle, les cas d'approbation ou d'annulation des actes de l'organe délibérant ont été strictement limités aux problèmes d'ordre public ou d'équilibre budgétaire,
- au niveau des pouvoirs reconnus aux membres de l'assemblée populaire communale, car la commune a été dotée de compétences quasi-universelles mais avec cependant des missions obligatoires qu'elle est tenue d'assumer.

Aux termes du code communal " L'assemblée populaire communale constitue le cadre d'expression de la démocratie locale. Elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques. Elle règle par ses délibérations les affaires découlant des compétences dévolues à la commune " (article 84 et 85 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune).

Ces attributions se présentent comme suit:

**3 / 1) - En matière d'aménagement et développement local:** Dans ce cadre, la commune :

1. élabore et adopte son plan de développement au court terme, moyen terme et long terme et veille à son exécution. Cette attribution qui lui est dévolue par la loi doit s'effectuer en cohérence avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire.
2. participe aux procédures de mise en oeuvre des opérations d'aménagement du territoire, à ce titre:
  - elle doit s'équiper pour la collecte et l'exploitation des renseignements concernant la population, l'état du patrimoine immobilier, et pour

- apporter des informations économiques et statistiques utiles aux travaux de programmation;
  - elle prend l'initiative de localiser les besoins, de définir les ordres de priorité entre les nombreux investissements à effectuer et de proposer aux autorités intéressées les opérations à réaliser sur son territoire;
  - elle fait connaître ses avis et décisions suivant les dispositions de la législation et de la réglementation en vigueur sur tout projet devant être réalisé sur le territoire communal.
3. initie toute action et toute mesure propre à favoriser et à impulser le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement.
  4. met en oeuvre toute mesure de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs économiques.

En matière sociale, la commune a des responsabilités d'une grande importance et d'une grande diversité. Elle initie toute mesure de nature à assurer l'assistance et la prise en charge des catégories sociales démunies notamment dans les domaines de la santé, de l'emploi et du logement.

**3 / 2) - En matière d'urbanisme:** L'action de la commune se fera dans trois directions:

1. l'élaboration et l'adoption des plans d'urbanisme;
2. le contrôle et le suivi de l'affectation et de l'utilisation des sols;
3. la protection du patrimoine architectural et esthétique. Dans ce cadre, la commune :
  - doit se doter de tous les instruments d'urbanisme prévus par les lois et règlements en vigueur,
  - doit s'assurer du respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation et veille au contrôle permanent de la conformité des opérations de construction dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur,
  - est responsable de la préservation et la protection des sites et monuments en raison de leur vocation et de leur valeur historique et esthétique,

- est tenu de sauvegarder le caractère esthétique et architectural et de l'adoption de type d'habitat homogène des agglomérations.

**3 / 3) - En matière d'infrastructures et d'équipement :** La commune initie les actions liées aux travaux d'aménagement d'infrastructures et d'équipements pour les réseaux qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur maintenance. A ce titre la commune :

- participe à l'aménagement des espaces destinés à abriter des activités productives ou d'entrepôts,
- veille à l'éclairage de la voie publique et à l'entretien du réseau d'éclairage,
- elle peut également procéder à la création et l'entretien des espaces verts, jardins publics et parcs de loisir,
- La commune est responsable de la signalisation des routes qui ne relève pas expressément d'autres institutions et organes.

**3 / 4) En matière d'enseignements fondamental et préscolaire:** Conformément aux normes nationales et à la carte scolaire, la réalisation des établissements de l'enseignement fondamental relève de la compétence de la commune. Ainsi la commune :

- assure en outre l'entretien des dits établissements, mais cette obligation doit être accompagnée par la contribution directe de l'Etat à travers l'accord des subventions compte tenu de l'insuffisance des moyens financiers propres de la commune et le niveau de satisfaction des besoins en rapport avec les autres missions qui lui sont confiées par la loi,
- prend toute mesure destinée à favoriser le transport scolaire,
- initie toute mesure de nature à promouvoir l'enseignement préscolaire notamment les crèches.

**3 / 5)-En matière d'équipements socio-collectifs:** Conformément aux normes nationales, la commune peut procéder à la création de toute œuvre susceptible de contribuer à la satisfaction des besoins sanitaires, culturels et sociaux des habitants de la commune. A ce titre elle:

- prend en charge la réalisation et l'entretien des centres de santé et des salles de soins,

- dans la limite de ses moyens, elle apporte son assistance aux structures et organes charges de la jeunesse, de la culture, des sports et des loisirs,
- dans la limite de ses moyens, elle prend en charge la réalisation et l'entretien des centres culturels implantés sur son territoire,
- favorise le développement des mouvements associatifs dans les domaines de la jeunesse, de la culture, des sports et des loisirs et leur apporte assistance dans la limite de ses moyens,
- participe à l'entretien des mosquées et des écoles coraniques se trouvant sur son territoire et assure la préservation du patrimoine culturel.

Dans le domaine touristique, la commune arrête toute mesure de nature à favoriser l'extension de son potentiel touristique et à encourager les opérateurs concernés par l'exploitation.

Elle veille notamment à la sauvegarde et à la remise en valeur des monuments et sites naturels ou historiques afin de créer les conditions objectives d'exploitation et de développement touristiques.

**3/6)- En matière de l'habitat :** La commune a compétence en matière d'habitat pour organiser la concertation, animer et créer les conditions pour favoriser la promotion immobilière publique et privée.

Elle engage toute opération susceptible d'assurer la promotion de l'habitat urbain et rural sur son territoire. A ce titre, elle:

- prend des participations pour la création d'entreprises et de sociétés de constructions immobilières conformément à la loi;
- favorise la création de coopératives immobilières sur le territoire de la commune;
- encourage et organise toute association d'habitants en vue d'opérations de sauvegarde, d'entretien et/ou de rénovation d'immeubles ou de quartiers;
- facilite et met à la disposition de tout promoteur les prescriptions et règles d'urbanisme et toutes données afférentes à l'opération qu'il souhaite entreprendre;
- initie ou participe à la promotion de programmes d'habitat.

Dans le cadre du plan d'aménagement, la commune établit un plan directeur d'urbanisme qui est soumis aux approbations et avis requis par la législation en vigueur. Dans ce cadre, la commune veille notamment:

- à la sauvegarde du caractère esthétique et architectural des agglomérations implantées sur son territoire,
- au respect de l'affectation des terrains entre les différentes fonctions urbaines, dans le cadre du plan d'aménagement communal,
- au contrôle permanent des actes de construction au niveau des agglomérations et des zones rurales.
- la commune veille, avec le concours des services techniques concernés de la wilaya, au respect des règles et normes édictées en matière d'urbanisme sur son territoire.

**3 /7)- En matière d'hygiène, salubrité et environnement:** Dans le cadre des mesures de salubrité et d'hygiène publiques, la commune veille à la préservation, à l'amélioration et au développement de la santé de la collectivité. elle doit notamment:

- prendre toutes mesures tendant à lutter contre les maladies épidémiques, contagieuses et contre les vecteurs des maladies transmissibles;
- veiller à la mise en oeuvre des opérations relatives à la désinfection,
- veiller à l'approvisionnement régulier des populations en eau potable en quantité suffisante pour les besoins domestiques et la satisfaction de l'hygiène;
- organiser le nettoyage des rues et la collecte régulière des ordures ménagères, suivant des horaires précis et adaptés;
- assurer l'entretien des réseaux d'assainissement et, le cas échéant, veiller à leur réalisation;
- assurer l'évacuation et le traitement des eaux usées;
- veiller à la propreté et à l'embellissement de la commune;
- veiller, aussi, à l'observation des mesures prescrites en matière de salubrité et d'hygiène publiques au titre des établissements et lieux recevant du public.

La commune prend toutes mesures de nature à protéger et à améliorer l'environnement et de nature à encourager la création et le développement de toute organisation ou association de protection de l'environnement, l'amélioration de la qualité de la vie du citoyen et l'élimination de la pollution et des nuisances.

**3/8)-En matière d'investissements économique:** L'assemblée populaire communale décide par délibération des dépenses en capital à titre d'investissement à confier aux fonds de participation des collectivités locales.

Dans ce cadre, la commune peut participer au capital de toute entreprise ou établissement d'intérêt public implanté sur le territoire de la commune. Dans ce cas elle doit assurer sa représentation aux organes délibérants des fonds de participation.

**SECTION 2 : L'ORGANISATION DE LA COMMUNE**

La commune dispose d'organes propres, d'une assemblée populaire communale (APC) et d'un exécutif communal. L'assemblée populaire communale est l'organe délibérant élu au suffrage universel, chargé de gérer les affaires communales. Les délibérations de cette assemblée sont exécutées par un exécutif communal, qui est le président de l'assemblée communale élu par les membres de l'APC. Ces deux organes sont placés sous la tutelle des représentants de l'Etat (Daira, Wilaya) qui trouvent tout à la fois leur origine et leur fin dans la politique de décentralisation.

En plus des organes délibérants et exécutifs, l'organisation de l'entité communale se matérialise par l'administration communale notamment le secrétariat général, les établissements publics communaux, et par l'administration intercommunale.

Toutes les communes qu'elles soient urbaines ou rurales, qu'elles aient une vocation agricole, industrielle ou touristique, quels que soient l'étendue de leur territoire, l'importance de leur population, les ressources qu'elles possèdent et les problèmes qu'elles ont à résoudre, ont la même organisation et sont soumises au même régime juridique. Cette uniformité, politiquement nécessaire et techniquement commode a quand même laissé la place à des dispositions spéciales prévues pour certaines grandes agglomérations urbaines, notamment pour la ville d'Alger qui bénéficie d'un régime particulier et les communes de plus de 150.000 habitants.

**I) - ORGANES DELIBERANTS ET EXECUTIFS:**

Aux termes de la loi 90-089 du 07 avril 1990, la commune dispose des organes classiques reconnus à toute collectivité territoriale:

- un organe délibérant: l'assemblée populaire communale,
- un organe exécutif: le président de l'assemblée populaire communale.

L'articulation de ces deux organes permet de faire trois remarques fondamentales:

1. la gestion de la commune est confiée à l'assemblée populaire communale, en tant que organe collégial et souverain qui détient le pouvoir de décision,



2. le président de l'assemblée populaire communale assure l'exécution des décisions que l'assemblée prend dans les domaines de compétence qui lui ont été reconnus par la loi. Il ne pourrait y avoir donc de gestion des affaires communales par le seul organe exécutif qui ne dispose de pouvoir propre dans ce domaine,
3. le président de l'assemblée populaire communale assure également la représentation de l'Etat au niveau de la commune. A ce titre, il agit en qualité d'autorité déconcentrée de l'Etat et dispose de pouvoirs propres n'entrant pas dans les compétences de l'organe délibérant.

### **1) - L'ASSEMBLEE POPULAIRE COMMUNALE**

**1/1)- La composition de l'Assemblée :** L'assemblée populaire communale, organe délibérant de la commune comprend des délégués communaux dont le nombre varie de 7 à 33 personnes à soixante-dix-neuf , selon l'importance de la population de la commune (3).

Les délégués communaux sont élus pour cinq ans au suffrage direct universel et secret sur plusieurs listes des candidats présentées par les Partis politiques légaux.

**1/2) - le fonctionnement de l'Assemblée populaire communale:** Les règles de fonctionnement de l'assemblée populaire communale confèrent à l'assemblée une très grande autonomie dans l'exercice de ses responsabilités. Des dispositions ont été prévues en vue de coordonner son activité, assurer l'harmonie au sein du collège des élus et garantir la légalité des réunions et des actes.

L'assemblée populaire communale n'est pas une assemblée permanente. Elle se réunit obligatoirement en session ordinaire, quatre fois par an, une fois par trimestre et, éventuellement, en session extraordinaire chaque fois que l'exécutif communal, le tiers des membres de l'assemblée ou le wali le demande.

---

(3) Le nombre des membres des Assemblées Populaires communales est fixé ainsi qu'il suit :

7 membres dans les communes de 1 à 20.000 habitants.

9 membres dans les communes de 20.000 à 50.000 habitants.

11 membres dans les communes de 50.000 à 100.000 habitants.

33 membres dans les communes de 100.000 à 150.000 habitants.

Le nombre de délégués communaux est augmenté de deux par fraction supplémentaire de 50 000 habitants.

Dans les communes de plus de 200 000 habitants le nombre de délégués communaux de la ville d'Alger est fixé à 79

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

C'est le président de l'assemblée populaire communale qui doit chaque session, convoquer les délégués communaux. L'assemblée régulièrement convoquée est appelée à délibérer sur un ordre du jour que le président a arrêté après consultation des membres de l'assemblée.

Le président de l'assemblée populaire communale a donc la possibilité d'organiser les travaux de l'assemblée et, notamment, d'écarter toutes discussions ne se rapportant pas à l'ordre du jour préalablement s'il estime, en particulier, que la question soulevée n'est pas suffisamment préparée pour pouvoir être utilement délibérée par l'assemblée. Mais, en revanche, il ne lui est pas possible de s'opposer à l'inscription à l'ordre du jour d'une prochaine réunion d'une question que la majorité de l'assemblée souhaite discuter.

Certaines questions importantes prévues à l'ordre du jour des réunions de l'assemblée populaire communale peuvent, avant d'être soumises à l'assemblée, être préalablement étudiées par des commissions temporaires ou permanentes que l'assemblée a la possibilité de créer en son sein et qui peuvent, dans la préparation des décisions jouer un rôle important dans la coordination des travaux de l'assemblée.

Les commissions temporaires peuvent être créées à tout moment pour l'examen d'un problème particulier, mais elles cessent leurs activités lorsqu'elles ont accompli la mission qui leur a été confiée.

Par contre, les commissions permanentes sont chargées des principaux secteurs d'activités de la commune. Elles peuvent, notamment, être constituées pour étudier des problèmes administratifs, économiques, financiers, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et des affaires sociales et culturelles.

Les commissions sont constituées par délibérations de l'assemblée populaire communale. Leur composition doit assurer une représentation proportionnelle reflètent les composantes politiques de l'assemblée populaire communale.

Chaque commission est présidée par un élu communal, désigné par le président de l'assemblée populaire communale. Les membres de la commission doivent élaborés et adoptés le règlement intérieur de la commission.

Les commissions ont la possibilité de faire participer à leurs travaux, avec voix consultative, les fonctionnaires et agents de l'Etat ou des établissements publics, ainsi que toute personne qui, en raison de sa compétence, est

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

susceptible d'apporter aux travaux de commissions des éléments d'informations utiles.

L'association de personnes extérieures à l'assemblée au sein de commissions qui auront, généralement à débattre des questions d'ordre technique permet ainsi d'une part, aux fonctionnaires et agents qui y siègent d'éclairer les élus communaux sur tous les aspects techniques des mesures envisagées et d'être eux-mêmes informés des conditions dans lesquelles ont été préparées les décisions qu'ils seront ultérieurement chargés d'appliquer et d'autre part, d'associer directement des habitants de la commune à l'élaboration de dispositions qui les concernent.

Au terme des discussions de l'assemblée, en séance publique, les délibérations, c'est-à-dire les décisions de l'assemblée, sont prises à la majorité des votants. En cas de partage égal de voix, la voix du président est prépondérante.

A ces structures de coopération que sont les commissions communales il faut ajouter les divers comités fonctionnels comme par exemple le conseil communal des sports, la commission des marchés... etc.

### **2) - L'EXECUTIF COMMUNAL:**

**2/1) - La composition de l'Exécutif communal :** Le président de l'assemblée populaire communale (PAPC) constitue l'organe exécutif de la commune. Celui-ci peut être assisté d'un ou plusieurs adjoints, selon l'importance de la commune (4).

Le PAPC est élu par l'assemblée parmi les membres de la liste ayant obtenu la majorité des sièges de l'assemblée pour la durée du mandat de l'assemblée populaire communale.

L'exécutif communal a la possibilité de désigner, après approbation de l'assemblée populaire communale, un délégué spécial choisi parmi les élus communaux, dans une portion du territoire de la commune, quand les difficultés de communication avec le chef-lieu de la commune le justifient. Le délégué spécial remplit dans les limites de cette partie du territoire de la commune les fonctions d'officier d'état civil et peut être chargé de l'exécution des lois et des règlements de police.

---

(4) : le nombre des adjoints du président de l'APC est déterminé ainsi qu'il suit :

- Deux (2) pour les assemblées composées de 7 à 9 élus; - Trois (3) pour les assemblées composées de 11 à 13 élus;
- Quatre (4) pour les assemblées composées de 23 élus; - Six (6) pour les assemblées composées de 33 élus;

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

Le PAPC peut déléguer, à ces adjoints, certains de ses pouvoirs à titre permanent ou temporaire et peut aussi en cas d'absence ou d'empêchement confier l'intérim

à un adjoint qu'il désigne spécialement à cet effet.

Les présidents des assemblées populaires communales des communes sont tenus de consacrer entièrement leurs activités à l'exercice des fonctions dont ils sont investis.

Dans les communes d'une population importante habitants, le PAPC peut, avec l'accord de l'autorité de tutelle, se faire assister en permanence par un ou plusieurs membres de l'exécutif selon le chiffre de la population. Ils seront placés en position de détachement pour la durée de leur mandat et ils perçoivent alors le même traitement que le président.

**2 /2)- Les pouvoirs de l'Exécutif communal :** Le président de l'assemblée populaire communale, responsable de l'exécutif communal, est à la fois représentant de la commune et représentant de l'Etat, dans la circonscription communale.

Il est, en conséquence, investi d'une double responsabilité et soumis à deux contrôles dont l'origine et la nature différente, selon que le PAPC agisse en qualité d'agent de la commune ou d'agent de l'Etat.

Les délibérations de l'assemblée populaire communale sont exécutées par l'exécutif communal, organe collégial, mais dont les pouvoirs sont essentiellement, exercés par le PAPC. Et c'est d'ailleurs au seul président de l'assemblée populaire communale que le code communal confère les attributions de l'exécutif communal.

### **Au titre de la représentation de la commune :**

Le président de l'assemblée populaire communale représente la commune dans tous les actes de la vie civile et administrative, à ce titre il est:

- chargé d'animer les travaux de l'assemblée populaire communale et de veiller conjointement avec les vice-présidents intéressés à la mise en place et au bon fonctionnement des commissions;
- prépare également les délibérations de l'assemblée avec le concours des autres membres de l'exécutif communal;

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

- prépare et exécute le budget, à ce titre il ordonnance les dépenses et suivre l'évolution des finances communales;
- habilité à accomplir, sous le contrôle de l'assemblée, tous les actes de conservation et administration des biens et droits constituant le patrimoine de la commune;
- veille à la mise en place et au bon fonctionnement de tous les services et établissements communaux;
- *chargé de gérer dans les conditions prévues par les lois et règlements le personnel communal sur lequel il exerce le pouvoir hiérarchique et disciplinaire;*
- convoque l'assemblée pour la saisir des questions de sa compétence;
- préside les séances dont il fixe l'ordre du jour après consultation de l'exécutif communal et dirige les débats de l'assemblée populaire communale;
- il est ensuite chargé d'assurer l'exécution des délibérations de l'assemblée et, à ce titre, responsable exclusivement devant l'assemblée;
- assure la publicité des délibérations et travaux de l'assemblée populaire communale.

### **Au titre de la représentation de l'Etat :**

Le président de l'assemblée populaire communale, agent du pouvoir central, représentant de l'Etat dans la circonscription communale, à ce titre:

- il est chargé, sous l'autorité du wali, de la publication et de l'exécution des lois et règlements sur le territoire de la commune et de toutes les fonctions spéciales qui lui sont conférées par la loi;
- de veiller au bon ordre, à la sûreté, à la sécurité, et à la salubrité publique;
- de veiller à la bonne exécution des mesures de prévision, de prévention et d'intervention en matière de secours;
- il est officier d'état civil et place sous le pouvoir hiérarchique du wali, ces actes n'engagent que la responsabilité de l'Etat à l'exclusion de celle de la commune;
- le président de l'assemblée populaire communale est, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, investi des fonctions d'officier de police judiciaire;

- il détient les pouvoirs de police administrative qu'il exerce sous le contrôle de l'assemblée populaire communale et sous la surveillance du wali;
- il dispose pour l'exercice de ces pouvoirs, de la police communale et si cela est nécessaire de la police d'Etat.

**2/3) - La tutelle sur l'exécutif communal:** Pour l'exécution des délibérations de l'assemblée et la mise en oeuvre des décisions qu'il prend en vertu de ses pouvoirs propres, le président de l'assemblée populaire communale prend des arrêtés communaux. L'arrêté communal est, dès qu'il intervient, transmis immédiatement par le PAPC au wali qui peut, pour des raisons d'ordre public, suspendre l'exécution de l'arrêté ou en prononçant l'annulation si le texte a été pris en violation d'un texte législatif ou réglementaire.

Le contrôle des actes de l'exécutif communal par l'autorité de tutelle porte, pour l'essentiel, sur la légalité des mesures que l'exécutif communal est amené à prendre. Mais en vérité, l'autorité de tutelle dispose, en pratique, d'autres moyens pour contrôler et coordonner l'action de l'exécutif communal. Il arrive d'abord fréquemment, que l'importance des projets que l'exécutif communal envisage de soumettre à l'assemblée exige le concours financier et technique de l'Etat.

L'exécutif communal est alors conduit, au moment de la préparation des travaux de l'assemblée, à soumettre à l'autorité de tutelle et à étudier avec elle l'aide que la commune peut attendre de l'Etat pour la réalisation de ses projets, notamment ceux visés la réalisation des équipements publics. C'est-à-dire, qu'en fait, l'autorité de tutelle fixera souvent les limites des possibilités de réalisation de la commune.

D'autre part, on peut signaler une autre forme de tutelle sur les activités de l'exécutif communal par le wali. il existait, après la réorganisation des wilayas, au sein des directions de l'administration locale de chaque wilaya des bureaux d'animation communale et celui de personnel. Ces bureaux étaient animés par des équipes comprenant aussi bien des fonctionnaires que des techniciens. Ces équipes procédaient à des tournées en vue d'assurer sur place un contrôle des communes et tenir, sur les lieux, des séances de travail avec les membres de l'exécutif communal. Un procès-verbal de ces réunions devait être régulièrement adressé au ministère de l'intérieur. Ce département ministériel

était ensuite amené, à la lumière des comptes rendus qu'il recevait, à tirer un certain nombre de conclusions sur un plan général et attirait, par voie de circulaires, l'attention des présidents des assemblées populaires communales sur les défaillances constatées en leur demandant notamment, de prendre, éventuellement, les mesures nécessaires pour le règlement des difficultés signalées.

**2/4)- Les pouvoirs du président de L'APC en matière de gestion des ressources humaines:** selon les articles 60 et 65 de la loi n°90-08 de la loi du 07 avril 1990 relative à la commune, le Président de l'APC recrute, nomme et gère, dans les conditions prévues par les lois et règlements, le personnel communal.

Il exerce le pouvoir hiérarchique sur le personnel communal dans les formes et conditions prévues par les lois et règlement en vigueur.

**A- l'exercice du pouvoir de recrutement:** Le Président de l'APC doit veiller au respect des procédures réglementaires relatives aux conditions d'accès et à l'organisation des concours, examens et tests professionnel d'accès à l'emploi public, en relation avec l'inspection de la fonction publique et les centres et les instituts de formation habilités.

**B- Pouvoir de nomination et de gestion de carrière des fonctionnaires:** à ce titre il signe les arrêtés portant confirmation aux grades et aux postes de responsabilités. Il valide les décisions de promotion ou de sanction prononcées par les commissions paritaires à l'encontre des agents communaux.

**C- L'exercice de l'autorité hiérarchique sur le personnel communal et du pouvoir disciplinaire:** le Président de l'APC doit veiller au respect des procédures en vigueur en la matière prévues par le statut particulier de la fonction publique, notamment les différentes sanctions administratives et leurs degrés: Sanctions du premier degré (avertissement verbal, avertissement écrit, le blâme et la mise à pied de 1 à 3 jours). Sanctions du 2° degré (la mise à pied de 4 à 8 jours, la radiation du tableau d'avancement) et les sanctions du 3ème degré (le déplacement d'office, la rétrogradation, le licenciement avec préavis et indemnités et le licenciement sans préavis ni indemnités).

**II)- ORGANES ADMINISTRATIFS:**

**1)- L'organisation administrative communale :**

L'administration communale comprend plusieurs structures modulées selon que l'on se trouve dans une petite commune, une grande commune ou les grandes villes comme le cas d'Alger. La construction de l'organigramme communal est fonction du nombre d'habitants de la commune (5).

Les différentes structures de l'administration communale sont articulées autour du secrétariat général et des services communaux en charge des fonctions financières, humaines, et matérielles.

L'arrêté 67-29 du 11 Octobre 1981 fixe le volume managérial des structures communales. On constate ainsi que cette organisation est basée sur des organes administratifs et des organes techniques. La fonction de direction de chaque structure comprend l'animation, la coordination et le contrôle.

Ces services administratifs et techniques s'articulent sur le rôle de:

**A)-Le secrétaire général :** Selon l'organigramme proportionnel, divisions, directions, services...) Le fonctionnement de la commune s'appuie essentiellement sur une organisation administrative animée par le secrétaire général de la commune. De ce fait le secrétaire général de la commune occupe une position administrative et technique importante.

NOMBRE DHABITANTS	SECRETAIRE GENERAL	DIVISION	DIRECTION	SERVICE	BUREAU	SECTION
Conseil Urbain de Coordination (CUC)	X	X	X	X	X	X
+ de 160.000	X	X	X	X	x	X
+ de 100.000	X	X	X	X	X	X
+ de 50.001	X		X	X	X	X
+ de 20.001	X			X	X	X
- de 20.000	X			X	XX	X

En vue des dispositions prévues par le code communal, les attributions du Secrétaire général de la commune sont exercées sous l'autorité du Président d'APC.

(5) :- Catégorie 1 : organigramme des communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 20.000 h.

- Catégorie 2 : organigramme des communes dont le nombre d'habitants varié entre 20.001 et 50.000 h
- Catégorie 3 : organigramme des communes dont le nombre d'habitants varié entre 50.001 et 100.000h
- Catégorie 4 : organigramme des communes dont le nombre d'habitants varié entre 100.001 et 160.000h
- Catégorie 5 : organigramme des communes de plus de 160.000 h.



A ce titre il assure principalement les missions suivantes:

- il prépare en collaboration avec le Président d'APC, les réunions de l'assemblée et il établit les rapports à lui présenter;
- il assure le secrétariat des délibérations dont il suit les exécutions;
- il bénéficie de la délégation de signature de la part du Président d'APC;
- il veille au bon fonctionnement des services techniques et administratifs communaux. Car c'est lui qui organise, anime, coordonne et contrôle leurs activités;
- il exerce l'autorité hiérarchique sur le personnel;
- il veille au respect et à l'application de la législation et de la réglementation;
- il prépare les projets de décision et de règlements pour la mise en oeuvre de la politique municipale;
- il est responsable de toute question d'administration générale de la commune et veille à la continuité de l'action administrative;
- il transmet à la Daira et à la Wilaya les procès verbaux, les délibérations et les arrêtés pour information, approbation ou contrôle. il recueille auprès des administrations concernées les visas, avis et autorisations nécessaires à l'activité communale.

**B) - Les services administratifs de la commune:** Ils sont plus au moins nombreux, suivant l'importance de la commune: services de l'état civil, services financiers, services du gestion de patrimoine, services techniques, services économiques et sociaux.

Dans les communes les plus démunies de ressources, ces services sont regroupés et sont très souvent à la charge du seul secrétaire général.

**c)- Les postes supérieurs de la commune:** ils sont prévus par l'article 117 du décret N° 91-26 du décret du 02 février 1991 portant statut des travailleurs communaux. il s'agit du poste de Secrétaire général de commune, Chef de division Directeur, Chef de service, Chef de bureau, chef de section. ils sont créés et modules suivant la taille de la commune.

L'article 118 du même décret stipule que le nombre des postes supérieurs au titre de chaque commune est déterminé par Arrêté du Président de l'APC, pris sur délibération de l'APC et approuvé par l'autorité de tutelle.

**2)- Régies, établissement public et concession:**

En vu du nombre et la dimension des services publics rendus par la commune en fonction des besoins, des moyens et des capacités dont il dispose chaque commune, celle ci peut recourir a d'autres formes d'organisation administrative pour gérer :

- directement des services publics sous forme de régie qui est soit rattachée au budget de la commune ou bien bénéficiaire d'une autonomie financière;
- indirectement sous forme d'établissement public communal, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière;
- par le recours à la concession des services publics suivant un cahier de charges type conforme aux règles définies préalablement par les règlements en vigueur.

**3)- Conseils et secteurs urbains:**

Dans ce cadre, il faut ajouter que pour la ville d'Alger, en plus des structures que l'on retrouve dans toutes les communes, existent les conseils urbains de coordination (CUC). C'est ainsi que cinq groupes de communes de la ville d'Alger sont confédérés autour de cinq conseils urbains de coordination. Chaque CUC est administré par un conseil de commune comprenant le Président d'APC des communes concernées.

Le fonctionnement du conseil de communes et le mode des délibérations obéissent aux mêmes règles que celles en vigueur dans les APC. Les conseils de communes sont tenus de mettre en place les structures nécessaires à l'accomplissement de leur mission. Le conseil de commune règle par ces délibérations les questions d'intérêts communs, il intervient dans plusieurs domaines: biens et équipements communs, aménagement et urbanisme, éclairage public, hygiène, assainissement, voiries, routes, transports, circulation urbaine, gares routières...

Le conseil de commune délibère également sur les budgets et comptes du CUC, les tarifs, le règlement des impôts, les droits et taxes...ect.

Pour les cas d'Oran et de Constantine le décret 91- 536 du 25 décembre 91 impose la création des secteurs urbains. Ces communes qui ont une

population supérieure à 150.000 habitants sont donc subdivisées en secteurs urbains.

Sur proposition du Président d'APC, l'assemblée désigne un élu qui sera chargé de la gestion d'un secteur urbain par délégation du Président. Il devra ainsi animer l'action des services et organismes communaux implantés dans le secteur urbain, mettre en oeuvre la réglementation en matière d'état des personnes et de circulation de personnes et des biens, appliquer la réglementation en matière d'urbanisme et de construction, appliquer les règlements d'hygiène, de salubrité public et de protection de l'environnement et fin veiller à la préservation du patrimoine urbain.

**4)- Les organisations intercommunales:**

Les communes ont elles-mêmes la possibilité de coordonner leurs efforts en s'associant pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs d'intérêt commun.

Les communes ont, en effet, de plus en plus à faire face à des besoins chaque jour plus grands qui impliquent des investissements ou la création de services nouveaux qui dépassent souvent les possibilités financières d'une seule commune.

Pour leur permettre d'entreprendre des actions d'utilité commune et de favoriser une coopération intercommunale, les communes ont la possibilité de créer et construire entre elles des moyens d'assistance et d'entraide. Il en est ainsi de l'établissement public intercommunal, de la commission intercommunale et du fond commun des collectivités locales (FCCL).

**A)-L'établissement public inter-communal:** Deux ou plusieurs communes d'une même wilaya ou de wilaya différentes peuvent unir leurs efforts et leurs moyens pour la réalisation et la gestion d'oeuvres d'équipements et de services d'intérêts et d'utilités inter-communales dans le cadre d'un établissement public intercommunal.

Cet établissement dispose de la personnalité morale et d'une large autonomie de fonctionnement pour la réalisation de ses objectifs. Créé par les communes, il reste lié à elles, mais il a une existence propre, distincte de celles de communes qu'il représente. L'établissement public inter-communal est, en effet, doté de la personnalité civile, géré et administré par un comité

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

intercommunal dont les membres sont élus par les différentes assemblées populaires intéressées.

**B) - La commission inter-communale** : Lorsque plusieurs communes possèdent des biens et droits indivisibles, elles peuvent constituer une commission intercommunale chargée d'administrer et de gérer les biens et droits indivis et d'exécuter les travaux qui s'y rattachent. Elle comprend un représentant de chaque commune désigné par les différentes assemblées communales concernées parmi les élus communaux.

Le président de la commission intercommunale, désigné parmi les membres choisis, doit obtenir l'autorisation de la majorité des assemblées populaires communales intéressées pour passer les actes relatifs aux ventes, aux échanges, aux partages, aux acquisitions et aux transactions.

**C) - Le fond commun des collectivités locales (FCCL)** : Le fond commun des collectivités locales (FCCL), selon le décret 86-266 du 04 novembre 1986 a pour objet d'organiser la solidarité intercommunale, sur la base d'une péréquation et d'une aide financière alimentées par des ressources fiscales ou autres. Il comprend un fond commun de solidarité et un fond commun de garantie.

Le FCCL est un établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est administré par un conseil d'orientation, présidé par le Ministre de l'intérieur ou son représentant.

Le FCCL est géré par un Directeur nommé par décret. Il a pour tâches :

- de veiller au bon fonctionnement du fond,
- d'exercer le pouvoir hiérarchique sur le personnel,
- de préparer le budget et les comptes,
- d'élaborer le rapport annuel général.
- Enfin, il établit le bilan général des interventions et le projet de programme d'action à soumettre au gouvernement.

En plus des missions à caractère financier, le FCCL doit :

- gérer les fonds communs de solidarité et de garantie des collectivités locales,
- entreprendre et réaliser des études, enquêtes et recherches liées à la promotion des équipements et des investissements locaux,

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

- *entreprendre toute action de formation et de perfectionnement au profit des fonctionnaires de l'administration locale, organiser des stages et des séminaires,*
- publier et diffuser tous documents intéressant les collectivités locales,
- favoriser les échanges d'informations et d'expériences : salons, journées d'études, foires..
- entreprendre et réaliser toutes actions liées à son objet.

Principalement le FCCL gère deux fonds des collectivités locales : le fond de solidarité et le fond de garantie. Le fond de solidarité est chargé de verser aux communes une subvention annuelle de péréquation destinée à la subvention de la section de fonctionnement du budget communal ainsi que des dotations d'équipements et d'investissements au profit des communes connaissant une situation financière difficile ou ayant à faire face à des événements calamiteux ou imprévisibles.

Le fond commun de garantie intervient quand des communes connaissent une rentrée insuffisante des impôts directs locaux par rapport au montant des prévisions, des dégrèvements et des non-valeurs prononcés en cours d'exercice.

**SECTION 3 : LES MOYENS FINANCIERS DE LA COMMUNE**

Les finances locales ont constitué le problème le plus difficile à résoudre auquel les collectivités locales se sont trouvées confrontées au lendemain de l'indépendance. Les difficultés financières que connaissaient traditionnellement les communes ont été aggravées par les charges nouvelles qui ont pesé sur elles, une diminution sensible de leurs ressources et une gestion défectueuse des finances locales due essentiellement à l'inexpérience du personnel communal.

Cette situation a amenée l'autorité de tutelle (Ministère de l'intérieur, Wilaya) à intervenir énergiquement pour, d'abord favoriser l'assainissement des finances communales et ensuite, pour apporter sa contribution au règlement des difficultés que les communes n'étaient pas en mesure de régler elles-mêmes.

Le code communal et les textes pris pour son application ont voulu, par la suite, dégager la commune de cette situation de circonstances, et renforcer les capacités de l'auto-financement, mais les résultats obtenus sont restés, malgré tout, marqués par la dépendance très étroite des finances locales.

**1) - La préparation du budget communal :**

Le budget de la commune est préparé par le président de l'assemblée populaire communale avec le concours du secrétaire général de la commune, conformément aux directives qui sont données aux communes par le Ministère de l'Intérieur. Ce département ministériel fait, régulièrement, chaque année parvenir une circulaire aux présidents des assemblées populaires communales dans laquelle il rappelle d'abord le principe de l'équilibre budgétaire que les communes sont tenues de respecter. Cette circulaire rappelle également les principales dispositions en vigueur sur la base desquelles les communes doivent évaluer leurs recettes et donne, à cette occasion, s'il y a lieu, des précisions sur les modalités d'application de ces textes. Ce document énumère également les dépenses qui doivent obligatoirement être inscrites à la section fonctionnement du budget et rappelle les conditions dans lesquelles la section d'équipement de ce budget doit être établie.

C'est donc, dans le cadre précis de ces directives et sur la base, notamment, des principes budgétaires (l'annualité, l'antériorité, l'unité budgétaire, l'universalité et l'équilibre budgétaire) que le secrétaire général de la commune procède d'une part, aux évaluations de recettes en liaison avec le receveur communal et d'autre part, à une évaluation des dépenses envisagées en liaison notamment avec l'autorité de tutelle.

Lorsque le président de l'assemblée populaire communale a arrêté l'avant-projet de budget ainsi établi, il le soumet pour avis à la commission chargée des finances avant de le proposer à l'assemblée populaire communale. Celle-ci une fois saisie, délibère sur le projet qui lui est soumis et doit l'adopter avant le 31 octobre de l'année précédant celle pour lequel il a été établi. Mais le budget voté par l'assemblée populaire communale ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvé par l'autorité de tutelle qui est ainsi appelée à exercer un contrôle aussi bien sur les recettes que les dépenses prévues au budget.

## **2)- Les recettes et les dépenses communales :**

**2/1) -les recettes communales** : les ressources communales sont d'origines très diverses ; elles proviennent notamment :

- Des recettes fiscales notifiées à la commune dans la fiche financière par les services des impôts, avant le début de chaque exercice,
- Des recettes domaniales et patrimoniales devant être évaluées avec rigueur et sérénité par les autorités communales,
- Du financement extérieure à savoir les subventions de l'Etat, de la Wilaya et du fonds commun des collectivités locales, les emprunts et les dons et legs.

**2/1/1)- les recettes fiscales** : la commune doit établir ses prévisions budgétaires dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires que l'autorité de tutelle s'attache à faire respecter. L'autorité de tutelle s'assure, en effet, que les impôts et taxes votés par la commune ont bien été autorisés par la loi et dans les limites qu'elle a fixée et si l'évaluation des recettes est établie conformément aux indications données aux communes par le Ministre de l'Intérieur.

Les recettes fiscales sont de natures différentes. On peut retenir le classement suivant pour apprécier le poids de la fiscalité communale dans les rentrées fiscales d'une manière générale, plutôt que de présenter les recettes sous forme d'impôts directs et indirects.

**A)- Les prélèvements sur les impôts de l'Etat:** La commune se voit affecter une quote-part, généralement faible, sur les rentrées fiscales prélevées au profit de l'Etat. On peut citer notamment:

**1)- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA):** C'est un impôt qui touche l'ensemble des opérations de ventes, de travaux immobiliers et des prestations de services ainsi que les opérations d'importation.

Le montant de la taxe est calculé en appliquant un taux normal de 21 % ou un taux réduit de 7% au chiffre d'affaires réalisé en Algérie à titre habituel ou occasionnel.

La loi de finances pour l'année 1995 fixe la part revenant aux collectivités locales au taux de 15% qui est réparti à raison de 5 % pour les communes, 10 % pour le FCCL et 85 % pour l'Etat. Parmi la quote-part revenant au FCCL 60 % sont redistribués aux communes et 20 % aux wilayas.

**2)-L'impôt sur le patrimoine :** ils sont soumis à cet impôt les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en Algérie à raison de leurs biens situés en Algérie ou hors d'Algérie.

La base d'imposition est constituée par la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables au 1er janvier de l'année considérée.

L'impôt est déterminé par application d'un barème progressif à l'ensemble du patrimoine, dont le taux marginal supérieur est de 2,5% pour une base d'imposition supérieure à 50 millions de dinars.

Le produit de l'impôt sur le patrimoine est réparti à raison de : 60% pour le budget de l'Etat, 20% pour les budgets communaux, 20 % pour le compte d'affectation spéciale intitulé Fonds National du Logement (FNL).

**3) -Taxes relatives à la fiscalité écologique :** l'ampleur progressive des problèmes liés à la préservation de l'environnement a amené les pouvoirs publics de proposer de nouvelles taxes écologiques à partir de l'année 2002.



Dans ce cadre on peut citer les taxes suivantes :

- Taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels spéciaux et/ou dangereux, le produit de cette taxe est affecté aux communes à raison de 10 %,
- Taxe d'incitation au déstockage des déchets liés aux activités de soins des hôpitaux et cliniques, le produit de cette taxe est affecté aux communes à raison de 10 %,
- Taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle, le produit de cette taxe est affecté aux communes à raison de 10 %,
- Taxe complémentaire relative aux eaux usées d'origine industrielle, le produit de cette taxe est affecté aux communes à raison de 25 %.

**B)- Les prélèvements sur les impôts des collectivités locales:** La fiscalité directe actuellement en vigueur comprend d'une part un système d'impôts sur les revenus et taxes assimilées perçus au profit de l'Etat, d'autre part un ensemble de taxes dont le produit est destiné aux collectivités locales.

Les taxes directes locales sont assises et recouvrées par l'administration fiscale. Elles sont donc imputées à un compte affectant la trésorerie de l'Etat pour être ensuite réparties entre les wilayas, les communes et le Fonds commun des Collectivités locales.

A cet égard, les collectivités locales bénéficient du montant des prévisions au titre des taxes directes locales notifiées au budget primitif.

Les plus-values ou les moins-values sont acquises au fonds de garantie des impôts directs et indirects.

Parmi ceux qui sont directement perçus au profit de la commune de la wilaya et du FCCL, on peut citer:

**1) La taxe sur l'activité professionnelle (TAP):** Elle est due par toute personne physique ou morale à raison du chiffre d'affaire réalisé en Algérie ainsi que les recettes brutes des professions libérales.

C'est un impôt direct annuel qui frappe les industriels, les commerçants et les artisans à raison de 2% sur le chiffre d'affaires, dont 1,30 % pour la commune, 0,59 % pour la wilaya et 0,11 % pour le FCCL. (Article 6 de la loi de finances complémentaire pour 2001).

**2) Le versement forfaitaire (V.F) :** C'est un impôt direct du sur les sommes payées par les employeurs au titre des salaires, traitements, indemnités et autres avantages à raison de 2 % à compter de l'année 2004 (ce taux a été ramené de 6 % depuis l'année 1999 pour qu'il soit supprimer à compter de l'année 2006.

Le produit du versement forfaitaire est affecté intégralement aux collectivités locales et sa répartition entre les collectivités locales et le FCCL s'effectue selon des modalités ci-après :

- 30% du produit sont localisés (versés directement dans les budgets communaux),
- 70% sont centralisés au FCCL et répartis ainsi : Commune : 60%, Wilaya 20%, FCCL : 20%.

**3) -La vignette automobile:** Elle est mise à la charge de toute personne physique ou morale possédant un véhicule imposable. Les tarifs de la vignette automobile sont fixés selon l'âge et le tonnage du véhicule, pour chaque catégorie du véhicule: " utilitaire et d'exploitation" , " transport de voyageurs", " tourisme et véhicules aménagés" différenciés selon la puissance du véhicule. Le produit de la vignette est répartie comme suit:Etat : 20% et FCCL / 80%.

**C) -Les impôts communaux:** ce sont des impôts perçus directement au profit des communes uniquement, il s'agit de :

**1)- La taxe foncière :** La taxe foncière est l'un des impôts les plus anciens de la fiscalité locale ; elle se subdivise en deux impôts:

- La taxe foncière sur les propriétés bâties.
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

**La taxe foncière sur les propriétés bâties:** C'est un impôt direct, annuel, établi au nom du propriétaire ou de l'usufruitier sur les propriétés bâties (maison, usine, terrain) à usage industriel ou commercial, chantier, dépôt, jardin etc...

Certaines propriétés sont exemptées si elles sont affectées à un usage de service public, d'intérêt général ou au culte. Les bases d'imposition résultent du produit de la valeur locative fiscale au mètre carré par la surface.

Le montant de cette taxe est calculé en appliquant à la base imposable, un taux variable selon la superficie et la zone dont elle se trouve la battisse. C'est un impôt qui est d'un très faible rendement alors que dans bon nombre des

pays développés, il constitue la principale ressource financière de la commune. Les raisons tiennent à plusieurs causes : mauvais recensement des propriétés, administration fiscale mal organisée, absence de maîtrise de l'assiette et de recouvrement, absence d'implication directe de la commune dans la constitution des fichiers immobiliers et fonciers.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties: C'est une taxe annuelle prélevée sur les propriétés non bâties (sauf cas d'exonération) : carrières, sablières, mines à ciel ouvert, salines, terrains dans les secteurs urbanisés ou urbanisables.

La base d'imposition est calculée en fonction de la valeur locative des propriétés exprimée à l'hectare ou au mètre carré, multipliée par un taux compris entre 5% et 10 % voté par l'Assemblée Populaire Communale. Ce taux varié en fonction de l'importance de la propriété et de la zone géographique où elle se situe, selon qu'il s'agisse d'un terrain agricole ou non.

**2)- Les taxes d'assainissement**: Elles sont de deux sortes:

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères: elle est établie au profit des communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est une taxe annuelle inscrite au nom des propriétaires ou des usufruitiers. Mais la taxe est à la charge du locataire qui peut être recherché conjointement et solidairement pour son paiement.

Cette taxe est déterminée par arrêté du président de l'assemblée communale sur délibération de l'assemblée dûment approuvée par l'autorité de tutelle. Le montant de la taxe se varié entre 500 et 1.000 DA selon l'usage de l'immeuble ou de terrain à des fins commerciaux ou d'habitation et le niveau de production des quantités de déchets

La taxe d'assainissement (tarif de l'eau): elle instituée par la loi de finances pour 1994, cette taxe est calculée sur la facture de consommation d'eau hors taxe à raison de 20%. Elle est perçue directement par la commune lorsqu'elle assure la gestion du service de l'eau ou par l'entreprise gestionnaire de l'eau qui doit la verser trimestriellement au trésorier de la commune concernée.

**3)- droit de fourrière**: la commune peut assurer la garde des animaux, véhicules et objets saisis par les services et agents compétents dans des fourrières. Un tarif journalier est fixé et approuvé par la tutelle et perçu par le propriétaire des biens saisis.

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

**2/1/2) - Les ressources patrimoniales:** Ce sont des ressources générées par la mise en exploitation de services publics. On peut citer les ressources suivantes:

**A)- Les revenus du patrimoine communal:** Ce sont des recettes que la commune peut générer en exploitant rationnellement son patrimoine immobilier et mobilier par une tarification étudiée des services publics rendus aux usagers.

Ces recettes proviennent de:

- La location des biens communaux à usage commercial ou d'habitation,
- La location par voie d'adjudication des terrains, qui relèvent du domaine privé de la commune, destiné à abriter des activités commerciales,
- Les versements financiers effectués par les usagers à l'issue de l'exploitation du parc roulant communal ou autres biens mobiliers.

**B) Les revenus du domaine public:** Ce sont des ressources qui proviennent de l'utilisation du domaine public de l'Etat et des collectivités locales par les usagers, des droits sont perçus en cas d'une:

- autorisation de voirie sur le domaine public,
- occupation du domaine public de l'Etat et des collectivités locales par des canalisations et lignes de transport ou de distribution d'électricité, gaz, hydrocarbures, eaux, télécommunications,
- permission de voirie pour installation d'enseignes ou de dépôt de matériel,
- demande de permis de stationnement pour occupation effective et pendant un certain temps d'un emplacement sur la voie publique.

**C) Les revenus financiers:** ils proviennent des produits:

- Des services industriels et commerciaux concédés et qui sont dotés d'une comptabilité autonome,
- Des concessions de services publics,
- Des participations au capital des entreprises publiques,
- des aliénations d'immeubles,
- Des dons et legs.

D'une manière générale, les revenus du domaine communal sont très faibles. La tarification est soit insuffisante, soit fixée de manière rigide. En outre, les biens communaux sont dans la plupart des cas mal gérés.

**2/1/3) - Les subventions:** Les subventions constituent aussi une part importante dans les recettes communales dont l'attribution est également coordonnée par l'autorité de tutelle.

En général, les ressources propres des communes ne leur permettent pas d'assurer le paiement des charges obligatoires de fonctionnement (salaires, électricité, carburant, etc...) et d'entreprendre notamment des travaux d'équipement qu'elles ne peuvent réaliser qu'avec le concours financier de l'Etat.

Ainsi, toutes les communes qui connaissent des difficultés financières demandent et reçoivent des subventions. Toutefois ces subventions n'ayant pas un caractère automatique, les conditions de leur octroi sont rappelées annuellement par les différentes instructions relatives au contrôle des budgets déficitaires.

On distingue les subventions émanant de l'Etat et celles octroyées par le Fond Commun de Collectivités Locales (FCCL).

Le financement des communes est, donc, assuré en sus des ressources propres, par la contribution des Plans Communaux de Développement (PCD) institutionnalisés dès l'année 1974, et par les Fonds Communs des Collectivités Locales (FCCL) créé par ordonnance n° 87-158 du 19 janvier 1987, et cela pour objectif principal la constitution d'une assise matérielle des communes et une réponse efficace aux problèmes de développement des collectivités locales.

Les communes bénéficient de recettes indirectes à travers les plans communaux de développement (PCD) octroyés sur le budget d'équipement. À ce titre les crédits affectés ont été orientés essentiellement sur les chapitres de l'hydraulique (AEP/Assainissement), l'aménagement urbain, les chemins et pistes et les bâtiments municipaux.

Le code communal a créé un fond commun de solidarité entre les collectivités locales qui jouent en matière de recettes, un rôle de coordination financière très important dans la vie des communes. Le fond commun est destiné à faire face à l'insuffisance des ressources fiscales par rapport aux prévisions et garantit ainsi aux communes les recettes qu'elles avaient prévues dans leur budget.

Ce fond est alimenté par une participation obligatoire des communes dans des conditions qui sont chaque année fixées par arrêté conjoint du Ministre des Finances et du Ministre de l'Intérieur.

Le fond communal de solidarité qui est alimenté par des recettes fiscales et une cotisation communale a, de son côté, une triple mission:

- il corrige les inégalités de ressources entre les communes,
- il accorde aux communes des subventions d'équipement,
- et peut parfois aussi accorder des subventions exceptionnelles.

L'ensemble des communes, quels que soient leur situation financière et le nombre de leurs habitants, reçoivent chaque année de la part du fond communal de solidarité une première attribution de péréquation calculée proportionnellement au chiffre de la population.

Une deuxième attribution dite "attribution complémentaire" peut également être perçue par la commune. Mais pour son calcul, une distinction est établie entre les communes qui ont moins de 60 000 habitants et celles dont la population est supérieure à ce chiffre. Pour les premières, l'attribution complémentaire est calculée de manière à assurer un minimum de ressources non fiscales à ces communes. Pour les secondes, cette attribution est calculée proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés.

Le fond communal de solidarité peut aussi accorder aux communes des subventions d'équipement destinées à l'équipement public des communes.

Enfin, le fond communal de solidarité peut accorder des subventions exceptionnelles, soit aux communes dont la situation financière est particulièrement difficile, soit aux communes qui ont connu des événements calamiteux ou imprévisibles.

**2 / 2) - Les dépenses communales** : Les dépenses de la commune sont également contrôlées par l'autorité de tutelle à l'occasion de l'examen du budget communal qui lui est soumis pour approbation. Les communes sont d'abord tenues d'inscrire à leur budget certaines dépenses qui doivent être classées en:

**2/2/1)- Charges obligatoires**: se sont des dépenses que la commune doit impérativement intégrer à son budget. Elles sont de nature incompressibles et normalisées. Elles se présentent notamment comme suit:

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

- les dépenses de personnels,
- la contribution des communes aux fonds de garantie des impositions locales et de la promotion des activités de la jeunesse et développement sportif,
- les dépenses d'ordre social notamment de celles qui sont destinées à assurer le fonctionnement des établissements scolaires,
- l'autofinancement minimum légal des opérations d'équipement,
- les charges d'électricité, de l'eau et de téléphone.

A l'occasion de la probation des budgets communaux, l'autorité de tutelle à la possibilité soit d'augmenter les dépenses obligatoires si elles sont insuffisantes ou de les réduire si elles paraissent excessives, soit de les inscrire d'office au budget de la commune si celle-ci ne les a pas prévues dans son budget.

**2/2/2)- Les charges nécessaires:** se sont notamment :

- le carburant et lubrifiant,
- les crédits destinés à couvrir les charges d'entretien et de réparation des biens communaux immobiliers et mobiliers.

**2/2/3) - les charges facultatives:** il s'agit:

- de secours,
- des subventions aux associations diverses.

Mêmes ces dépenses nécessaires ou facultatives n'échappent pas au contrôle de l'autorité de tutelle. Celle-ci peut en effet, demander à la commune de réduire une dépense nécessaire ou facultative qui lui paraît avoir un caractère dispendieux, mais l'autorité de tutelle ne peut demander une augmentation de ces dépenses et encore moins imposer une dépense non obligatoire que la commune n'a pas estimé devoir inscrire à son budget.

### **3) - L'exécution du budget communal**

D'une manière générale l'exécution du budget communal consiste à encaisser les recettes et à payer les dépenses dans le respect des règles régissant les opérations financières effectuées dans ce cadre.

Ces opérations ne sont possibles que si les créances et les dettes sont constatées par un titre de recette et par un montant de paiement.

**3/1) - L'exécution des recettes:** Le titre de recette est un acte juridique par lequel sont constatés les droits de la commune. Cette opération d'exécution comprend les tâches suivantes:

- Naissance ou constatation des droits de la commune en tant que créancier,
- Liquidation des droits : déterminer le montant exact des recettes ou des dettes,
- Emission d'un titre de recette : le comptable va recouvrer la recette,
- Recouvrement fait de recevoir le paiement de la somme due, c'est un acte libératoire de la créance publique.

**3/2)-L'exécution des dépenses:** elle comprend les tâches suivantes:

- L'engagement, c'est l'acte juridique par lequel la commune constate ou crée à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge à payer dans la limite des crédits prévus, au budget, l'ordonnateur vérifie si les crédits existent pour payer la dette,
- La liquidation, c'est constater le service fait et fixer le montant de la dette ou de la dépense par la vérification sur pièces,
- L'ordonnancement, c'est une action d'ordonner le paiement d'une dépense. L'ordonnateur établit un titre ou mandat par lequel il invite le comptable à effectuer le règlement. C'est un ordre de payer,
- Le paiement, après avoir procédé au contrôle de la régularité de la dépense, le comptable effectue le paiement. C'est l'acte libératoire de la dépense.

Normalement, le budget est exécuté pour l'exercice en cours. Cependant, il peut se poursuivre jusqu'au 15 mars de l'année suivante, pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses, jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits et pour le paiement des dépenses.

Cela permet la production plus rapide du compte administratif, car les résultats de l'exercice clos sont connus dès le premier trimestre. Ainsi, le vote du budget supplémentaire de l'année suivante peut se réaliser dès le second trimestre.



## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

---

L'exécution du budget de la commune obéit à la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable, règle qui veut que le premier décide mais ne peut détenir les fonds, le second détient les fonds mais ne peut décider et ce pour des raisons de contrôle et de saine gestion des finances publiques.

C'est le président d'APC qui est l'ordonnateur du budget de la commune. A ce titre, il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses sous le contrôle de l'assemblée.

Pour les recettes, il réalise les opérations de constatation, liquidation, émission de titre. Pour les dépenses, les opérations d'engagement, liquidation et ordonnancement.

Il est chargé aussi de la tenue de la comptabilité administrative, des engagements et des ordonnancements.

Pour permettre une certaine souplesse dans l'exécution du budget, le Président d'APC peut effectuer des virements, à l'intérieur d'un même chapitre, d'article, à article, et l'assemblée de chapitre à chapitre.

Pour être certain de ne pas dépasser les crédits alloués à un article budgétaire, le PAPC doit tenir une comptabilité des engagements qui retrace le montant des prévisions, le montant des engagements et les soldes disponibles. A ce titre, il est responsable des certifications qu'il délivre et des irrégularités ou erreurs qu'il commet et qu'un contrôle comptable ne peut déceler.

L'ordonnateur peut passer outre le refus de payer par le receveur des impôts, et la responsabilité de ce dernier se trouve ainsi dégagée puisqu'il s'agit d'une réquisition. L'ordonnateur donne par écrit l'ordre de payer, lequel pour chaque dépense rejetée doit comporter d'une part les motifs justificatifs, d'autre part la mention " le comptable est requis de payer".

Le receveur des impôts qui défère à une réquisition doit en rendre compte dans un délai de quinze jours au Ministre chargé des Finances qui peut demander un complément d'information à l'ordonnateur. Mais, il reste que tout comptable doit refuser de déférer à une réquisition quand le refus est motivé par :

- l'indisponibilité des crédits,
- l'indisponibilité de trésorerie,
- l'absence de justification du service fait,
- le caractère non libératoire du paiement,

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

- l'absence de visa du contrôle des dépenses engagées ou de la commission des marchés habilitées lorsqu'un tel visa est prévu par la réglementation. Pour la commune, c'est en effet le trésorier communal (ex receveur des impôts) qui joue le rôle de comptable. Le trésorier communal est chargé du:

- maniement et de la conservation des fonds, titres, valeurs, produits, objets et matières de la commune,
- recouvrement des recettes,
- et du paiement des dépenses régulièrement ordonnancées.

Il lance les poursuites nécessaires contre les débiteurs, empêche la prescription des droits de la commune, avertit de l'expiration des baux, renouvelle les privilèges et hypothèques.

Il tient la comptabilité des recettes et des dépenses et produit en fin d'année le compte de gestion.

Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont-il a la charge, de la tenue de la comptabilité et des pièces à conserver.

Le comptable est dans l'obligation de souscrire une assurance à titre individuel en vue de garantir les risques inhérents à sa fonction, en raison de son fait personnel ou du fait d'autrui. Sa responsabilité ne peut être mise en jeu que par le Ministre des Finances ou la Cour des Comptes.

### **Conclusion du premier chapitre**

La commune est une collectivité décentralisée autonome, créée par la loi, elle constitue le groupement de base de l'organisation administrative de l'Etat, qui administre elle-même ses propres affaires.

Elle est également une circonscription administrative chargée d'assurer la représentation de l'Etat au niveau d'une localité du territoire.

La Commune est une personne morale ayant des intérêts qui lui sont propres. Personne morale elle est, par conséquent, titulaire de droits et obligations. Elle possède un patrimoine qu'elle gère librement. Pour assurer cette gestion, elle passe des marchés et conclut des contrats comme le fait un simple particulier.

En Algérie, jusqu'à l'indépendance en 1962, les institutions communales ont été régies par une série de textes disparates et inégalitaires, pris par l'ancienne puissance occupante avec le seul souci de favoriser une minorité privilégiée.

Au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, une réorganisation territoriale des communes fut engagée par le nouveau pouvoir en place afin d'améliorer la bonne marche administrative des communes.

Ainsi le réseau communal existant fut réduit le nombre des communes en éliminant plus de la moitié et des institutions nouvelles, les assemblées populaires communales (APC), furent mises en place dès l'année 1967.

Cette réorganisation territoriale fut justifiée par le vouloir des pouvoirs publics de garder l'intervention systématique dans l'élaboration des budgets communaux, pour alléger les charges communales et assurer un fonctionnement minimum des services publics.

Au fil des années, des changements ont été apportés au découpage territorial qui a entraîné une certaine sous-administration et des difficultés financières subies par les communes existantes. Alors les pouvoirs publics décidèrent, par la loi n°84-09 du 4 février 1984, une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 1541 communes réparties sur 48 nouvelles Wilayas.

A partir de 1988, l'Algérie a engagé des réformes profondes dans le domaine économique, suite à la volonté politique de l'Etat d'entrer dans l'économie de marché. Le lancement de ces réformes s'est traduit par un impact direct sur la

répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales (communes et wilayas) privilégiant ainsi des liens de planification contractuelle.

Deux conditions essentielles présidaient à la concrétisation de ce nouveau système :

- 1- doter davantage la collectivité locale d'un pouvoir de décision en matière de développement,
- 2- lever les contraintes qui freinent l'exécution des plans locaux et la dynamique d'une décentralisation effective.

A cet effet une nouvelle réforme organisationnelle, préconisée par le code communal, est mis en place dès 1990. Elle vise principalement les communes de se doter des organes habilités à prendre directement des décisions et de permettre aux responsables communaux de gérer dans les meilleures conditions possibles leurs missions de développement et de garantir des services publics vis-à-vis l'Etat et les citoyens.

Ainsi, un processus de décentralisation des pouvoirs et des compétences a été déclenché et un système de gestion des ressources financières et patrimoniales se voit adopter pour permettre aux communes de satisfaire au mieux les besoins collectifs de la population et de mesurer l'adaptation de la commune avec le nouveau environnement économique.

Par ailleurs, la commune a vu un l'élargissement de compétences qui peut être observé au niveau des pouvoirs reconnus aux membres de l'exécutif communal dans le domaine : l'aménagement et développement local, l'urbanisme, les infrastructures et l'équipement d'enseignements fondamental et préscolaire, les équipements socio collectifs, l'habitat et de l'hygiène, salubrité et environnement.

Cependant, pour assumer ces compétences quasi-universelles et ces missions obligatoires, la commune se dispose d'organes propres, d'une assemblée populaire communale (APC), d'un exécutif communal et des organes administratifs.

L'installation de ces organes et la construction de l'organigramme communal sont alors modulées selon que l'on se trouve dans une petite commune, une grande commune ou les grandes villes du pays comme le cas d'Alger, Oran, Annaba.

## CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE

Le code communal et les textes pris pour son application ont voulu, par la suite, doter la commune, notamment, des moyens financiers réguliers pour couvrir les dépenses nécessaires à la bonne marche de l'activité communale.

Ces moyens sont d'origines très diverses, elles proviennent des recettes fiscales notifiées par les services des impôts, des recettes domaniales et patrimoniales devant être évaluées avec rigueur et sérénité par les services communaux et du financement extérieure sous forme des subventions accordés par l'Etat, la Wilaya et du fonds commun des collectivités locales.

A cet effet, un budget annuel est préparé par le président de l'assemblée populaire communale avec le concours du secrétaire général de la commune, conformément aux directives qui sont données aux communes, annuellement, par le Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales.

Ce document énumère également les dépenses qui doivent obligatoirement être inscrites à la section fonctionnement du budget et rappelle les conditions dans lesquelles la section d'équipement doit être établie.

Mais le budget voté par l'assemblée populaire communale ne devient exécutoire qu'après avoir été approuvé par l'autorité de tutelle qui est ainsi appelée à exercer un contrôle aussi bien sur les recettes que sur les dépenses prévues à ce budget.

**CHAPITRE II**

**LA PLACE DE LA GESTION DES RESSOURCES  
HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION  
PUBLIQUE**

## **Introduction du deuxième chapitre**

Avant de pencher sur le mode formel de la gestion des ressources humaines dans les communes Algérienne, nous jugeons utile de consacrer dans ce deuxième chapitre un espace de réflexion sur les fondements de la gestion des ressources humaines dans le secteur administratif public en général lequel les communes appartiennent.

Une définition du concept de gestion des ressources humaines et les évolutions observées seront alors abordés à l'effet de dégager les fondements et les objectifs de telle pratique.

Une pratique relativement récente puisqu'elle s'est développée, depuis environ une vingtaine d'années, essentiellement sous l'effet de deux facteurs fondamentaux qui seront présentés à savoir la nouvelle donne économique et l'accélération des changements.

Dans ce même cadre, il sera question d'aborder les particularités, les atouts et les contraintes à la pratique GRH qui sont, en général, propres au secteur administratif par rapport à celles qui caractérisent le secteur privé.

**SECTION I : LES PRINCIPES ET LES CONCEPTS DE LA GESTION DES  
RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION**

Qu'est-ce que la gestion des ressources humaines?

S'agit-il d'une pratique vraiment différente de la gestion du personnel ?

Ce sont là les deux questions posées de façon récurrente à chaque occasion des débats consacrés à ce thème.

Il est, en effet, difficile d'évoquer ce concept sans se référer préalablement à celui de la gestion du personnel, dans la mesure où la gestion des ressources humaines vient aujourd'hui se substituer progressivement aux pratiques antérieures de gestion du personnel.

En fait, ces deux concepts recouvrent des finalités et des démarches assez différentes.

**1) La gestion du personnel :**

Il convient tout d'abord de distinguer et de placer à part la gestion administrative du personnel, qui a pour finalité de gérer les éléments constitutifs de la paye, donc des absences, des congés, des retraites, etc.

Cette pratique, que l'administration gère au moins aussi bien que le secteur privé, va continuer à subsister et ne devrait pas connaître de bouleversement majeur dans les années à venir, si ce n'est un processus, déjà largement entamé, de décentralisation, associé à un recours à des outils informatiques de plus en plus sophistiqués.

D'une nature différente, la gestion du personnel s'est donnée comme vocation de gérer les individus eux mêmes, mais de les gérer dans l'absolu.

Cette pratique se structure à travers des actes de gestion très classiques tels que le recrutement, l'évaluation, la gestion de la mobilité, des promotions et les affectations, etc. Mais elle s'effectue sans autre référence précise aux besoins de l'organisation que celle des effectifs budgétaires.

Ainsi, par exemple, le recrutement, qui s'organise essentiellement dans l'administration sur la base des concours, va-t-il consister à repérer les meilleurs parmi les candidats présents, mais les meilleurs dans l'absolu, c'est-à-dire sans utiliser une référence bien définie aux besoins rigoureusement identifiés de la structure.



Et c'est pourquoi un tel fonctionnement aboutit généralement aux phénomènes de sur-qualification bien connus, qui commencent à poser aujourd'hui de redoutables problèmes aux gestionnaires des différentes administrations.

## **2) La gestion des ressources humaines :**

La gestion des ressources humaines se distingue de la gestion du personnel en ce sens qu'elle ne se donne pas comme but initial de gérer les individus.

Derrière ce terme de gestion des ressources humaines, se cache une question fondamentale (peut-on considérer les hommes comme une ressource tout à fait comme les autres ?). En fait, une pratique dont la finalité première est simplement de chercher à obtenir la meilleure adéquation possible entre les " besoins " d'une organisation et ses " ressources humaines ".

Les besoins en ressources humaines correspondent aux situations de travail qui doivent être correctement occupées pour que la structure puisse accomplir les missions qui sont les siennes.

C'est-à-dire qu'ils renvoient directement aux différents postes de travail ou aux emplois, voire aux métiers (selon le niveau où on se situe), tandis que les ressources humaines correspondent aux agents qui vont venir effectivement occuper concrètement ces différentes situations professionnelles.

Cette recherche de la meilleure adéquation possible entre les besoins et les ressources humaines d'une organisation va s'effectuer :

- *d'une part*, sur le plan quantitatif, c'est-à-dire celui des effectifs, en s'efforçant de réduire les situations de sureffectif ou de sous-effectif;
- *d'autre part*, sur le plan qualitatif, c'est-à-dire celui des compétences et des motivations, en s'efforçant de réduire les situations de sous-qualification ou de sur-qualification, voire de qualification inadaptée, en s'attachant à ce que les motivations et les projets des agents ne se trouvent pas en inadéquation avec ceux qui sont requis par leurs situations de travail actuelles ou futures.

Cette deuxième dimension de la gestion des ressources humaines, axée sur les compétences et les motivations, est celle qui se démarque le plus des différentes pratiques de la gestion du personnel qui n'intègrent pas réellement cet aspect qualitatif.

En effet, il ne s'agit plus ici de gérer des hommes dans l'absolu comme dans la gestion du personnel, mais de rechercher avant tout la meilleure articulation possible entre les situations de travail et les agents qui les occupent dans le but d'obtenir, à travers cette optimisation de l'adéquation homme - emploi, la meilleure efficacité possible de l'organisation considérée et assurer à la fois l'amélioration de la productivité des organisations et la qualité des prestations rendues.

Toutefois, pour parvenir à une bonne adéquation entre besoins et ressources humaines, il sera nécessaire de gérer des individus et, par conséquent, de prendre en compte leurs attentes, leurs aspirations et leurs projets individuels, sachant que l'efficacité d'un agent sur un poste de travail est toujours largement dépendante de sa motivation.

Mais, si les motivations des salariés ne sont pas négligées, la gestion des ressources humaines reste d'abord une démarche de recherche de la performance puisqu'elle part de l'idée qu'un individu peu adapté à l'emploi qu'il occupe, en termes de compétences ou bien de motivations, obtient forcément peu de résultats dans son travail.

**2/1) L'individu est plus qualifié, que l'emploi qu'il occupe:** Lorsque l'agent est moins qualifié que l'emploi qu'il occupe, il tombe vite dans un phénomène de routine et de démotivation qui génère forcément, assez rapidement, une faible performance.

Ainsi, par exemple, la sur-qualification, qui n'est pas considérée comme un dysfonctionnement majeur dans une logique de gestion du personnel, est par contre vécue comme un problème urgent et important à traiter dans une logique de gestion des ressources humaines.

**2/2) L'emploi est plus qualifié, que l'individu qui l'occupe:** Lorsque l'agent est moins qualifié que l'emploi qu'il occupe, il ne peut pas obtenir de résultats satisfaisants, parce qu'il ne possède pas les savoirs et les savoir-faire nécessaires.

De plus, les difficultés qu'il éprouve face aux situations qu'il rencontre quotidiennement génèrent une démotivation préjudiciable à son efficacité.

Il en va de même quand l'agent possède un niveau de qualification correspondant à l'emploi qu'il occupe mais que les compétences requises par la situation de travail sont d'une autre nature que celles qu'il détient réellement. Par conséquent, si l'objectif de la gestion des ressources humaines est d'obtenir la meilleure adéquation possible entre les besoins et les ressources notamment dans leur dimension qualitative, c'est à dire celle des compétences et des motivations, elle va donc simplement consister :

- 1- d'une part, à **identifier les besoins**, c'est à dire analyser les situations de travail pour repérer ensuite les compétences qu'elles requièrent et les motivations qu'elles induisent;
- 2- d'autre part, à **évaluer les ressources** humaines, en termes de compétences et de motivation;
- 3- puis, à **mesurer les écarts existant** entre les besoins et les ressources humaines;
- 4- et enfin, à **choisir, parmi les différents moyens** de la gestion des ressources humaines (la formation, le recrutement, la mobilité, etc..), celui ou ceux qui sont les plus appropriés pour réduire les écarts constatés, avant de passer à leur mise en oeuvre.

C'est ainsi que le meilleur indicateur de l'évolution d'une pratique de gestion du personnel vers une pratique de gestion des ressources humaines réside sans doute dans l'existence de démarches d'analyse des situations de travail et des compétences qui en découlent (la définition des besoins), ainsi que dans la mise en chantier de démarches d'évaluation des performances et des compétences (l'appréciation des ressources).

Si la gestion administrative du personnel à toujours sa place dans le fonctionnement des organisations publiques et privées, la gestion des ressources humaines, elle, est en passe de se substituer progressivement et définitivement à la simple gestion du personnel.

**3) La gestion des ressources humaines est devenue une pratique incontournable dans l'administration publique :**

La gestion des ressources humaines est une pratique relativement récente puisqu'elle s'est développée depuis environ une vingtaine d'années, essentiellement sous l'effet de deux facteurs fondamentaux :

**3/1) La nouvelle donne économique :**

La situation économique des pays développés s'est transformée au début des années soixante-dix sous l'effet de ce qu'il est convenu d'appeler la crise économique.

Il est nécessaire d'examiner tout d'abord ce qui s'est passé dans le secteur privé, avant d'analyser ensuite les effets de cette nouvelle donne dans le secteur administratif public.

**A)- Ce qui s'est d'abord passé dans le secteur privé :** Pendant la période précédente dite des " Trente glorieuses ", marquée par des taux de croissance annuels à deux chiffres et par un développement important des marchés, le rapport entre l'offre et la demande de produits ou de services était favorable à l'offre, donc aux entreprises.

Le mot d'ordre était alors de produire plus pour satisfaire une demande en constante progression, dans un contexte où le prix de revient, et donc de vente, d'un produit ou d'un service, et sa qualité, étaient relativement secondaires dans la mesure où celui-ci était de toute façon acheté.

C'est aussi pourquoi les gains de productivité étaient alors recherchés à partir des investissements matériels et non humains, et ceci, davantage dans un souci d'augmenter le niveau de production que de diminuer le prix de revient des produits.

Il était logique que le concept de compétences ne soit pas à l'ordre du jour, puisque, d'une part, les problèmes de qualité n'avaient pas le même retentissement qu'aujourd'hui et que, d'autre part, la forme dominante d'organisation du travail privilégiait les emplois nécessitant peu de compétences, en induisant une appréciation de l'efficacité des individus au travail, avant tout, en terme de cadence.

Par contre ce qui était attendu, c'était la motivation nécessaire pour tenir les cadences qu'on entretenait alors par l'amélioration des conditions de travail et

par les augmentations de salaire que permettait la productivité du travail à la chaîne.

Les deux principaux problèmes des responsables de la fonction personnel, au delà de sa dimension administrative, étaient en conséquence, celui du recrutement d'une main-d'oeuvre supplémentaire, pour continuer à produire plus, dans un contexte de forte croissance ou le taux de chômage était au plus bas, et celui de la gestion des revendications salariales que cette situation pouvait induire.

Dans ces conditions de prospérité, la gestion des hommes dans l'entreprise était considérée comme secondaire, et ne constituait pas un élément stratégique du pilotage des organisations.

Avec la crise économique, ce schéma s'est progressivement inversé dans les années soixante-dix pour aboutir à la situation de concurrence vive, pour ne pas dire féroce, entre les entreprises que nous connaissons aujourd'hui.

C'est -à- dire que le rapport entre l'offre et la demande a cessé, sauf cas particulier, d'être favorable à l'offre.

Par ailleurs, avec, d'une part, le développement des modes de communication de toute nature, facilitant le transfert rapide des informations et des marchandises, et d'autre part, l'ouverture des marchés, l'économie s'est peu à peu mondialisée.

Chaque entreprise a vu ainsi le nombre de ses concurrents augmenter.

Lorsque les entreprises ont pris conscience de cette nouvelle donne économique, elles ont alors cherchés à développer davantage leur productivité et leur compétitivité : " Pour que les clients achètent nos produits ou nos services plutôt que ceux des concurrents, il faut que ceux-ci soient moins cher et de meilleure qualité que les autres ".

C'est ainsi que les entreprises ont poursuivi leurs investissements matériels, mais cette fois-ci avec comme premier objectif de réduire les coûts de production et non plus seulement de produire plus. Dans le même esprit de réduction des coûts, elles ont aussi développé d'autres démarches, comme le contrôle de gestion.

Puis, elles se sont posées la question de la qualité des produits et des services. Cette réflexion a débouchée sur la mise en place d'organisations du travail plus

souples, plus polyvalentes, plus à même de répondre aux nouvelles exigences de satisfaction des attentes des clients. Or, les entreprises se sont rapidement aperçues que, la performance de ces nouvelles formes d'organisation du travail reposait autant sur les compétences et la motivation des salariés que sur la pertinence de l'organisation elle-même.

C'est ainsi qu'on a, par exemple, découvert que la mise en place de démarche qualité supposait de responsabiliser l'ensemble des acteurs de l'entreprise que cette responsabilisation impliquait l'acquisition de nouvelles compétences.

En conséquence, la question de la production dans l'absolu est passée au second plan, pour laisser la place à de nouvelles préoccupations de qualité, d'innovation, de prix de revient, d'adaptation rapide des produits et des services aux demandes des clients, seule façon de résister durablement à la concurrence. Or, ces nouveaux impératifs ne pouvaient être faits qu'en combinant l'efficacité, le talent, les compétences et la motivation des différents acteurs de l'entreprise avec les règles et les contraintes de l'organisation.

La gestion des ressources humaines est donc née avec cette prise de conscience des entreprises qu'une mauvaise adéquation entre leurs besoins et leurs ressources humaines, notamment en termes de compétences, était synonyme de performance médiocre. Les compétences, ou plus exactement les compétences requises par les emplois de l'entreprise, étaient devenues un enjeu stratégique et les investissements humains allaient, un peu plus tard, être perçus logiquement comme des investissements à part entière.

Dans les pays développés, c'est dans les années soixante-dix que la formation professionnelle continue a commencée à se développer, pour devenir un investissement dans les années 1980.

Enfin, il fallait aussi se préoccuper des motivations des individus, non plus seulement pour puissent tenir le rythme de la chaîne de travail, mais surtout parce que les objectifs de qualité, et la responsabilisation qu'ils supposent, exigent une réelle motivation d'abord liée au contenu de l'emploi qu'on occupe.

Même si le concept de compétences n'est pas encore parfaitement stabilisé, on peut considérer aujourd'hui qu'une majorité des grandes et moyennes entreprises s'est engagée avec un certain succès dans la gestion des ressources humaines, notamment sa dimension de gestion des compétences.

**B) -Ce qui s'est passé ensuite dans l'administration publique :** Si les choses se sont passées différemment dans les administrations publiques, et avec un décalage temporel important, les contraintes imposées par cette nouvelle donne économique vont être finalement tout aussi fortes que dans le secteur privé.

Pendant les "Trente Glorieuses", les recettes de l'Etat évoluaient au rythme des taux de croissance élevés que connaissait le pays, assurant ainsi chaque année un budget qui permettait un développement régulier des moyens de la fonction publique.

C'était l'époque de la montée en puissance d'un certain nombre de corps de la fonction publique, et des grands investissements publics dans les structures ferroviaires et routières, de l'éducation, de la santé, de la culture, etc.

Pareillement à ce contexte économiquement favorable, les besoins de l'administration publique, liés à l'évolution démographique et à la nécessité de faire évoluer le pays, pouvaient être satisfaits, notamment avec une croissance régulière des effectifs de fonctionnaires ou d'agents travaillant dans les services publics.

Puis, la "crise" économique s'est installée et le taux de croissance annuel du PIB a sensiblement baissé. Les recettes de l'Etat ont donc normalement subi les conséquences de cette baisse des taux de croissance, c'est-à-dire qu'elles ont cessé de progresser à la même vitesse qu'auparavant.

Cependant, les pays en développement avaient toujours besoin d'une augmentation des capacités d'intervention des services publics, à la fois parce que la population continuait à augmenter, mais aussi parce que leurs populations devenaient de plus en plus exigeantes, par exemple aussi bien sur l'état des routes que sur l'efficacité de leur système éducatif.

Par ailleurs, un pays en crise a aussi besoin d'une administration efficace pour soutenir son économie. Et puis, la crise a générée de nouvelles dépenses publiques liées au chômage (exonérations de charges, stages de formation, aides sociales diverses, etc.).

Par conséquent, les besoins financiers de l'Etat ont continué à croître de manière significative, tandis que ses recettes ne connaissaient pas la même évolution.

C'est-à-dire qu'un découplage s'est peu à peu produit entre les moyens de l'Etat et les besoins d'action de l'Etat.

L'action publique a donc logiquement vécu au-dessus de ses moyens et ceci s'est traduit par le mécontentement et l'incompréhension des citoyens, toujours plus exigeants, et par des déficits budgétaires de plus en plus importants et par un recours accru à l'emprunt, augmentant ainsi régulièrement le niveau de la dette de l'Etat.

Aujourd'hui, dans une conjoncture où les taux de croissance sont devenus extrêmement bas depuis quelques années, le poids de cette dette, qui comprend à la fois son remboursement, mais aussi ses intérêts, grève chaque année lourdement le budget des Etats.

Par conséquent, sans retour de la croissance, il n'y a guère d'autre alternative que de diminuer le niveau des dépenses publiques par rapport à celui des recettes de l'Etat.

Ceci va se traduire par une équation simple dans ses principes, mais relativement difficile à mettre en oeuvre: les services publics vont devoir faire autant avec des moyens en stagnation, voire en diminution. Cette nouvelle donne pose donc clairement le problème du rapport coût/efficacité de l'action publique.

En d'autres termes, l'administration va devoir faire des gains de productivité et apporter la preuve qu'elle est capable de rendre un service de qualité au moindre coût, comme le secteur privé a été contraint de le faire auparavant.

Les gains de productivité peuvent s'obtenir à partir de plusieurs moyens, dont certains ont déjà été, pour partie, mis en oeuvre dans l'administration :

- les investissements matériels, particulièrement visibles avec le développement de l'informatique dans les administrations;
- les évolutions de l'organisation du travail permettant notamment de se rapprocher des bénéficiaires du service rendu, de diminuer le nombre des procédures, etc..;
- les démarches de comptabilité de type analytique, de contrôle de gestion, d'audit, qui visent à éliminer les coûts cachés, les dépenses peu productives, les dérives diverses;



et enfin, les démarches de gestion des ressources humaines, tout simplement parce qu'un agent compétent et motivé sur son poste de travail est toujours beaucoup plus productif qu'un agent peu adapté à la fonction qu'il remplit.

Par conséquent, dans certains secteurs où l'action publique doit encore être développée, cette évolution devra s'effectuer à effectifs constants, tandis que dans les autres secteurs, où les missions vont rester les mêmes en contenu et en volume, les effectifs vont forcément diminuer progressivement.

Et c'est parce qu'il ne sera plus possible de s'appuyer autant qu'autrefois sur la dimension quantitative (c'est-à-dire les effectifs), que la dimension qualitative (les compétences et les motivations des agents) va prendre une importance beaucoup plus grande. Or, disposer en permanence d'agents compétents et motivés par rapport aux emplois qu'ils occupent suppose une gestion des ressources humaines de très grande qualité.

Si le secteur privé a pris conscience de cette nouvelle donne économique dans la deuxième partie des années 1970, il n'a réellement commencé à bouger qu'au cours des années 1980. L'administration publique, lui, a commencée à prendre conscience de cette nouvelle problématique dans les années 1980, pour évoluer ensuite dans les années 1990.

Autrement dit, le secteur privé a commencé à parler de gestion des ressources humaines à la fin des années 1970 et s'est engagé dans des réalisations concrètes dans les années 1980, tandis que l'administration publique a commencée à évoquer les questions de gestion des ressources humaines vers la fin des années 1980, pour se mettre ensuite à en faire concrètement dans les années 1990.

Ce décalage d'une dizaine d'années entre les pratiques de l'Etat et celles du secteur privé apparaît somme toute logique.

En effet, chacun sait que les organisations n'évoluent que sous la pression de leur environnement ; or, le secteur privé a commencé à subir l'influence de la concurrence avant que l'Etat ne ressente le poids de la contrainte budgétaire.

## **2) L'accélération du changement :**

Un autre facteur important a, aussi, contribué à l'émergence de cette pratique de gestion des ressources humaines : il s'agit de l'accélération des changements. C'est un phénomène plus abstrait, mais qui a un réel impact sur le fonctionnement des organisations.

Ainsi, les changements, de toute nature, d'ordre technologique, social, économique, géopolitique, etc., sont maintenant de plus en plus rapides. Le changement est désormais perceptible à l'échelle humaine.

Notre société est maintenant en perpétuel changement et les organisations se doivent de s'adapter en permanence à l'évolution de leur environnement.

La dimension technologique est le domaine où cette accélération des changements est la plus visible.

Ainsi, les outils que nous utilisons maintenant ont une durée de vie beaucoup plus courte qu'avant, mais les micro-ordinateurs que nous utilisons aujourd'hui ont une puissance qui n'a plus rien à voir avec ceux que nous utilisions il y a seulement dix ans. Par ailleurs, une nouvelle étape a été franchie dans la mesure où l'homme invente maintenant des outils qui ne sont plus seulement le prolongement de son bras, mais qui constituent aussi le prolongement de sa pensée.

Il en va de même dans les autres domaines. Les évolutions sociales sont plus rapides qu'autrefois, et les attentes ou les besoins des clients, usagers, consommateurs de services privés ou bénéficiaires de services publics, évoluent aussi très vite.

En fait, le monde bouge de plus en plus vite, et ceci n'est pas sans conséquences sur le fonctionnement des organisations.

En effet, les services publics, comme les entreprises privées, doivent maintenant s'adapter en permanence à de multiples changements, technologiques, sociaux, géopolitiques, et autres.

Ces adaptations se traduisent par des évolutions de missions, par des changements organisationnels et par la mise en œuvre de nouvelles méthodes de travail. Tout ceci concourt à modifier en bout de chaîne, le contenu des situations de travail, et donc des compétences requises pour les occuper correctement.

Le nombre d'emplois qui disparaissent, d'emplois nouveaux qui se créent, et d'emplois qui se transforment, est ainsi en constante augmentation. C'est pourquoi, aujourd'hui, un salarié du secteur privé ou un agent de l'administration a de moins en moins de chance de pouvoir occuper le même emploi tout au long de sa vie professionnelle, il devra, dans la plupart des cas, changer plusieurs fois d'emploi voire de métier, et lorsqu'il occupera un même poste pendant plusieurs années, la probabilité que le contenu de ce poste évolue de façon significative, l'obligeant ainsi à acquérir de nouvelles compétences, devient beaucoup plus forte.

Et c'est parce que les situations de travail ne sont plus aussi figées qu'autrefois, que la gestion des ressources humaines est devenue maintenant incontournable : L'accélération des changements induit en permanence de nouvelles inadéquations entre les besoins et les ressources humaines, entre l'homme et son emploi, qu'il est indispensable de corriger pour qu'une organisation puisse conserver son efficacité.

Enfin, ceci veut dire aussi qu'il ne peut y avoir de gestion des ressources humaines statique. Puisque les emplois évoluent et qu'heureusement les hommes changent ou progressent aussi en compétences, cette recherche de l'adéquation homme - emploi doit être permanente, et ne peut donc s'effectuer que dans une perspective dynamique.

**SECTION II : LES PARTICULARITES, LES ATOUTS ET LES CONTRAINTES  
A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

Précisons tout d'abord qu'il convient de distinguer la gestion des ressources humaines, dans toutes ses dimensions, du management dont la GRH est une composante, même si c'est une composante essentielle.

La GRH est ainsi une fonction stratégique, mais une fonction stratégique parmi d'autres. Elle est une composante du management du service public mais elle apporte aussi une contribution décisive à celui-ci surtout si l'on se situe dans une stratégie de changement et d'adaptation de l'administration.

Il convient donc de ne pas confondre GRH et management, comme il convient, tout autant, de ne pas opposer GRH et management. Le management enseigne de commencer par l'analyse de l'environnement.

La commune existe, hors sa volonté, dans le but d'exercer des services publics, contrairement à l'entreprise, elle n'a pas la liberté d'exister, de changer d'objet, de disparaître. L'absence de problème de survie pour la commune à des implications fondamentales sur toutes les techniques de management.

De cette vision, la mission du service public de l'administration publique, en général, se heurte à des particularités, des atouts et à des contraintes.

**1) LES PARTICULARITES:**

Il existe de nombreux enseignements, souvent précieux, à tirer des réussites et des échecs du secteur privé dans le domaine de la pratique de la gestion des ressources humaines, mais les caractéristiques des services publics sont trop différentes de celles du secteur privé pour pouvoir dupliquer telles quelles la plupart des démarches qui ont réussi dans un autre contexte.

Les administrations publiques ont des particularités qui leur sont propres, comme le statut de la fonction publique et l'organisation de l'Etat, et les services publics ont aussi une culture et des statuts qui sont particuliers.

En effet, on peut dire que si les démarches d'étude peuvent être, dans l'administration, souvent très proches de celles du secteur privé, les démarches

d'action y sont forcément, la plupart du temps, d'une autre nature, car les marges de manoeuvre naturelles ne sont pas les mêmes d'un milieu à l'autre.

Il existe donc bien une réelle spécificité de l'administration en matière de gestion des ressources humaines, qui est liée à des situations particulières, ainsi qu'à des atouts et des difficultés à qui lui sont propres.

Elle lui reste maintenant à trouver un positionnement et une identité, car le problème de la gestion des ressources humaines dans l'administration ne se résume pas à l'adaptation, pour quelques agents, d'une pratique secondaire et propre au secteur privé.

L'enjeu est, en effet, beaucoup plus important et, ceci, pour les raisons suivantes :

**1/1)- l'importance des effectifs en jeu** : Lorsque l'on parle de la gestion de ressources humaines dans l'administration, les effectifs en jeu sont considérables, l'administration publique algérienne emploie, en 2003, 1.500.000 fonctionnaires et agents publics (6), ce qui représente 25% de la population active occupée. L'Etat apparaît ainsi comme le plus grand employeur du pays.

Les effectifs se répartissent entre les administrations centrales et spécialisées (195.000 agents, soit 13% de l'ensemble) les services déconcentrés de l'Etat (780.000, soit 52%), les administrations communales (210.000, soit 14%) et les établissements publics à caractère administratif (315.000, soit 21%).

Sur le total des agents employés par l'administration, 1.215.000 ont la qualité de fonctionnaires, soit 81%, ce qui représente une ration de 04 fonctionnaires pour 100 habitant.

Ainsi, parler de la gestion des ressources humaines dans l'administration revient à évoquer les modes de gestion de presque un quart de la population active du pays, ce qui n'est pas rien.

**1/2) - Les enjeux liés à la situation économique** : Ces enjeux, qui ont déjà été largement évoqués dans un précédent paragraphe placent les administrations de l'Etat devant une impérieuse obligation d'adaptation rapide face à cette nouvelle donne économique qui bouleverse les habitudes de fonctionnement.

---

(6) : programme de gouvernement année 2003

En effet, la situation budgétaire actuelle induit un certain nombre de contraintes qui vont provoquer inévitablement une forte tension sur les effectifs, puisque les dépenses de personnel représentent aujourd'hui une part très importante de budget de fonctionnement. A titre d'exemple, au niveau des communes les dépenses de personnel représentent de 40 à 60 % des dépenses de fonctionnement de communes (7). Ce qui est considérable et deviennent une variable incontournable de la gestion municipale.

C'est la raison pour laquelle la dimension qualitative, c'est-à-dire la gestion de compétences et des motivations des agents, va prendre une place de plus en plus stratégique. Ce qui implique la mise en oeuvre d'une gestion des ressources humaines efficace.

**1/3) - Un enjeu de légitimité :** Le troisième enjeu est un enjeu de légitimité lié à l'efficacité et à la qualité des prestations assurées. Alors que l'administration bénéficiait autrefois, pour une partie de ses activités, d'une image de progrès et de modernité, elle véhicule maintenant une image globale d'archaïsme et de rigidité. Les citoyens, qui ont vu la qualité des produits et des prestations du secteur privé s'améliorer sensiblement depuis une vingtaine d'années, aimeraient aussi être traités en clients à part entière lorsqu'ils s'adressent aux services publics. Ils attendent donc un service sur mesure, adapté à leurs besoins propres, qu'ils estiment être, par nature, différents de ceux des autres. Or, même s'il est vrai que la relation client fournisseur est plus ambiguë et, par conséquent, plus complexe dans le secteur administratif que dans le secteur privé, parce que le citoyen a aussi des devoirs, il reste malgré tout de gros progrès à faire dans ce domaine, car l'action publique est devenue aujourd'hui illisible pour l'usager pour des raisons multiples, notamment, on peut citer:

- la complexité de la législation que les agents ont appelé à appliquer aux usagers,
- les missions de l'Etat qui sont parfois partagées entre des services déconcentrés différents et soumis à une double hiérarchie qui fonctionne sur une logique différente,
- l'inégalité dans la couverture géographique des services déconcentrés qui n'a pas toujours suivi les déplacements démographiques,

---

(7) : résultats d'une enquête réalisée auprès de 15 communes

- la situation n'est pas toujours claire entre les missions de service public et les zones de concurrence,
- l'organisation du travail n'est pas toujours conçue pour faciliter la qualité de la relation aux usagers,
- les agents, d'abord gérés sur une logique de grade, ne possèdent pas toujours le professionnalisme requis pour une maîtrise complète des compétences liées à son emploi, ainsi qu'une réelle compréhension du sens de sa mission.

Le contexte actuel est donc caractérisé par des attentes et des exigences de plus en plus fortes des usagers, tandis que, par ailleurs, des discours prônant le transfert vers le secteur privé d'un certain nombre de missions ou d'activités, jusqu'à présent dévolues à l'administration, se font entendre de plus en plus fort. La encore la capacité de l'administration à rendre un service de qualité moindre coût sera vraiment déterminante pour son avenir. Et c'est parce la situation est, aujourd'hui, à la fois difficile et complexe qu'elle va appeler certain nombre d'actions de nature variée visant à améliorer l'organisation et le fonctionnement des services publics.

Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines constitue un moyen parmi d'autres, de relever et de gagner ce défi.

## **2) LES ATOUTS:**

Si l'administration doit faire face à des difficultés particulières dans la mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines, elle bénéficie aussi d'atouts que ne possède pas le secteur privé.

**2/1)- Une plus grande stabilité :** L'administration bénéficie, d'une stabilité relative qui le distingue du secteur privé.

Cette stabilité s'exprime dans deux domaines:

- une stabilité des missions fondamentales qui, même si elles évoluent et se diversifient, restent malgré tout structurées autour des mêmes finalités,
- une stabilité des personnels qui, dans la plupart des cas, vont effectuer toute leur carrière dans le service public qui les a recrutés.

Cette stabilité a l'avantage, d'une part, de donner du sens aux investissements humains qui peuvent être réalisés, par exemple, en formation et, d'autre part, de simplifier grandement les démarches d'anticipation ou de gestion prévisionnelle des ressources humaines dans l'administration.

C'est ainsi que, contrairement à ce que beaucoup peuvent penser, il est souvent un peu plus facile de prévoir dans l'administration que dans le secteur privé, c'est dire de définir les mutations qui risquent de survenir à moyen terme et de deviner l'évolution des personnels en poste. Or, ces démarches sont essentielles pour l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

**2/2)- Le sens du service public du personnel** : chacun sait aussi qu'on ne devient pas fonctionnaire d'un service public pour faire fortune, et que les raisons des candidatures dans ce secteur d'activités sont à chercher ailleurs. La question des salaires, souvent avancée pour justifier les problèmes de motivation des fonctionnaires, ne résiste pas à l'analyse de la réalité. Le salaire, vécu comme insuffisant, s'il constitue bien un élément susceptible de nourrir une insatisfaction, ne représente pas pour autant le facteur essentiel de la motivation

des individus au travail, qui repose d'abord sur le contenu de leurs activités et la nature des responsabilités qui leur sont déléguées.

Cette notion d'action publique présente un énorme avantage, c'est celui de pouvoir beaucoup plus facilement mobiliser les personnels sur les finalités de leur travail.

On perd très souvent de vue que la notion même de service public constitue bien une réelle source de motivation des hommes par rapport à leur travail, que le secteur privé ne possède pas. Il sera ainsi toujours plus motivant, par exemple, de participer ou de contribuer directement à l'éducation, à la protection de l'environnement, à la sécurité, à la santé de ses concitoyens, que de fabriquer un produit de grande consommation dans le seul but de dégager des profits.

C'est pourquoi, en règle générale, les agents des services publics se caractérisent par un fort attachement aux finalités des missions qu'ils assurent.



L'administration publique bénéficie là d'un atout réel et naturel qu'elle gagnerait, sans doute, à exploiter davantage comme un élément essentiel de motivation.

La mission de la GRH, dans l'administration est alors bien de s'inscrire dans une démarche 'service public' visant à améliorer le service public à partir de la variable RH " mais visant aussi, constamment, à placer de service public au centre de la politique RH.

Cela suppose, notamment, d'apporter des réponses aux besoins exprimés par les services opérationnels en matière:

- de profils d'activité et donc de compétences recherchées (recrutement),
- de suivi des besoins (gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences).

Par ailleurs, dans la fonction publique, l'utilité de la GRH est aussi dans le service rendu aux agents (optimiser le déroulement de carrière, résoudre les problèmes qu'ils rencontrent, améliorer la satisfaction des attentes professionnelles...).

Un des objectifs d'une politique publique de gestion des ressources humaines est d'offrir à chaque fonctionnaire une possibilité de carrière tout au long de sa vie professionnelle.

Cela implique notamment un souci de valorisation et de motivation des agents, mais aussi une meilleure évaluation des performances et des compétences, permettant une gestion dynamique des carrières.

**2/3)- La garantie de l'emploi :** L'essentiel des atouts de l'administration tient, aussi et surtout, aux fondements du cadre statutaire.

Outre la forte motivation des agents, qui est fondée sur une certaine idée de leur mission de service public, confère une identité culturelle forte aux personnels de la fonction publique, la garantie de l'emploi offerte aux fonctionnaires est un levier positif sur lequel peuvent aussi s'appuyer les politiques de GRH.

**2/4) - Le rôle de la promotion interne :** Dans le même sens, le système de gestion des carrières est de nature à permettre certaines anticipations et prévisions. Et l'ensemble des mécanismes de promotion interne (sélection professionnelle, liste d'aptitude, concours interne) que connaît l'administration

sont autant d'outils puissants de gestion des hommes et de valorisation de leurs potentiels ou de leurs compétences.

**2/5)- Le paritarisme:** Enfin, la tradition de gestion paritaire, dans un contexte relativement de forte syndicalisation ne doit pas être analysée principalement sous l'angle d'une contrainte pour la GRH mais être aussi perçue comme un atout, comme un élément dynamique d'une politique de gestion des ressources humaines.

### **3) LES CONTRAINTES:**

**3/1) - Les contraintes statutaires :** Le problème des statuts est généralement le plus souvent cité lorsqu'on interroge les responsables de gestion des ressources humaines dans les administrations publiques sur leurs contraintes. Mais, s'il est vrai que ces contraintes statutaires engendrent une certaine rigidité (et notamment la distinction entre le grade et la fonction, sans doute trop importante, d'autant plus que c'est le premier qui compte avant tout dans la définition du traitement), on s'aperçoit néanmoins que, le plus souvent, les premiers freins à la gestion des ressources humaines se révèlent davantage culturels que réellement statutaires.

En effet, il n'est pas rare d'entendre un gestionnaire des ressources humaines se plaindre de telle disposition statutaire qui, pense-t-il, l'empêché de gérer dans le sens de l'intérêt commun alors, qu'en y regardant de plus près, il ne s'agit que d'une règle de gestion dont la structure s'était autrefois dotée et qui est progressivement devenue une norme quasi intangible.

Par ailleurs, le statut général de la fonction publique en général et le statut particulier des fonctionnaires communaux, offrent, tous les deux, sans doute davantage de marges de manoeuvre qu'on ne peut le croire.

De plus, il faut se rappeler que les statuts ont été bâtis à l'origine pour protéger les fonctionnaires contre des pressions qui seraient sans rapport avec les exigences du service public, et non pour constituer des entraves ou des freins à la gestion des ressources humaines. Ils ont donc une véritable raison d'être et de demeurer, puisqu'ils constituent une garantie d'équité et d'égalité des citoyens devant l'action publique, ainsi qu'une protection des fonctionnaires contre l'arbitraire.

Bien sûr, ces évolutions statutaires vont prendre du temps et si les règles de gestion internes peuvent toujours être rapidement modifiées, l'administration va rester confrontée à différentes difficultés qui lui sont spécifiques dans la mise en oeuvre de certains moyens de la gestion des ressources humaines.

On peut citer, par exemple, l'incapacité, avec le système des concours, à recruter dans une tranche d'âge précise des agents capables d'assumer pleinement des tâches spécifiques à chaque administration. Les communes ont besoins spécialement des compétences sur les finances locales, des archivistes communaux,... etc.

Néanmoins, ces difficultés statutaires n'empêchent pas toute action. Il reste des moyens qu'une structure publique peut toujours mettre en oeuvre pour réduire les écarts entre ses ressources humaines et ses besoins: ce sont d'abord la formation continue et la mobilité fonctionnelle.

C'est pourquoi on peut dire que l'administration dispose aussi de moyens de gestion des écarts entre les besoins et les ressources humaines; simplement, il en a un peu moins à sa disposition que n'en a le secteur privé.

En fait, la première difficulté liée aux statuts ne réside pas tant dans les statuts eux-mêmes que dans ce qu'ils ont pu induire culturellement, et notamment la primauté de la logique des grades et de l'ancienneté par rapport à celle des compétences et des résultats.

Ainsi, lorsque les statuts de la fonction publique sont parfois plus souples que le droit du travail du secteur privé, on n'utilise pas, où très rarement, la marge de manoeuvre qu'ils permettent. L'exemple de la période qui suit toute embauche en est une bonne illustration : alors que l'administration dispose d'une période minimale de neuf mois d'observation avant de titulariser un agent, contre trois mois de période d'essai pour un cadre du secteur privé, qu'elles sont les administrations qui utilisent régulièrement ce temps comme une mise à l'épreuve véritable, et qui prennent la décision de ne pas titulariser les personnes inadaptées ?

Quelles sont les administrations qui ont mis en place un réel système de suivi et d'évaluation partagée de leurs stagiaires, associé à un dispositif de décision collective, pour éviter que le poids de celle-ci ne repose sur un seul homme, ce qui peut toujours générer des incidents ?

Il en va de même pour une grande partie des sanctions que prévoient les statuts et qui ne sont que très rarement appliquées: les freins à l'action sont souvent plus culturels que statutaires.

Si, aujourd'hui, la gestion dans les services publics est d'abord statutaire, l'introduction de la gestion des ressources humaines va consister à y rajouter cette dimension des emplois et des compétences. C'est-à-dire qu'il sera nécessaire de gérer les agents à la fois dans une logique de statut, mais aussi dans une logique d'emploi ou de métier, et donc de compétences.

Il s'agit là d'une véritable révolution culturelle pour une grande partie des administrations et notamment les communes.

**3/2)- Le principe d'annualité budgétaire** : un problème particulier est posé par le principe de l'annualité budgétaire, qui renvoie à la notion de poste budgétaire, dont une structure publique n'est pas maîtresse comme une entreprise privée peut l'être. Il existe ici, plus qu'ailleurs, un clivage entre la notion de besoins et le principe de réalité budgétaire, entre les missions ou le projet d'une organisation publique et l'attribution de ses moyens humains. Ceci pose surtout un problème par rapport à la réalisation de démarches de gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Toutefois, l'expérience prouve, d'une part, qu'une démarche de gestion prévisionnelle des ressources humaines permet toujours de mieux négocier ses besoins avec sa tutelle et que, d'autre part, elle donne aussi, dans ses limites budgétaires, une marge de manoeuvre largement supérieure à celle obtenue dans une situation caractérisée par une absence de regard sur l'avenir des besoins et des ressources.

En effet, même à effectif budgétaire constant, la prévision permet toujours de mieux hiérarchiser les priorités et, par conséquent, de prendre les meilleures décisions possible compte, tenu du contexte. De plus, la contrainte liée à l'annualité budgétaire est uniquement quantitative. Elle ne joue pas sur les choix qualitatifs qui constituent aussi une dimension fondamentale d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des ressources humaines.

L'annualité budgétaire constitue donc bien une spécificité de fonction publique, qui appelle la mise en oeuvre de démarches de gestion prévisionnelle ressources humaines adaptées à cette contrainte particulière. Pour autant, celle-ci ne doit pas être un prétexte à l'immobilisme dans ce domaine, car la gestion prévisionnelle des ressources humaines est non seulement utile, mais aussi indispensable dans l'administration, puisqu'elle apporte une valeur ajoutée incontestable et reste un outil de changement performant, simplement, elle sera menée de façon différente de celle du secteur privé.

## Conclusion du deuxième chapitre

En résumé de ce chapitre, la gestion des ressources humaines n'est qu'un moyen au service des objectifs stratégiques d'une structure considérée.

Il ne s'agit plus de gérer des hommes dans l'absolu comme dans la gestion du personnel, mais de rechercher avant tout la meilleure articulation possible entre les situations de travail et les agents qui les occupent dans le but d'assurer à la fois l'amélioration de la productivité des organisations et la qualité des prestations rendues.

Elle était sans doute un luxe autrefois, elle est devenue maintenant un enjeu stratégique, pour résister à la concurrence en ce qui concerne le secteur privé et pour des raisons budgétaires et de légitimité en ce qui concerne le secteur administratif public.

Dans les deux cas, la gestion des ressources humaines est une pratique relativement récente puisqu'elle s'est développée depuis environ une vingtaine d'années, essentiellement sous l'effet de deux facteurs fondamentaux :

1. les transformations perpétuelles qu'ont subit les pays à l'effet des crises économiques et de la mondialisation obligées ainsi une réadaptation des organisations au nouvel environnement économique et politique.
2. l'accélération des changements perceptible notamment dans le domaine technologique et à travers les attentes des usagers, consommateurs de services publics.

C'est pourquoi la gestion des ressources humaines dans l'administration doit s'appuyer sur les méthodes modernes et sur les spécificités et les atouts qui la caractérisent, et ils sont nombreux.

En matière de GRH, la comparaison régulière de l'administration et du secteur privé montre que les spécificités de chacun méritent d'être nuancées mais les divergences ne sont pas aussi radicale qu'il peut sembler. Il pourrait être tentant d'affirmer, qu'à certains égards, il existe une forme de cohérence entre secteur administratif et secteur privé notamment en matière de démarches d'étude et d'analyse.

Les administrations publiques ont donc des particularités qui leur sont propres, comme le statut de la fonction publique et l'importance des effectifs en jeu, l'organisation de l'Etat et des services publics qui ont une culture et des statuts propres.

Si l'administration doit faire face à des difficultés particulières dans la mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines, elle bénéficie aussi d'atouts que ne possède pas le secteur privé. On peut citer la plus grande stabilité des missions et des personnels, le sens du service public du personnel, la garantie de l'emploi, le rôle de la promotion interne et en fin le paritarisme.

Mais la gestion des ressources humaines se fait aussi sous contraintes statutaires et budgétaires, à charge pour les gestionnaires de mobiliser les marges d'action que laissent apparaître les dispositions du statut général de la fonction publique (avis des commissions paritaires, période de stage, notation...) et de mieux négocier les besoins en financement et d'hiérarchiser les priorités.

Faut il signaler enfin que le statut général de la fonction publique n'étant pas à priori toujours plus contraignant pour les responsables de la gestion des ressources humaines que ne peuvent l'être certaines conventions collectives. C'est pourquoi, dans un premier temps il est souhaitable de raisonner indépendamment des statuts, mais par contre, cette dimension incontournable devra ensuite être réintégrée à la démarche globale de gestion

Bien sur, cette double dimension va constituer, pour l'administration, une difficulté supplémentaire qui, si elle n'est pas pour autant insurmontable, va malgré tout complexifier encore la gestion des ressources humaines.

Mais quels que soient les avantages et les contraintes du ce contexte, il apparaît donc que l'administration se trouve dans une situation qui n'est ni meilleure, ni pire que celle des entreprises.

La plupart des contraintes sont gérables et les atouts méritent d'être mieux explorés et exploités dans une stratégie de mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines. Cela est affaire de comportement.

**CHAPITRE III**

**LE MODE DE LA G.R.H DANS LA FONCTION  
PUBLIQUE TERRITORIALE  
-Cas des Communes Algériennes-**



### **Introduction du troisième chapitre**

Après avoir prendre connaissance du contexte général de la pratique de gestion des ressources humaines dans un milieu administratif, notre étude va s'étendre aux aspects fondamentaux de cette pratique afin d'enseigner sur les modalités et les procédures appliquées à la gestion des ressources humaines particulièrement au sein des communes, c'est à dire la fonction publique territoriale, et de dégager par la suite les résultats de ces pratiques à travers l'étude de cas qui va concerner quelques communes algériennes.

Mais avant d'aborder ces différents aspects, il est jugé utile de présenter un certains nombres d'outils de nature très variés, dont certains sont spécifiques à la pratique de la gestion des ressources humaines dans un milieu administratif et d'autres très généraux.

Le premier aspect de la gestion des ressources humaines concerne les techniques de sélection et de recrutement des agents communaux. L'importance de cet aspect s'inspire des besoins insistants en matière d'encadrement, administratifs et techniques, exprimés par les responsables locaux pour arriver à charge des missions et des responsabilités dont elles disposent les communes. A ce sujet nous présentons les principes fondamentaux actuels et les modes de sélection, notamment, le principe d'égalité d'accès aux fonctions publiques et les principaux procédés de recrutement.

Nous entamons par la suite la question de la formation qui va nous conduire à examiner, d'un peu plus près, un certain nombre d'aspects importants en rapport avec la gestion des ressources humaines. Après avoir regard le cadre juridique fixant les règles de base de la formation des fonctionnaires, nous verrons comment on organise et on gère, en pratique, la formation dans le cadre des administrations, particulièrement en Algérie.

Dans ce même cadre, Nous exposons les besoins en formation au niveau des communes algériennes, avec l'illustration de la situation à travers les résultats dégagés à l'issue d'une étude pratique menée par un organisme autonome spécialisé dans les domaines d'audit et d'évaluation des politiques publiques en

l'occurrence le CENEAP (Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Planification). Cette étude a concernée 662 personnes réparties sur 44 communes qui ont été enquêtés par questionnaire.

Pour anticiper les évolutions et prévenir les dysfonctionnements à venir, liés à une mauvaise adéquation entre les besoins futurs et les ressources humaines, la pratique de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences vient de prendre sa pleine dimension dans le management des organisations. C'est pour cette raison que nous consacrons, dans la partie finale de ce chapitre, un espace de commentaire sur le contexte à l'origine de cette pratique, sa notion, sa démarche et ses spécificités dans les administrations publiques, en particulier celle des communes.

**SECTION I : LES OUTILS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

La gestion des ressources humaines occupe désormais une place centrale dans le dispositif managérial des organisations. Pour rendre sa mission crédible et pour fonder les choix de politique sociale, la fonction ressources humaines doit disposer de données précises.

En effet si la fonction ressources humaines est désormais reconnue dans l'administration publique, elle ne l'est que partiellement car ses messages restent trop souvent généraux et peu quantifiés. Il est donc indispensable que les gestionnaires des ressources humaines puissent se doter d'instruments de mesure capables de rendre compte des impératifs et de l'impact des actions multiples qu'ils assument.

En effet, la mise en oeuvre de la gestion des ressources humaines suppose l'utilisation d'un certain nombre d'outils de nature très variée, dont certains sont spécifiques à cette pratique et d'autres très généraux.

On peut ainsi distinguer trois grandes catégories d'outils :

**1) - Les outils d'analyse des besoins en ressources humaines :**

Il s'agit des outils qui servent à définir les besoins quantitatifs et qualitatifs en ressources humaines d'une structure, immédiats ou à venir. Même s'il n'est pas possible d'effectuer un recensement exhaustif dans ce domaine, on peut notamment citer comme outils les plus courants :

- les descriptions de situations de travail (description de postes, d'emplois ou de métiers),
- les référentiels de compétences (voire éventuellement d'aptitudes) requises pour pouvoir correctement occuper ces situations de travail;
- les cartes des emplois et des compétences, qui vont permettre de définir des filières, ainsi que les différentes passerelles entre chacune de ces filières;
- les méthodes de hiérarchisation des compétences, qui vont permettre d'identifier les compétences les plus stratégiques et donc de définir des priorités d'action;

- les outils d'analyse de charge, qui vont permettre de définir les besoins quantitatifs par métier ou par emploi, donc les effectifs qui sont nécessaire pour réaliser une mission donnée;
- tous les outils de prévision des besoins futurs, quantitatifs et qualitatifs: méthodes de repérage des facteurs d'évolution, techniques d'élaboration de scénarios d'évolution, méthodes d'identification des points d'impact des évolutions sur les emplois, etc.

## **2) Les outils d'analyse des ressources humaines :**

Il s'agit des outils qui vont servir à caractériser et à apprécier les ressources humaines, dans leurs dimensions quantitative et qualitative.

On peut citer à titre exemple:

- les pyramides des âges (pyramide globale, pyramides par corps, pyramides par site géographique..), qui vont permettre de porter un diagnostic sur la situation actuelle et future d'une structure. On peut aussi rajouter les pyramides des grades de chaque corps, les pyramides d'ancienneté, et les pyramides de niveau d'instruction et de formation.
- les bases de données informatiques sur les ressources humaines, qui commencent réellement à se développer, et qui vont permettre de mieux connaître les agents (par exemple qui fait quoi, avec quelle formation ou quel est l'âge moyen dans tel métier) cela pour répondre à des questions biens précises sur toutes les situations de travail.
- les outils de projection des ressources humaines, qui vont permettre d'analyser l'évolution naturelle d'une population d'agents.
- les outils d'évaluation, au premier rang la fiche annuelle d'évaluation ou d'appréciation qui, lorsqu'elle est bien mené et que les informations remontent à la direction des ressources humaines, constitue une mine d'informations très utile pour les gestionnaires des ressources humaines. Les épreuves de recrutement ou de sélection de toute nature, les épreuves de validation des acquis professionnels, et les différents outils d'orientation professionnelle font aussi partie de cette catégorie.

**3) Les outils généraux :** Enfin, la gestion des ressources humaines utilise aussi un certain nombre d'outils qui ne lui sont pas du tout spécifiques. On peut notamment citer :

- les outils d'étude et de diagnostic, comme les méthodes d'analyse de situation, les méthodes de résolution de problèmes, les méthodes de prise de décision, etc.
- les outils de gestion de projets, tels que les indicateurs et les tableaux de bord, le contrôle de gestion, etc.- les outils de communication, de toute nature (journaux internes, plaquettes, lettres, circulaires, réunions d'information...), sachant que chaque action de gestion des ressources humaines s'accompagne toujours d'un dispositif de communication.

Ainsi, tous ces outils participent à la structuration et la formalisation de la gestion des ressources humaines, lesquels sont au service d'une action qui consiste à :

- concevoir, à alimenter et à maintenir un système d'informations qui est constitué par les bases de données et tableaux de bord permettant d'observer l'activité et la performance des ressources humaines,
- structurer et à valider l'analyse des différents éléments qui peuvent affecter la mobilisation des ressources humaines sur une période donnée, afin de prévoir les mesures correctives à court ou moyen terme que l'on doit envisager,
- construire des documents nécessaires à l'information des responsables hiérarchiques et des différents partenaires sociaux et économiques de l'organisation.

La gestion des ressources humaines nécessite donc d'utiliser des outils d'aide à la décision et d'instaurer de nouveaux systèmes d'information. IL s'agit d'une manière générale de définir un système d'aide au pilotage social de l'organisation ayant pour objectif de contribuer à la gestion des ressources humaines dans l'appréciation concrète de leurs performances et de leurs coûts.

**SECTION II : LES TECHNIQUES DE RECRUTEMENT ET DE SELECTION**

Entreprises et administrations accordent une place importante à la procédure de recrutement de leur personnel, tant en raison de la nécessité de disposer rapidement de collaborateurs opérationnels de bon niveau, que des difficultés inhérentes au statut ou à la législation sociale, qui ne permettent pas toujours de se séparer aisément des personnes devenues indésirables par leur comportement ou leur incompétence.

Pour les entreprises, il s'agit de recruter pour des postes bien définis. Le recrutement consiste simplement à chercher, pour chaque emploi, la personne convenable, qui a les capacités voulues et qui accepte la rémunération offerte. Il suffit de vérifier que le candidat a les capacités nécessaires pour tenir le poste, ce qui est une opération relativement simple.

Dans les systèmes de la fonction publique, l'opération de recrutement est plus complexe et plus difficile. Il s'agit en effet de recruter non pas seulement pour un poste bien défini, demandant des capacités particulières, mais il s'agit de recruter pour toute une carrière professionnelle, qui se déroulera sur de nombreuses années avec la perspective d'occuper des emplois différents.

Il ne suffit donc pas de vérifier que le candidat possède les capacités voulues pour un poste précis, il faut s'assurer qu'il a des aptitudes nécessaires pour faire une carrière dans la fonction publique qui, normalement, doit être progressive et se prolonger toute la durée d'une vie professionnelle.

Le recrutement est plus délicat à mettre en oeuvre. Il implique nécessairement des préoccupations de formation que l'on n'a pas quand il s'agit simplement de trouver un candidat pour tenir un poste précis.

C'est pourquoi l'on rencontre différentes modalités de sélection, qui se différencient encore en fonction du statut juridique des personnels concernés.

### **1)- Les différents principes et modes de sélection :**

Le recrutement, pour s'opérer dans de bonnes conditions, doit se faire après une sélection.

La sélection est toujours souhaitable, car elle permet de retenir les meilleurs, mais encore faut-il qu'elle soit possible. Elle n'est possible que s'il se présente plus de candidats qu'il n'y a de places à pourvoir.

S'il n'en est pas ainsi, le recrutement devient aléatoire. On risque d'être obligé de prendre ceux qui se présentent, même s'ils n'ont pas la capacité voulue; on risque même, à la limite, de ne pas trouver suffisamment de candidats et d'avoir ainsi des emplois qui ne seront tenus par personne.

Il est donc hautement souhaitable qu'il y ait plus de candidats que de places à offrir pour qu'une sélection puisse être instaurée. Cela est commandé par le degré d'attrait de la fonction publique dans la population.

Dans certains pays, la fonction publique attire beaucoup, soit qu'elle soit prestigieuse et bien rémunérée, soit qu'il n'y ait guère d'autres emplois offerts et que l'on trouve plus facilement à gagner sa vie dans la fonction publique que dans d'autres secteurs.

Il est classique, dans de tels pays, que l'on trouve dix fois plus de candidats que de places offertes, ce qui permet une sélection garantissant que ceux qui occuperont les emplois auront une certaine qualité.

Le principe d'une nécessaire sélection étant admis, quels sont les modes de sélection qui ont été pratiqués jusqu'à nos jours?

Pour mémoire, on peut noter que dans l'histoire de fonction publique on recrute les fonctionnaires par le recours à des procédés considérés à leurs époque plus juste tels que:

- ▲ le tirage au sort des fonctionnaires parmi les citoyens;
- ▲ la fonction publique fut réservée à une classe héréditaire. Il parut bon que les fonctionnaires occupent la même fonction que leur père ou leur grand-père.
- ▲ la cooptation : les fonctionnaires déjà en place cooptaient, c'est-à-dire choisissaient eux-mêmes leurs jeunes et futurs collègues. Ce système n'a pas totalement disparu et subsiste encore quelque fois derrière d'autres institutions qui le camouflent.

^ le système de la faveur : faveur politique, faveur familiale. Elle tient encore une place énorme dans le recrutement de la fonction publique dans le monde actuel.

Néanmoins, ces systèmes sont dans l'ensemble récusés et, aujourd'hui, avec des différences considérables dans l'application, l'accord se fait néanmoins au niveau des principes, sur des formules considérées comme plus justes, plus modernes et plus efficaces.

On est parti de la liberté et de la dispersion du recrutement, chaque entité administrative étant libre de recruter son personnel à sa manière, sans contrôle et souvent sans règle, pour en arriver à un système où le recrutement devient une opération coordonnée, réglementée, organisée et obéissant à une politique générale à long terme et à quelques principes généraux.

## **2) Les principes fondamentaux actuels:**

On s'accorde aujourd'hui à en reconnaître deux :

- le principe d'**égal accès** à tous aux emplois publics;
- le principe du **recrutement au mérite**.

**2/1)- Le principe d'égalité d'accès aux fonctions publiques:** Ce n'est pas une invention moderne. Il a été formulé par la Déclaration universelle des droits de l'homme dans son article 21, où il est dit: " Toute personne a droit à accéder, dans les conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ". Le principe s'est imposé partout, à tel point qu'il a été repris par la plupart des textes constitutionnels des nations.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait aucune différence, que n'importe qui peut à n'importe quel moment occuper n'importe quel emploi mais signifie simplement qu'il n'est pas possible d'établir des restrictions qui soient fondées sur le sexe, sur la race, sur la religion, sur les opinions politiques, et que tous les candidats doivent être dans des conditions d'égalité.

Pour aménager ce principe, il faut quand même tenir compte de certaines réalités et des exceptions à son application existent.

On rencontre d'abord **le problème de la nationalité**. La fonction publique est une affaire nationale et la plupart des pays restreignent la possibilité d'entrer dans la



fonction publique à leurs seuls nationaux. Toutefois dans certains pays, notamment européens, une évolution se dessine sous l'influence du droit communautaire.

Viennent ensuite des **conditions de moralité**. On doit s'assurer avant de recruter un fonctionnaire que sa moralité est suffisante et qu'il jouit de ses droits civiques, à tout le moins qu'il n'a pas fait l'objet de condamnation, ce qui devrait lui fermer la porte de la fonction publique. Généralement, l'existence d'un casier judiciaire vierge suffit à répondre à cette exigence.

Puis viennent les **conditions d'âge**. Il y a un âge minimum pour être fonctionnaire. Il peut y avoir aussi un âge maximum où l'on ne recrute plus dans la fonction publique, en raison notamment du principe qui veut que l'on garantisse à chaque fonctionnaire un déroulement de carrière.

Enfin doivent être vérifiées les **conditions d'aptitude physique** qui empêcheraient un fonctionnaire d'assurer son service et mettraient des obligations financières importantes sans aucune contrepartie à la charge de l'administration. Toutefois cette condition est assouplie pour certaines catégories de candidats défavorisées, ou ayant un besoin d'intégration professionnelle, notamment les personnes reconnues travailleurs handicapés.

**2/2)- Le recrutement au mérite:** Le second principe sur lequel on s'accorde dans le monde contemporain est celui du recrutement au mérite. Si ce principe est très généralisé à l'heure actuelle, il s'en faut qu'il soit appliqué intégralement partout, et on peut même dire que nulle part il n'est totalement et exclusivement appliqué.

Ce principe n'est pas une facilité pour l'administration et si l'on veut que ce principe ne reste pas lettre morte, il importe que des institutions spécialement adaptées soient mises en place pour en assurer l'application.

Pour la mise en oeuvre de ce principe, on peut considérer qu'il y a essentiellement deux procédés.

Le premier procédé repose sur le fait que l'application du principe est imposée par des **dispositions statutaires** applicables sous le contrôle des services spécialisés

de l'Etat et des juridictions administratives. Si une administration se dispensait d'appliquer ces règlements et de recruter selon le critère du mérite tel qu'ils l'imposent, ces nominations seraient irrégulières et pourraient être annulé.

Le second procédé consiste à confier l'opération de recrutement à un **organisme indépendant** donnant toutes garanties à cet égard. Cet organisme, composé de personnalités, ayant une place élevée dans l'organisation de l'Etat, reçoit ainsi la charge de faire lui-même, sous son propre contrôle, ce recrutement inspire par le critère du mérite.

C'est le système des commissions, du *Civil Service* qui ont été instituées en Angleterre d'abord, puis aux Etats-Unis et dans d'autres pays anglo-saxons. Et aussi le système d'organisme indépendant, institué en France et appelé Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) chargé d'assurer l'encadrement, la formation et la gestion des carrières de personnel des collectivités locales.

Dans notre pays, les communes organisent ses propres recrutements, en collaboration étroite avec des centres de formation spécialisés des collectivités locales institués par le ministère de tutelle, les jurys étant pour partie composés de fonctionnaires, dégagés pour la circonstance partiellement ou totalement de leurs obligations de service.

Néanmoins, il ne suffit pas d'avoir des institutions; il faut encore qu'on les respecte, et qu'il y ait une volonté générale de le faire.

### **3) Les principaux procédés de recrutement:**

**3/1)- les épreuves psychotechniques** : ce premier procédé ou la sélection se fait par des tests, par des questionnaires ou des interviews.

Les candidats sont invités, soit à subir certaines études techniques, soit à remplir certains questionnaires, soit à répondre aux questions d'une personne au cours d'une entrevue. Quelquefois d'ailleurs, ce système est appelé abusivement concours.

Or, en bonne règle, on ne doit pas appeler cela un concours. Il y a concours lorsque y a davantage de candidats que de postes, et qu'on fait un tri entre eux, mais le concours, dans la rigueur du terme, est une épreuve qui porte sur un

programme, qui demande une préparation spécifique. Là, il n'est pas question de préparation; on se présente un jour donné devant le mécanisme de sélection et l'opération est quasi instantanée. Elle peut prendre la forme d'un examen écrit, lorsqu'il s'agit de remplir un questionnaire, mais cela n'a rien à voir avec le concours que l'on prépare pendant une ou plusieurs années, afin d'affronter des épreuves multiples écrites et orales destinées à vérifier que l'on a assimilé toutes les matières du programme.

**3/2)- la sélection par questionnaire à choix multiples (QCM):** c'est une autre forme déviée du concours. Les candidats doivent répondre à un certain nombre de questions en cochant de petites cases dans lesquelles ils doivent apposer une croix pour mentionner la bonne réponse. Il peut y avoir ainsi 25 ou 30 questions de culture générale très élémentaires. En outre, une recommandation est faite aux candidats qui est de répondre à toutes les questions même s'ils ne connaissent pas la réponse.

Le candidat répond en fonction de ses connaissances s'il en a, ou au hasard, s'il n'en a pas. On a ainsi l'impression d'avoir un mode de sélection indiscutable qui est chiffré et parfaitement précis.

En réalité, c'est tout autant une loterie qu'un concours, puisque la part du hasard est considérable. On peut douter que ce soit le meilleur procédé de sélection possible.

**3/3)- le concours sur épreuves:** c'est alors le véritable concours qui se déroule sur un programme qui a été étudié dans des centres de préparation, pendant parfois plusieurs années.

Les candidats arrivent avec des connaissances qu'ils ont accumulées et qui sont vérifiées par des épreuves écrites et orales. Ce qui leur est proposé, n'est pas seulement une conversation libre, une interview, ou de répondre à un questionnaire, c'est une série de problèmes difficiles auxquels ils doivent répondre, au cours d'épreuves qui peuvent durer plusieurs heures.

Le procédé du concours ne permet en principe que de tester les qualités intellectuelles, quoique faire face à un concours difficile, qui demande plusieurs

journées, dénote des qualités de résistance physique et d'équilibre mental, qui dépassent les seules connaissances scolaires.

Ce qu'on peut lui reprocher, c'est de ne pas être un procédé adéquat pour déterminer le caractère, les qualités morales ou les aptitudes spécifiques.

Au total, le concours apparaît comme étant le moins mauvais des procédés de sélection, mais on ne peut pas dire que ce soit un procédé parfait.

**3/4)- les stages:** En dehors, ou en plus du concours, on peut encore utiliser d'autres procédés, notamment celui des stages appelés parfois stages probatoires. Cela consiste à introduire, à titre provisoire, un candidat en qualité de stagiaire dans l'administration, à lui faire faire le travail qu'il aura à exécuter par la suite, et à en évaluer les résultats.

Pour que ce stage soit significatif, il faut qu'il dure assez longtemps. Si le postulant a donné satisfaction à l'issue du stage, il est titularisé dans la fonction publique, sinon il n'est pas nommé.

Le danger du système, c'est la tendance assez générale à nommer tous ceux qui ont fait un stage, car il est difficile d'éliminer des stagiaires, sauf en cas d'incompétence évidente.

Le procédé ne donne donc pas toujours des garanties suffisantes. D'autre part, on ne peut pas organiser des stages pour dix fois plus de candidats qu'il n'y a de places offertes.

Aussi le stage ne peut pas remplacer les autres systèmes de sélection, mais il peut les compléter, et si l'on veut avoir une sélection aussi bonne que possible, il n'est pas mauvais d'avoir à la fois des concours sur épreuves et une certaine période de stage, et de combiner l'un et l'autre.

Le stage permet en effet, à la différence du concours, d'apprécier le comportement réel du candidat, ses aptitudes, son caractère et son tempérament, et l'on est ainsi plus sûr de recruter ceux qui conviennent.

#### **4) Le recrutement de personnel communal en Algérie:**

**4/1)- Les procédés de recrutement:** Le droit commun du recrutement dans la fonction publique territoriale en Algérie est celui prévu par le décret n°91/26 portant statut type des travailleurs des communes qui stipule "  *tout recrutement a un emploi communal se fait: après déclaration des vacances d'emplois ce qui suppose l'existence d'un poste budgétaire voté par l'assemblée délibérante et conformément au plan de recrutement de chaque commune*".

Les dispositions de ce même décret rappellent que la règle de droit commun pour le recrutement dans la Fonction Publique Territoriale est le:

1. Concours sur épreuve ;
2. Concours sur titre ;
3. Examens ou tests professionnels ;
4. Au choix, dans la limite d'un quota parmi les travailleurs occupant un poste inférieur et inscrit sur une liste d'aptitude.

Toutefois, quelques dérogations permettent le recrutement direct par le recours au contrat à durée déterminée en cas de vacance d'emploi et dans l'intervalle des concours.

Le concours est non seulement la règle pour le recrutement des fonctionnaires mais aussi l'instrument privilégié d'une politique de promotion sociale, puisqu'il est également le procédé de droit commun pour changer de corps ou de catégorie (concours interne ouvert aux candidats fonctionnaires généralement sans exigence de diplôme).

**4/2)- L'organisation du recrutement par concours:** Le principe du concours étant admis, faut-il, considérant chaque corps de fonctionnaires comme un ensemble de besoins spécifiques, organiser des concours différents pour chaque corps, à l'initiative de chaque administration concernée, ou à l'inverse organiser un seul concours pour des emplois de même niveau, mais relevant d'administrations différentes (concours intercommunaux)?

La première formule dans laquelle chaque commune recrute son personnel et organise ses concours, paraît être difficile et coûteux pour chaque commune et a

conduit à mettre en oeuvre une seconde formule ou l'autorité de tutelle peut se substituer aux institutions et administrations publiques qui en relève, et procéder au regroupement des concours, examens ou tests professionnels et leur organisation pour le compte des institutions et administrations publiques concernées.

C'est ainsi qu'a été créé pour le recrutement de certains grades communaux lorsque, notamment le nombre de postes budgétaires ouverts est très traduit, un système de recrutement unique par la voie des centres de formation spécialisés relevant de l'autorité de tutelle et de l'école nationale l'administration (ENA), qui doivent assurer un bon système de recrutement, d'une part parce qu'elles organisent celui-ci d'une manière rationnelle qui permette d'apprécier aux meilleures conditions la compétence des candidats, et d'autre part dans un souci d'assurer une meilleure rentabilisation des concours, examens et tests professionnels par la réduction des coûts.

Affirmer que ces organismes ont pleinement réussi sur ce plan serait faire preuve d'un optimisme excessif; on observe cependant que le recrutement dans la fonction publique territoriale, autrefois limité à une certaine catégorie des citoyens, s'est étendu maintenant à une classe plus importante et plus qualifiée.

En effet, un concours de recrutement commun à plusieurs administrations implique un accord sur le calendrier des épreuves, une harmonisation de la liste des diplômes demandés pour participer au concours externe, ainsi que des coefficients et du programme des épreuves, sans oublier la mise au point d'une procédure de choix des postes offerts dans les différentes administrations.

Pour cela, la mission de coordination et les démarches d'organisations de ces concours ont été confiées à une structure chargée de personnel au niveau de la wilaya, en tant que tutelle hiérarchique, pour veiller et assurer un bon déroulement de l'opération de sélection et de choix des candidats.

Dans l'administration communale algérienne, le déroulement des travaux d'organisation des concours s'effectue selon un processus intangible se déroulant sur plusieurs mois et nécessitant la prise d'un arrêté communal approuvé par la structure de tutelle (la wilaya) et sous le contrôle le l'autorité locale chargée de la fonction publique.

En effet, s'il appartient à chaque commune de décider de l'opportunité d'ouvrir un concours concernant toutes les catégories des corps des agents communaux à l'exception de celui des agents administratifs, il revient :

1. au représentant du la wilaya chargé du bureau de personnel, de vérifier qu'il existera bien au moment de l'appel à l'activité des emplois budgétaires vacants susceptibles d'accueillir des nouveaux recrues. A cet effet, il incombe à l'administration responsable du recrutement de présenter un état prévisionnel du corps de fonctionnaires concerné, faisant apparaître les entrées et les sorties de toute nature. Dont l'existence est souvent méconnue ou le rôle négligé, alors qu'elle est un instrument capital de gestion prévisionnelle;

2. à l'inspection locale de la Fonction publique de vérifier la conformité de l'arrêté d'ouverture aux prescriptions législatives et statutaires (égalité d'accès aux hommes et aux femmes, délai suffisant de publicité, répartition des postes entre concours interne et externe conforme au statut particulier du corps, etc.).

Il apparaît que la phase la plus délicate est bien la détermination du nombre de postes offerts au concours. Or, cette décision intervient souvent de façon quasi automatique, le nombre de postes mis au concours correspondant exactement au nombre d'emplois vacants. Quoi qu'il en soit, le processus de recrutement s'intègre dans une démarche d'acquisition des compétences, qui a du commencer en amont par la définition des métiers, des emplois exercés et des profils correspondants, qui se poursuit par l'analyse prévisionnelle des besoins de recrutement, puis par la recherche, la sélection et l'intégration des compétences et s'achève par le générale avant le recrutement proprement dit et la nomination des lauréats.

**4/3)- Recrutement des collaborateurs contractuels :** La loi prévoyait que dans le cas d'un besoin saisonnier ou occasionnel et qui ne peut être assuré par des fonctionnaires titulaires les administrations, en particulier les collectivités locales, ont le droit au recours sous certaines conditions de recruter des collaborateurs occasionnels par des contrats à caractère précaire et d'une durée maximale d'une année, renouvelables d'une même période chaque fin d'année. A ce titre on peut citer, notamment, les emplois temporaires de gardiennage des édifices publics, de prévention et sécurité des biens et personnes, de la salubrité des lieux, et des travaux dites d'intérêt général (désherbage, nettoyage des plages...).



**SECTION III: LA FORMATION**

La formation et, plus généralement, tout ce qui contribue à l'acquisition, au développement et à l'actualisation des compétences des agents tout au long de leur carrière est un levier puissant d'adaptation des personnes, aux évolutions de leur environnement professionnel.

La formation est, en effet, un outil d'adaptation constante des agents aux nouvelles missions qui leur sont confiées, en particulier à l'occasion d'une prise de poste, de changement d'organisation, d'introduction de nouvelles technologies. Elle constitue également un outil permanent d'adaptation à l'évolution des métiers et aux nouvelles compétences exigées des agents pour exercer leurs fonctions et fournir un service public de proximité.

Le développement des compétences notamment par la formation, est un facteur clé pour l'efficacité du fonctionnement des services des collectivités territoriales tels que les communes. Elle permet aux personnels de mieux évoluer dans leur travail et leur carrière et de rendre un meilleur service aux usagers.

**1) le cadre juridique de la formation :**

On peut distinguer quatre grandes orientations : la formation professionnelle, la formation initiale d'application, la formation promotionnelle, et la formation personnelle.

**1/1)- la formation professionnelle :** Des actions organisées à l'initiative de l'administration, ayant pour objectif de maintenir ou améliorer la qualification professionnelle des agents ou de prévenir les risques d'inadaptation à l'évolution des méthodes et des techniques et d'assurer leur adaptation a l'évolution des techniques ou des structures administratives ainsi qu'à l'évolution culturelle, économique et sociale. Dans ce cas, le temps passé en formation est considéré comme temps de travail effectif, et l'intégralité du traitement, ainsi que la plupart des indemnités accessoires, sont versées aux agents.

Tous agent titulaire dans son poste de travail peut bénéficier au moins une fois dans sa carrière de ce type de formation, sous réserve des nécessités de service de décharges d'activités de service afin de suivre des cours pendant les heures

normalement consacrées au service et l'autorité territoriale ne peut opposer à un fonctionnaire demandant à bénéficier de ces actions de formation qu'après avis de la commission administrative paritaire.

Il y'a lieu de noter que l'avancement de grade peut être subordonné à la justification d'une durée minimale de formation professionnelle au cours de la carrière.

**1/2)- la formation initiale d'application :** Prévues par certains statuts particuliers, elle vise la professionnalisation et l'adaptabilité à certains emplois. Elle comprend deux volets :

- 1- la formation avant titularisation,
- 2- la formation d'adaptation à l'emploi.

Elle doit être suivie quel que soit le mode d'accès au cadre concours externe ou interne et promotion interne.

La formation avant titularisation conditionne donc la titularisation qui ne peut être prononcée tant que les périodes de formation théorique et pratique aient été effectuées.

La formation d'adaptation à l'emploi s'effectue dans un délai fixé par voie réglementaire après la titularisation. Les avancements de grade sont subordonnés à l'accomplissement de cette formation.

**1/3)- la formation promotionnelle :** Elle est proposée ou agréée par l'administration, elle permet aux agents de bénéficier des actions en vue de la préparation à des concours ou examens professionnels de la fonction publique territoriale.

Ces préparations sont sans répercussions sur la situation de l'agent si elles se déroulent en dehors du temps de travail; dans le cas contraire doivent être obtenus, soit une décharge de service (celle-ci est de droit si le temps de préparation est inférieur à quatre heures dans semaine), soit un détachement, si la préparation est incompatible avec la poursuite de l'activité (préparation au concours national, par exemple).

**1/4) -la formation personnelle :** Ces actions choisies par l'agent en vue de parfaire sa formation personnelle; ces actions de formation personnelle devront faire l'objet, dans chaque cas, d'un agrément de l'administration; elles sont accordées sous réserve des nécessités de service selon trois types de moyens:

- 1- la décharge partielle de service;
- 2- le congé de formation;
- 3- la mise en disponibilité pour études et recherches présentant un caractère d'intérêt général.

Ces actions ne sont pas nécessairement en rapport avec l'activité professionnelle de l'agent; la formation est subordonnée à l'octroi d'une autorisation du premier responsable hiérarchique. L'avis de la commission administrative paritaire est requis lors du troisième refus de l'autorité territoriale.

**1/5)- Quel conception de la formation administrative en Algérie :** En effet, dans l'administration algérienne, la formation est un vecteur déterminant dans l'amélioration constante des qualifications professionnelles des fonctionnaires et l'adaptation permanente de leurs connaissances à l'évolution des tâches inhérentes aux différents emplois publics en rapport avec le développement de la société.

C'est dans cette optique que le décret exécutif n° 96-92 du 3 Mars 1996 relatif à la formation, au perfectionnement, au recyclage des fonctionnaires, a institué et consacré un cadre réglementaire approprié pour les actions de formation, de perfectionnement et de recyclage des fonctionnaires en vue de les doter des outils théoriques, méthodologiques et techniques leur permettant d'exercer efficacement les activités auxquelles ils sont destinés.

Dans ce cadre, il convient de préciser que, au sens de cette réglementation, la formation spécialisée est destinée l'occupation initiale d'un emploi public, ou à l'accès à un corps ou grade supérieur pour les fonctionnaires en activité, ainsi qu'à la préparation aux concours et examens professionnels.

Le perfectionnement vis à l'amélioration, l'enrichissement, l'approfondissement, la mise à jour des compétences professionnelles du fonctionnaire.

Le recyclage a pour objectif l'adaptation d'un emploi public compte tenu de l'évolution des méthodes et des techniques, ou des changements importants intérieurs dans l'organisation, le fonctionnement et les missions du service.

Les actions de formation, de perfectionnement et de recyclage peuvent selon les corps ou grades considérés être organisées sous forme continue ou alternée, résidentielle ou sur site, en cycles de:

- courte durée (inférieure à 6 mois),
- moyenne durée (entre 6 mois et 1 année),
- longue durée (entre 1 et 3 années).

## **2) le plan de formation :**

Comme dans les entreprises, le principal document qui exprime la politique de formation d'une administration est le plan de formation.

C'est un document de référence établie annuellement et susceptible de guider l'action à mener dans les sens privilégiés par la politique de formation arrêtée par chaque direction.

Le plan annuel de formation est à la fois :

- ▲ un instrument servant à orienter la mise en oeuvre de la politique de formation;
- ▲ un outil de gestion car il facilite la formulation de prévisions équilibrées, ainsi que la préparation, le suivi et l'évaluation des actions;
- ▲ et un moyen de renforcement de la concertation, de la solidarité, et, de la motivation au sein de l'organisation.

Il prend en considération les moyens financiers disponibles et peut contribuer efficacement à une mise en valeur systématique du potentiel de compétences existant.

Quatre étapes principales marquent l'organisation et la gestion de la formation professionnelle continue dans une institution. Ces étapes sont:

- 1- La détection et l'analyse des besoins;
- 2- L'élaboration du plan de formation;
- 3- la mise en oeuvre de ce plan et le suivi des actions engagées;
- 4- enfin, l'évaluation, d'une part, des résultats obtenus et, d'autre part, des dispositifs et méthodologies adoptés.

**2/1)- La détection et l'analyse des besoins :**

La préparation et la formulation du plan annuel de formation d'une administration, supposent, en amont, une démarche d'identification et d'analyse des besoins de formation relatifs à la période couverte par ce plan.

Pour réussir cette démarche il faut savoir prendre les informations pertinentes aux bonnes sources, en ayant recours à des méthodologies éprouvées.

**2.1.1)- Les sources d'information :**

Le diagnostic des besoins doit s'appuyer sur un dispositif de détection léger et souple, faisant intervenir une combinaison simplifiée mais suffisante de sondages qui s'effectuent, essentiellement, sur des entretiens et questionnaires spécialisés, adaptés aux rôles et responsabilités de chacun.

Dans chaque organisme où l'on planifie et gère la formation, doivent être régulièrement **consultés** et écoutés avec attention :

- La direction, plus ponctuellement, la direction des ressources humaines, lorsque celle-ci existe en tant que structure autonome;
- Les chefs de service et les responsables hiérarchiques directs des agents;
- Les intéressés (c'est-à-dire les agents eux-mêmes);
- Les représentants du personnel;
- Toute autre source de renseignements jugée pertinente.

**2.1.2)- La procédure de consultation :**

Certaines méthodes simples sont utilisées couramment pour réunir les informations en provenance de la direction, des supérieurs hiérarchiques et des intéressés.

Un entretien annuel ou semestriel avec un interlocuteur compétent et autorisé, présentant officiellement le point de vue de la direction, est indispensable.

Cet entretien permettra de recueillir de précieuses informations prospectives, dument actualisées, sur le devenir projeté de l'organisation, les grands axes stratégiques choisis ou envisagés pour guider son développement, notamment son repositionnement stratégique, et les priorités arrêtées, dans ce contexte, en matière de politique de formation.

Ces priorités peuvent privilégier, en pratique, des actions ou des programmes de formation destinés à :

- ▲ corriger des insuffisances constatées au niveau de la performance des agents ou des dysfonctionnements courants ;
- ▲ préparer ou accompagner des décisions de restructuration générale ou localisée qui appellent des réajustements de la structure de compétences;
- ▲ améliorer l'organisation et les règles de fonctionnement intérieur, encourager l'appropriation de nouveaux types de comportements, et l'adoption de nouvelles normes et valeurs culturelle.

Il est également nécessaire d'interroger périodiquement les chefs de service et les responsables hiérarchiques qui contrôlent, en première instance, la qualité du travail des agents. La fréquence idéale de ces consultations est à déterminer en fonction des caractéristiques des situations diverses que l'on aura à gérer et devrait pouvoir être fixée, de manière plus fine, au vu des résultats d'expériences concrètes menées en ce sens.

Des consultations semestrielles, voire trimestrielles, peuvent être, dans certains cas, très utiles. Des enquêtes menées auprès du personnel permettent d'adapter les besoins, attentes et demandes exprimés par chacun des agents.

Le dispositif de collecte d'informations utilisé lors de ces enquêtes fait généralement intervenir une combinaison de questionnaires et d'entretien individuels et de groupe.

La confection et l'exploitation des questionnaires peuvent être assurées par les services internes de formation ou confiées à un organisme extérieur.

Le traitement des réponses recueillies par ce moyen permet d'établir une typologie des attentes et des actions demandées, d'esquisser une première des besoins ressentis, au niveau individuel, par les agents.

Ainsi que les autres sources d'information peuvent à leur tour contribuer d'une manière plus précise, à mieux intégrer, les carences de formation et les problèmes observés.

Dans ce dispositif, les rôles et les responsabilités des différents intervenants sont complémentaires. Les responsables hiérarchiques immédiats attireront l'attention sur les problèmes d'adaptation, de performance ou d'évolution professionnelle des agents travaillant sous leur responsabilité, en d'autres mots, sur leurs points faibles détectés. Dans la grande majorité des cas, ils seront aussi en mesure de suggérer des actions correctives concrètes, et il conviendra de les écouter avec soin.

En conclusion, un diagnostic bien effectué doit permettre de déterminer avec fidélité les besoins de formation de l'organisation. Il suppose une bonne connaissance des orientations stratégiques de celle-ci en matière de ressources humaines, de la situation actuelle et souhaitable de la structure de compétences, et des aspirations et demandes individuelles des agents. Le critère de référence qui doit prévaloir lors de l'appréciation de ces besoins, est l'intérêt de l'organisation dans son ensemble. Tout l'art du responsable de formation va consister à élaborer, à partir de ces informations, grâce à un effort inspiré de synthèse, un plan de formation adapté et opérant.

### **2/2) -L'élaboration et la validation du plan :**

Après avoir pu dresser une représentation adéquate des besoins on sera en mesure de bâtir le plan de formation. Celui-ci apparaîtra comme une transcription opérationnelle de la politique de formation de l'organisation pour l'année concernée.

La préparation du plan suppose une perception synthétique et juste de l'ensemble des besoins à satisfaire (identifiés et pondérés grâce au diagnostic), des moyens mobilisables et des contraintes à respecter, et des opportunités, et des difficultés particulières qui s'annoncent dans l'environnement.

Au-delà de l'obligation légale (plan annuel), il est souhaitable que la planification concerne une période plus longue, mais limitée (deux à trois ans), de manière à pouvoir inscrire le plan dans une vision plus large, tout en conservant aux prévisions un caractère réaliste.

Pour qu'un effort de planification réussisse, et qu'il serve réellement à préparer dans de bonnes conditions l'action future, il faudra :

- 1- prévoir une adaptation aisée du plan établi aux réalités concrètes qui se feront jour jusqu'au moment de la mise en oeuvre des actions envisagées;
- 2- limiter la planification dans le temps, si l'on ne veut pas courir le risque de tomber dans la planification- fiction ,la planification sur deux années , très commode , respecte bien, en général, cette exigence pragmatique;
- 3- faire appel à des techniques de planification évolutive (planification glissante); la technique de planification par biennums glissants (prévisions établies sur deux années, la première année est divisée en trimestres, à chacun on fera correspondre une catégorie d'objectifs opérationnels, la seconde année sera divisée seulement en semestre et les objectifs auront un caractère indicatif.) qui répond bien à cette exigence;
- 4- enfin, accroître la souplesse et flexibilité d'un plan en positionnant les objectifs à atteindre à l'intérieur d'intervalles de temps au lieu de les à des moments précis afin de résister mieux aux perturbations engendrées et aux surprises créés par les imprévus de la conjoncture;

Le plan de formation va retenir et organiser un certain nombre actions de formation, choisies et définies en fonction des objectifs prioritaires, des moyens disponibles, des opportunités.

A cet effet, les plans de formation devront préciser clairement :

- les objectifs et les priorités en vue,
- la nature des actions envisagées (formation, perfectionnement, recyclage),
- la durée des cycles de formation projetés (courte, moyenne et longue durée),
- les catégories de fonctionnaires concernés,
- les postes de qualification et les domaines de formation retenus,
- le calendrier et le budget envisagés,
- ainsi que les établissements de formation devant assurer les actions de formations prévues.



L'élaboration du plan de formation doit s'inscrire dans le cadre de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et doit respecter un certain nombre de règles imposées par la loi.

La consultation des instances concernées est obligatoire. Dans ce cadre, et conformément aux dispositions de l'article 5 du décret exécutif n° 96.92, les plans annuels ou pluriannuels de formation, de perfectionnement et de recyclage sont adoptés conjointement par l'Autorité ayant pouvoir de nomination au titre du secteur concerné et l'autorité chargée de la Fonction publique.

Cette dernière veillera notamment à l'harmonisation et la régulation des actions de formation intra et inter secteur en vue de les mettre en conformité avec les besoins de l'administration au plan quantitatif et qualitatif.

Les plans de formation, établis conformément au modèle type, sont soumis à l'approbation des services de la Fonction publique en début d'exercice budgétaire, et sont accompagnés obligatoirement d'un exposé des motifs justifiant les options retenues, les modalités et les crédits ouverts pour leur mise en oeuvre ainsi que leurs implications aussi bien sur le secteur concerné que sur la carrière des fonctionnaires en relevant.

Toutes fois ces plans de formation seront complétés ou modifiés selon les mêmes formes et procédures à chaque fois qu'il s'avère indispensable d'introduire les réaménagements et les ajustements nécessaires.

### **2/3)- La mise en oeuvre du plan:**

Il y a, en pratique, plusieurs manières de mettre en oeuvre des actions de formation projetées. On distingue habituellement, à ce propos, trois formules principales :

- ▲ la première, la formation interne dans le cas où l'organisation dispose, d'un noyau de formateurs qu'elle fait intervenir. ce type de formation présente l'avantage particulier d'être, en générale, très bien adaptés à la culture de l'organisation;
- ▲ la seconde, c'est la formation assurée par une équipe de formation externe, choisie par le service de formation concerné sur appel d'offres lancé avec l'appui d'un cahier des charges précis, ou bien de gré à gré lorsque l'on connaît à l'avance, par expérience, les meilleurs choix probables;

- ▲ enfin, la troisième formule c'est la formation inter administrations, dans laquelle plusieurs agents, en provenance de différentes organisations, suivent une même formation assurée par un organisme extérieur.

Chacune de ces formules présente des avantages et des inconvénients. Les formations mises en place peuvent, par ailleurs, avoir lieu :

- Dans les salles et locaux propres de l'organisation;
- Dans ceux d'un organisme extérieur prestataire de services de formation;
- En résidentiel, dans un lieu convivial où les formés sont hébergés et peuvent ainsi, dans de meilleures conditions, se consacrer à leur travail (option, généralement, réservée aux formations destinées aux dirigeants et aux cadres).

C'est ainsi, et en fonction, d'une part, de la formule de mise en oeuvre retenue (formation interne, externe, inter administration) et, d'autre part, du moment considéré (les situations avant, pendant ou après l'action de formation proprement dite), le responsable de formation aura à assurer un certain nombre d'interventions critiques.

De l'opportunité et de la qualité de ces interventions dépendront, dans une large mesure, le succès et la qualité de l'action menée.

Il est, pour cette raison, de bonne pratique d'établir, des listes de contrôle précises, régulièrement vérifiées et améliorées, des choses à faire et à ne pas faire. On pourra à ce moment-là tenir également compte des conditions pratiques de mise en oeuvre préalablement négociées, concernant notamment le choix des locaux et des prestations logistiques sous-traitées, le respect de cahier de charges et d'évaluation des formateurs sous-traitants.

En plus des soins qu'il convient d'apporter, constamment, à la mise en oeuvre des actions de formation, il est indispensable de procéder régulièrement, tous les trimestres, par exemple, à un niveau d'observation et de jugement plus élevé et plus synthétique, à un contrôle attentif de la mise en oeuvre des différents sous-programmes du plan de formation.

On peut alors parler de bilans d'étape. Ces bilans périodiques, qui feront intervenir des indicateurs appropriés, aideront à redresser plus rapidement la

situation, lorsqu'il y a dérive. D'un autre côté, ils préparent déjà l'évaluation annuelle de l'action entreprise.

Toutefois, au long de la mise en œuvre, il faut respecter les obligations en matière de consultation des instances de concertation, qui doivent être étroitement associées au déroulement du plan, et à assurer une bonne diffusion de l'information à l'ensemble des personnels.

#### **2/4)- L'évaluation de la formation:**

Comme cela se passe avec l'ensemble des activités de l'organisation, il s'impose, à la fin de chaque année, de procéder à une évaluation globale de fin d'exercice. Cette évaluation pourra se faire, à partir des évaluations des sous-programmes trimestriels. Ces dernières se baseront elles-mêmes sur les évaluations ponctuelles réalisées à la fin de chacune des actions engagées.

Les appréciations ainsi produites peuvent se situer sur trois plans différents :

- 1- managérial,
- 2- administratif,
- 3- et pédagogique.

Il est recommandé de distinguer clairement ces trois modalités d'évaluation, demeurant complémentaires.

**2.4.1)- l'évaluation administrative** : elle permet d'apprécier la qualité de l'organisation déployée lors de la mise en place d'actions et programmes de formation. Elle intègre deux composantes :

- a) l'évaluation des prestations administratives, logistiques et techniques d'appui à l'action,
- b) l'évaluation financière.

Sur la première, on y inclura le traitement des problèmes pratiques éventuellement rencontrés par les participants et les animateurs, les démarches administratives (programmation, contrats), la logistique (hébergement, restauration, transports), les prestations fournies par le secrétariat d'appui à l'équipe pédagogique (équipements de la salle de formation, appui technique).

La seconde apprécie la conformité aux normes et prévisions budgétaires et, plus généralement, la qualité de la gestion financière.

L'évaluation financière est généralement interne et elle fait partie des obligations courantes de gestion. Celle des prestations administratives, logistiques et techniques se fait à partir des appréciations et commentaires des bénéficiaires de l'action de formation ; de l'équipe d'animation pédagogique ; de l'équipe institutionnelle chargée de la coordination administrative et de l'assistance. On pourra aussi y intégrer, lorsque cela s'avérera utile, d'autres observations, avis et suggestions, par exemple, des services techniques et logistiques, des services administratifs centraux, des partenaires, des sous-traitants.

*Quand l'effectue-t-on ?* Quelque soit la durée de la formation, courte ou longue, il est bon d'effectuer, pour garantir la qualité des prestations, une brève évaluation hebdomadaire de l'appui administratif à l'action de formation. Elle signalera les points à surveiller, à corriger, à améliorer.

Dans tous les cas, une évaluation sensiblement plus approfondie et plus systématique s'impose à la fin de chaque action de formation.

Les critères retenus doivent être choisis de manière à permettre d'apprécier la qualité des prestations fournies par les différentes instances et personnes impliquées dans l'appui administratif.

Les opinions des participants et de l'équipe d'animation pédagogique (formateurs) sont à privilégier.

On demandera aux participants de donner une note globale d'appréciation, de signaler les principaux points forts et points faibles, et d'exprimer, enfin, plus ponctuellement, leurs opinions (en général, à l'aide d'une échelle de satisfaction à cinq degrés) sur les aspects que l'on décidera d'examiner plus en détail. Quant aux formateurs, lesquels sont au contact permanent du groupe et assez bien informés, de ce fait, sur leurs problèmes, ils ont pour habitude de signaler immédiatement à l'équipe de coordination les difficultés rencontrées.

**2.4.2)- L'évaluation pédagogique :** Lorsque l'on programme une action de formation, certaines compétences de base doivent être acquises par les participants dès la fin de cette action. Ces compétences permettront d'atteindre, à plus long terme, les objectifs managériaux en vue définis au bénéfice de l'organisation. À titre d'exemple : l'amélioration d'une performance, le

renforcement d'une structure de travail, la consolidation de la culture organisationnelle, la préparation d'une évolution envisagée. C'est sur ces compétences que portera l'évaluation pédagogique.

Au début de la formation, au regard des objectifs envisagés à plus long terme, et en tenant compte des *profils d'entrée* (de compétences) des stagiaires, on définit des *profils de sortie*. La différence entre les profils de sortie alors espérés et les profils d'entrée s'exprime par un programme *d'objectifs d'apprentissage*.

Ce programme d'objectifs constitue le référentiel dont on se servira pour apprécier, en fin de formation, les acquisitions effectives.

A l'évaluation pédagogique participent essentiellement les formés et l'équipe d'animation (avec l'appui de l'équipe de coordination).

L'évaluation pédagogique - qui, est un *processus permanent* lié aux parcours et aux rythmes d'apprentissage, qu'elle conditionne de manière étroite, peut s'effectuer plus ponctuellement en pratique, à trois moments différents :

1. au commencement de la formation (évaluation initiale ou évaluation-diagnostic),
2. pendant la formation (évaluation intermédiaire, en général organisée à la fin de chaque module d'apprentissage, et au moins une fois par semaine,
3. en fin de formation (évaluation finale).

Comme en matière de navigation, ces évaluations, qui permettent de faire régulièrement le point, conditionnent le pilotage adroit et la réussite de l'action de formation.

Les critères retenus sont ceux qui permettent de contrôler l'acquisition des *savoirs, savoir-faire et savoir être* dans lesquels se déclinent, en pratique, les objectifs d'apprentissage.

Il existe pour les évaluations pédagogiques une méthodologie bien adaptée, très riche et diversifiée, qui offre de nombreuses options et qui conseillera facilement sur le choix des indicateurs. Ces derniers seront différents selon la nature des acquisitions.

Les gains de compétences *techniques, managériales ou comportementales*, par exemple, s'apprécieront au travers de batteries d'indicateurs composées différemment.

**2.4.3) l'évaluation managériale** : elle permet de voir dans quelle mesure l'action de formation engagée a eu un impact sur la performance ou les comportements professionnels des agents. Ainsi il faut :

- ▲ faire participer à ce type d'évaluation : le supérieur hiérarchique immédiat et le chef de service, et l'agent concerné.
- ▲ laisser un temps adéquat après la fin de l'action de formation, avant de procéder à une première évaluation managériale (*période de latence*). On considère, en général, comme une bonne norme une période de latence de six mois.
- ▲ retenir des critères qui sont en rapport avec le travail professionnel de l'agent, et auront déjà été utilisés, en principe, lors du diagnostic qui a permis d'identifier des déficiences.
- ▲ se laisser orienter par la question pourquoi a-t-on envoyé cet agent en formation, qu'est-ce que l'on cherchait, au fond, à corriger ou à prévenir?
- ▲ éviter de confondre l'évaluation managériale et les évaluations administrative et pédagogique. Elles apprécient, en effet, des choses différentes.
- ▲ enfin, aussi veiller avec soin -c'est une règle d'or dans toute évaluation - à s'assurer de la pertinence et de l'objectivité des conclusions retirées.

En conclusion, une évaluation complète (d'une action, d'un programme, du plan annuel) doit toujours tenir compte de ces trois aspects.

On évalue l'action conduite, mais on doit également évaluer les dispositifs et les méthodologies, en vue de perfectionner les uns et les autres. Et, naturellement, plus en amont, on doit encore apprécier, au niveau de la direction, la pertinence et l'adéquation de la politique de formation menée.

A chacun de ces niveaux, et dans chacun de ces contextes de préoccupations, on fera appel à des batteries adaptées de critères et d'indicateurs. Le tableau de bord de la formation, qui permet de suivre, d'une part, l'évolution de l'action engagée et, d'autre part, l'état d'opérationnalité des services et des structures, est un tableau riche, à plusieurs écrans. Chaque écran se compose à partir d'un certain

nombre d'indicateurs clés (beaucoup de ratios sont utilisés en ce sens), et il peut faire l'objet de développements spécialisés.

Les ratios et autres indicateurs de base utilisés peuvent mesurer des moyens (les sommes engagées, le temps consacré à la formation, par exemple), l'intensité de l'activité (le nombre moyen d'actions engagées par trimestre, par exemple), ou les résultats (le nombre de bénéficiaires, le degré de satisfaction atteint, la qualité de l'impact, le retour sur investissement).

Centrée fondamentalement sur les résultats, une bonne évaluation doit, néanmoins, dégager une vision relativement complète de la qualité de l'action menée, en exploitant convenablement un ensemble cohérent de critères et d'indicateurs.

### **3) Quel constat peut-on dégager de l'évaluation des besoins en formation concernant les communes en Algérie**

#### **3/1) -Présentation du cadre général de l'étude faite par le Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CENEAP):**

En fin de l'année 1999, la direction de la formation et de l'action sociale du ministère de l'intérieur des collectivités locales et de l'environnement, a décidée de confier au Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CENEAP) une mission d'étude des besoins en formation des personnels des collectivités locales, dont ce qui nous intéresse, en particulier, les constatations et les résultats obtenus au niveau des communes.

L'étude avait, donc, pour objectif de produire un diagnostic du système de formation et de proposer un plan d'actions en vue d'améliorer l'efficacité du système de formation en agissant simultanément sur les dysfonctionnements recensés et sur les besoins d'évolution découlant du changement d'environnement "des métiers des collectivités locales".

Ainsi, il a été procédé à:

1. l'identification des domaines de formation reconnus prioritaires par les responsables des communes.

2. l'identification et l'évaluation des besoins de formation du personnel d'encadrement (secrétaires généraux, chefs de services, cadres techniques et administratifs) des communes.
3. la définition des besoins de formation des personnels de maîtrise pour des domaines reconnus prioritaires.
4. une hiérarchisation des besoins selon le critère d'effort de formation (nombre de participants, taille des déficits et des délais de traitement des cibles à privilégier (emplois clés ou stratégiques).
5. la définition d'un plan de formation à court, moyen et long termes pour répondre aux besoins recensés pour les personnels.

L'étude consiste, donc, en:

- une analyse des principaux dysfonctionnements liés à la gestion;
- une présentation des tendances des besoins exprimés;

Elle se limite à la présentation, sous une forme analytique, des principales conclusions auxquelles le centre est parvenu.

L'évaluation des besoins en formation est appuyée sur deux outils classiques : le questionnaire et les entretiens individuels. A l'aide de ces outils, le centre a procédé d'une part, à un diagnostic des principaux services des communes en vue d'un repérage des principaux écarts de performances et d'autre part, à un recensement des besoins en formation exprimés par les fonctionnaires eux-mêmes pour leurs collaborateurs.

Les entretiens ont concerné un échantillon représentatif de toutes les catégories socioprofessionnelles et a porté sur les facteurs qui permettent une connaissance approfondie du contexte et de l'environnement des communes.

Les entretiens individuels ont ciblé les principaux acteurs et notamment des secrétaires généraux, des directeurs, des chefs de services et des personnels ayant suivi des cycles de perfectionnement ou de formation initiale.

Pour cela une approche scientifique a été retenue, c'est celle de l'observation et de la prise en considération des opinions des intéressés eux-mêmes quant aux différentes interrogations et problèmes qui les concernent. Ainsi **493** personnes réparties sur 44 communes, dont 273 cadres et 220 fonctionnaires tous grade confondus, ont été enquêtées par questionnaire.



### **3.2)- Méthodologie de choix de l'échantillon**

L'enquête a concerné un échantillon de tous les acteurs et les questions ont porté sur les facteurs qui permettent une connaissance approfondie du contexte de la gestion locale, des contraintes liées à l'environnement et aux qualifications.

Les questionnaires ont porté sur les domaines suivants:

En ce qui concerne les aspects qualitatifs de la gestion:

1. les missions, les tâches, les activités et les objectifs;
2. les procédures, la coordination et l'animation;
3. l'information la communication et l'évaluation;
4. la motivation et l'encadrement.

En ce qui concerne le recensement des besoins exprimés:

1. les domaines prioritaires pour l'encadrement;
2. les domaines prioritaires pour les collaborateurs;
3. les domaines prioritaires pour les élus locaux.

### **3/3)- Les constatations:**

Par des questions croisées, il a été constaté au niveau de l'administration locale des écarts de performances des structures de prise en charge de la fonction ressources humaines en général et les structures de formation en particulier.

Ainsi il a été recueilli le maximum d'avis sur:

1. l'organisation du travail, notamment la définition des missions;
2. les pratiques de gestion, notamment l'appréhension des missions, les modes de fixation des objectifs, la programmation des activités, les procédures de gestion et d'évaluation, le système d'information et de communication;
3. le style de direction, notamment la direction par équipes et par objectifs.

**3/3/1) - l'organisation du travail :** La synthèse des différents entretiens et des réponses aux questionnaires a permis d'identifier des écarts en ce qui concerne :

**A) L'adéquation entre les activités des personnels et les missions des postes occupés:** La définition des missions des directions et des services semble poser un réel problème pour les responsables de l'administration communale. D'une façon générale, les missions n'étant pas toujours formalisées et clairement définies, les collaborateurs quel que soit leur grade ou leur corps d'appartenance

relèvent que les activités qui leurs sont confiées ne sont pas toujours conformes aux missions de leur service.

- 35 % de l'encadrement des communs cadres et 37 % des autres fonctionnaires considèrent qu'ils seraient plus efficaces si les missions étaient mieux définies.
- 42% de l'ensemble des personnes interrogées déclarent que les taches qui leurs sont confiées ne sont pas conformes aux missions de leur service.
- 50% des personnes interrogées affirment que l'organisation du travail doit être amélioré par une meilleure répartition des taches et dans une proportion de 30% par une clarification des responsabilités.

**B) Les aptitudes à traduire les missions en objectifs:** À la question de savoir s'ils fixent des objectifs à leurs collaborateurs, les responsables de l'administration communale, répondent positivement à plus de 50%. Mais lorsqu'il leur est demandé s'ils prennent le temps d'élaborer des programmes d'activité, ils affirment à plus de 40 % que la gestion quotidienne constitue l'essentiel de leur activité et qu'ils ne disposent pas du temps nécessaire pour l'élaboration de programmes de travail.

Ainsi, il a été conclu que le manque de formation ajouté à l'absence de l'organisation qui prédomine dans les communes, fait perdre de vue l'intérêt d'une gestion par les objectifs. De ce point de vue, la formation aux techniques modernes de gestion peut apporter aux responsables les outils qui leurs permettraient de mieux appréhender l'utilité d'une finalisation des activités, de l'élaboration des programmes d'activités, de la délégation de pouvoir et de l'évaluation des résultats.

*Les programmes de formation des responsables des communes devaient donc prendre en compte le déficit en matière d'organisation et de les sensibiliser aux pratiques de gestion et aux avantages d'une gestion par les résultats.*

**3/3/2)- Les pratiques de gestion:** il s'agit d'appréhender les difficultés auxquelles se heurtent les responsables de l'administration locale en matière de management à travers:

- le processus de prise de décision;
- les styles de direction;
- les techniques de motivation et d'encadrement.

Le renforcement des capacités des responsables à mobiliser leurs collaborateurs autour d'objectifs clairs et à les impliquer dans le processus décisionnel devrait constituer un axe central de la formation des cadres.

**A)- Le processus de prise de décisions:** A la question posée aux responsables hiérarchiques de la commune "*Prenez- vous les décisions après consultation de vos collaborateurs*" les réponses sont OUI à raison de 61% des cadres.

En vue d'éviter que ces réponses induisent en erreur, elles doivent être croisées avec celles des collaborateurs aux deux questions suivantes:

- souhaiter –vous participer aux décisions prises par vos chefs ;
- souhaiter –vous que votre chef demande votre avis avant sa décision.

Les réponses sont OUI à raison de 28 % pour chacune de ces deux questions.

Cette apparente contradiction est révélatrice de l'insuffisante implantation des nouvelles conceptions de la gestion publique.

En tout cas, les collaborateurs sont majoritaires (56%) à considérer que leur efficacité dépendra, pour une large part, de la capacité de leurs chefs à les mobiliser autour d'objectifs précis et à les impliquer dans le processus décisionnel.

En effet, les personnes interviewées estiment que lorsqu'on leur confié une mission, ils souhaitent toujours être informés de l'objectif attendu et de son importance. Mais le style plutôt autoritaire fait que certains fonctionnaires déclarent qu'ils préfèrent exécuter les ordres sans chercher à comprendre. Ce processus empêche l'esprit d'initiative et risque à terme de constituer une source de démotivation et donc d'inefficacité des personnes concernées.

*Les programmes de formation au management des collectivités locales devraient donc prendre en compte le déficit en matière d'évaluation des activités un tel enseignement aurait pour objectif de sensibiliser les responsables de l'administration locale aux avantages d'une gestion par les résultats qui commande des mécanismes d'évaluation.*

**B)- Conception et mise en oeuvre des programmes:** Plus largement encore, lorsqu'on interroge les personnels sur leur connaissance de la stratégie ou du plan de développement de la commune dans des domaines tels que le développement, la protection sociale ou l'éducation, il apparaît que les contours

restent flous et que les objectifs ne soient pas affichés et connus de tous les responsables des structures. Ce constat est valable également pour les responsables eux-mêmes qui ne semblent pas avoir connaissance d'une stratégie. L'absence d'un projet structuré et largement diffusé auprès des cadres explique en partie, les difficultés qu'ils éprouvent à se donner des objectifs et à les diffuser aux collaborateurs. La **planification stratégique** est totalement absente des pratiques de gestion des communes.

Les responsables demeurent cependant convaincus de la nécessité d'introduire un nouveau style de management. Lorsque 30 % des répondants au questionnaire affirment que les responsables hiérarchiques ne délèguent pas, ils expriment par là leur rejet d'un processus trop autoritaire de prise de décision.

**C) - L'insuffisante évaluation des activités:** Le manque de formation au management laisse également apparaître une absence d'intérêt des responsables à l'évaluation des activités. C'est plus de 60 % des personnes interrogées déclarent, que l'évaluation n'est mis en pratique qu'à l'occasion de l'élaboration de rapports d'activité. Elle n'est donc pas une pratique courante, Cette affirmation est confirmée par plus de 20% des secrétaires généraux de communes.

Ils considèrent que l'évaluation ne peut avoir d'intérêt que si les pratiques de gestion sont centrées sur des programmes, des objectifs à atteindre intégrés à un processus d'ensemble dont l'animation et la coordination sont assurées par un responsable qui lui même dispose des moyens et d'une certaine autonomie.

**D) -Le système d'information et de communication:** A travers les différents entretiens effectués auprès des responsables, il ressort que les responsables de structures sont bien informés dans leur propre domaine d'activité, mais dès lors qu'on tente d'élargir les discussions aux activités des autres structures et aux projets de changement organisationnel ou fonctionnel, ils éprouvent des difficultés à expliquer ou à donner des opinions faute d'une information suffisante.

L'analyse des réponses dressée aux responsables et aux collaborateurs indique que le système d'information est mal implanté au niveau des communes.

En effet, pour 65 % de l'encadrement des communes, l'absence d'information constitue un handicap à coté de la méconnaissance de l'environnement de leur collectivité. Les responsables de la fonction finance au niveau des communes sont

71% à déclarer qu'ils manquent d'information pour accomplir leur mission. D'un autre côté, la définition d'une politique de communication interne s'avère indispensable de façon à donner un sens au travail des personnels. Comme il importe de favoriser une communication externe notamment en direction des usagers.

*Le programme pluriannuel de formation qui fait une large place au système d'information et de communication peut valablement prendre en charge le déficit enregistré dans ce domaine.*

**3/3/3) - Le style de direction:** La question est de savoir comment mettre en place des systèmes de management qui confèreraient plus de responsabilité aux équipes plutôt qu'aux individus.

La direction par les objectifs est une notion qui revient dans toutes les discussions avec les responsables rencontrés, mais la pratique dominante est la gestion au quotidien; les cadres sont jugés, fréquemment, sur leur efficacité à court terme.

Le nombre de décisions qui remontent au secrétaire général de la commune est considérable et laissent peu de place au travail de conception. La délégation de pouvoir est rarement envisagée comme un moyen d'amélioration de l'efficacité des services.

Les réponses au questionnaire ont permis d'hiérarchiser les fondements du style de direction de la manière suivante:

1. Associer les collaborateurs 38 %,
2. Mieux répartir le travail 30%,
3. Donner plus d'autonomie 22 %,
4. Créer un esprit d'équipe 10%.

*Les styles de direction et d'animation d'équipes devra figurer en bonne place dans un programme de formation au management destiné à l'encadrement supérieur.*

**3/4)-Les besoins en formation exprimés :**

L'analyse des réponses des responsables hiérarchiques à la question relative à l'efficacité de leurs collaborateurs, montrent qu'ils sont une majorité de:

- 58% à affirmer que leurs collaborateurs ne sont pas formés,
- 42% ne maîtrisent pas la réglementation;
- 60 % à cause de tâche de routine;
- 37% personnels non qualifiés;
- 80% estiment cependant que leurs collaborateurs immédiats ne sont pas formés à l'exercice de responsabilités.

S'agissant des autres personnels, cadres d'application, agents de maîtrise et techniciens, les observations essentielles portent sur **le manque de formation (70% au niveau des communes)**.

Ils sont plus nombreux à considérer qu'on leur confie trop de tâches de routine et ils n'ont pas beaucoup d'autonomie.

Ils sont en effet très nombreux à déclarer qu'ils n'ont jamais reçu de formation.

**Concernant les responsables hiérarchiques:** Un nombre limité de SG et de directeurs au niveau des communes ont eu l'occasion de suivre des sessions de formation:

- **82%** des responsables hiérarchiques interrogés déclarent n'avoir pas suivi de cycle de formation;
- **18%** seulement ont suivi des sessions de formation en gestion financière, état civile, ressources humaines archives et urbanisme.

**Concernant les autres personnels:** Les personnels de maîtrise, techniciens et autres agents d'exécution sont encore moins nombreux à avoir bénéficié de la formation.

- **90 %** ont déclaré ne pas avoir suivi de cycle de formation,
- **10 %** ont *suivi* des formations dans les domaines suivants: techniques administratives de base, urbanisme, finances, marches publics, informatique, contentieux, archives, état civil....etc.

Aussi, la synthèse des différents entretiens et des réponses aux questionnaires, a permis d'identifier des écarts dans les domaines liés, en général, à l'organisation du travail, au management des organisations et au système de communication.

De ces écarts de performance, les besoins en formation ont trait au management général d'une collectivité et le programme de formation devra comprendre des thèmes pratiques à ce sujet.

Le renforcement par des formations ciblées, des savoirs - faire et des qualifications acquis sur le tas par les personnels, est incontournable dans une perspective de renforcement des capacités de gestion des communes.

L'absence de recyclage a induit chez nombre de cadres une perte de qualification. Ils ressentent de manière très forte le besoin d'adaptation de leur savoir - faire aux exigences de leur métier (exemple utilisation des moyens modernes de communication, informatique avec applications particulières, nouvelles techniques dans le domaine des finances, de l'informatique et de protection de l'environnement).

La formation à la gestion publique devrait donc, apporter, outre la maîtrise des principes juridiques qui doivent régir toute activité administrative, les outils essentiels pour une maîtrise des processus de gestion, des systèmes de pilotage et de conduite du changement ainsi qu'un renforcement des capacités des fonctionnaires à concevoir des programmes et à en définir les conditions optimum de succès.

### **3/5)- Les actions de formation :**

À l'issue de cette évaluation des besoins en formation au niveau des communes, l'autorité de tutelle à organiser un premier cycle de formation au profit des secrétaires généraux des communes repartis en groupes de stagiaires au niveau de chaque région du pays.

Le choix des candidats s'est effectué aux critères de l'implantation de la commune dont-il exerce le stagiaire et son importance administrative (commune classée chef lieu de Daira et d'une population plus de 20.000 habitants) et du qualification professionnelles de l'agent bénéficiaire de la formation (avoir un diplôme universitaire, un grade d'administrateur et une expérience acquise en poste de responsabilité de secrétariat communal).

Ce cycle de formation a été assuré et dirigé par l'Institut Supérieur de Gestion et de Planification (ISGP) sur appel du ministère chargé des collectivités locales, et a duré pendant trois années à raison d'une semaine bloquée chaque mois. Il s'est déroulé en phase théorique conduit par les formateurs désignés par l'ISGP et en phase pratique animée par les stagiaires et conclue par la présentation d'un mémoire de fin de stage sur une étude d'un cas pratique de gestion communale. L'organisation logistique de ce cycle de formation a été confiée aux centres administratifs spécialisés régionaux en collaboration avec le ministère de tutelle.

Le programme de formation a permis d'aborder, entre professionnels et formateurs, des thèmes liés aux cas d'espèce de gestion courante dont les responsables des communes se trouvent confrontés au quotidien. Ces cas ont concernés les domaines suivants : le management public local, les fonctions du secrétaire général de la commune, la gestion des projets de développement local et les marchés publics, la gestion budgétaire, financière et comptable de la commune, la gestion des services publics, la gestion urbaine, la gestion du patrimoine communal, gestion des ressources humaines et la communication et relation.



**SECTION V: LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DES  
COMPETENCES**

**1) Le contexte à l'origine de cette pratique:**

Les sociétés modernes sont maintenant rentrées dans une phase d'accélération du changement et l'environnement des entreprises, des administrations, et de toutes les institutions en général, se trouve aujourd'hui en situation de mutation permanente. Celle-ci s'organise sur un rythme plus rapide qu'autrefois, à travers un certain nombre de facteurs qui apparaissent simultanément: contraintes économiques, innovations technologiques, changements politiques et modifications socio-culturelles.

Ces changements induisent des évolutions diverses:

- évolutions des attentes et des besoins des clients - usagers,
- nouveaux outils de travail,
- nouvelles missions à accomplir,
- mise en place de démarches qualité, etc.

De plus, ces différentes transformations interagissent entre elles pour précipiter des évolutions de l'organisation du travail.

Elles ont pour conséquence une accélération des modifications de la configuration des besoins en emplois. Ceux-ci sont maintenant en perpétuel remaniement: des emplois nouveaux se créent, certains disparaissent, et d'autres voient leur contenu sensiblement évoluer, tandis que les besoins en effectifs varient de plus en plus rapidement.

Pratiquement toutes les organisations, qu'elles soient publiques ou privées sont donc confrontées à ce nouveau défi qui consiste à gérer au mieux ces changements. Par ailleurs, avec le développement de la formation continue et la multiplication des qualifications, les aspirations des agents se transforment également: les emplois évoluent, mais les hommes aussi.

Tout ceci suppose une gestion des hommes, non plus statique, mais suffisamment dynamique pour anticiper ces évolutions et prévenir les dysfonctionnements à venir, liés à une mauvaise adéquation entre les besoins futures et les ressources humaines.

Les ressources humaines sont d'autant plus concernées par ce contexte, ce sont elles qui constituent la marge d'adaptation de toute organisation à partir de leur flexibilité naturelle au sens ou les savoir, les savoir-faire, ou plus globalement les comportements, sont adaptables à des situations nouvelles, dès lors que l'évolution à venir a été suffisamment réfléchi et prise en compte. C'est à cause de ce phénomène d'accélération du changement que la gestion prévisionnelle est devenue maintenant une pratique incontournable de la gestion des ressources humaines: c'est ainsi que les entreprises du secteur privé dans un premier temps, puis ensuite les organisations du secteur public, ont commencé à mettre en place des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

## **2)- La notion de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences:**

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), est un outil au service de la gestion des ressources humaines, généralement défini comme un processus permettant à une organisation de disposer en temps voulu des personnels possédant les capacités et la motivation suffisantes pour "pouvoir", "savoir", et "vouloir" occuper les emplois, remplir les missions, et exercer les activités qui se révéleront utiles à sa vie et à son évolution.

Il s'agit d'un mode d'approche qui consiste à prévoir et projeter ses besoins et ses ressources en personnel sur le moyen ou le long terme, afin d'en analyser ensuite les écarts prévisibles, et de mettre en place les moyens appropriés pour ajuster ses ressources à venir à ses besoins futurs.

Ce mode permet de prévenir les situations de sureffectif, de sous-effectif, de surqualification ou de sous-qualification et, plus globalement, toutes les situations d'inadaptation entre les besoins et les ressources humaines.

Ainsi, l'éclairage apporté par cette démarche favorise l'élaboration de politiques précises et pertinentes, parce qu'elles anticipent sur l'avenir, en matière de recrutement, de gestion des carrières, de mobilité et de formation, etc.

En effet, la gestion des ressources humaines vise à identifier les écarts quantitatifs et qualitatifs entre les besoins et les ressources humaines, sur la base de constats qui traduisent des différences déjà existantes. Tandis que la gestion prévisionnelle des ressources humaines va, elle, s'employer à réduire ces écarts entre besoins et ressources humaines avant même qu'ils

n'apparaissent, c'est-à-dire avant qu'ils ne puissent causer des problèmes à l'organisation. C'est là que réside tout l'intérêt de cette démarche: l'analyse des décalages futurs entre besoins et ressources humaines permet ainsi de prévenir les inadaptations, par la mise en place d'un certain nombre d'actions correctives qui utilisent les différents moyens d'action de la gestion des ressources humaines (formation, mobilité, recrutement, etc.).

C'est pourquoi on peut dire qu'elle correspond à un niveau supérieur de la gestion des ressources humaines.

### **3)- La démarche d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines:**

Il existe de multiples façons pertinentes de mener un travail de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, dans la mesure où chaque situation est toujours originale et appelle donc des dispositifs, pour partie, spécifiques.

Toutefois, qu'elle que soit la nature des dispositifs de prévision mis en oeuvre, il est nécessaire de passer par les six phases suivantes:

1. L'état des lieux des ressources humaines de la structure,
2. La projection de ses ressources humaines à l'horizon de prévision choisi,
- 3 - La définition des évolutions prévisibles,
- 4- La définition de ses besoins futurs en emplois et en compétences,
- 5- L'analyse des écarts entre les besoins et les ressources futures,
- 6- La définition d'une politique pour annuler ou réduire les écarts prévisibles

**3/1)- L'état des lieux des ressources humaines de la structure:** Avant de penser au futur, il faut déjà se donner les moyens de bien connaître le présent. C'est pourquoi l'état des lieux ou l'inventaire des ressources humaines de la structure considérée, constitue la première phase de toute démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Il s'agit de procéder au classement par situations de travail (postes, métiers, emplois) décrites avec leurs référentiels de compétences et faire intégrer un certain nombre de données plus qualitatives (statuts, ancienneté, formation, âges, niveaux culturels, etc.).

**3/2)- La projection de ses ressources humaines à l'horizon de prévision**

**choisi:** La projection de ses ressources humaines constitue la deuxième phase d'une démarche prévisionnelle. Elle consiste à définir ce que seront les ressources humaines d'une structure, en quantité et en qualité, à un horizon donné (par exemple, à 5 ans).

Cette phase peut être réalisée à partir de deux logiques bien distinctes, qui correspondent à des méthodes de projection très différentes:

**A) La projection dite " au fil de l'eau" :** Elle consiste à projeter ses ressources humaines en reproduisant le passé de la structure, afin de pouvoir répondre à la question "que sera la configuration des ressources humaines, par exemple dans 5 ans.

Ainsi, cette méthode de projection va intégrer, par métier ou par emploi:

- les départs prévisibles à la retraite, compte tenu de la pyramide des âges;
- les démissions prévisibles;
- les recrutements prévisibles;
- les mobilités promotionnelles;
- et parfois, les mobilités horizontales (changement de métier ou d'emploi, en restant au même niveau de responsabilité).

Ces taux sont calculés sur la base des dernières années (équivalente au moins à celle de projection), en ne tenant pas compte des années exceptionnelles qui ne sont pas représentatives.

Ils peuvent être éventuellement corrigés en intégrant des variations probables liées à des contraintes nouvelles, notamment budgétaires, ou à des évolutions de l'environnement par exemple, changement de la situation du marché du travail externe.

Ainsi dans un métier ou un emploi donné, la projection quantitative des ressources humaines "au fil de l'eau" correspond à:

*Effectifs futurs = effectifs actuels - effectifs de départ + effectifs d'arrivée.*

Les effectifs de départ correspondent aux retraites, aux démissions, et aux mobilités vers d'autres métiers ou d'autres emplois. Tandis que les effectifs d'arrivée correspondent aux recrutements et aux mobilités issues d'autres métiers ou d'autres emplois.

**B)-La projection dite en " base zéro":** Elle consiste à projeter ses ressources humaines sans chercher, comme le fait la méthode précédente, à reproduire complètement le passé de la structure.

Pour répondre, cette fois-ci, à la question " quelle serait l'évolution naturelle des ressources humaines si l'on arrêta de recruter et de procéder à des promotions"? Cette méthode de projection ne va intégrer, par métier ou par emploi, que les départs prévisibles dont la structure n'est pas maîtresse (la retraite et les démissions).

Ainsi, dans un métier ou un emploi donné, la projection quantitative des ressources humaines en base zéro correspond à:

*Effectifs futurs = effectifs actuels - effectifs de départs non maîtrisés.*

Sur cette base, les différentes pyramides vont aussi être "reconfigurées" à l'horizon de prévision choisi.

Enfin, lorsque la démarche prévisionnelle porte uniquement sur la dimension qualitative, c'est-à-dire l'évolution des compétences, la phase de projection des ressources humaines à l'horizon de prévision choisi n'a pas lieu d'être, car elle est complètement centrée sur la dimension quantitative.

**3/3)- La définition des évolutions prévisibles:** constitue la troisième phase d'une démarche de gestion des emplois et des compétences. Elle est très importante, car c'est elle qui conditionne ensuite la pertinence de toute la démarche prévisionnelle: si des facteurs d'évolution déterminants sont négligés, la vision de l'avenir et des besoins futurs risque d'être complètement erronée.

Traditionnellement, on distingue sept catégories de facteurs d'évolution à prendre en compte:

- les facteurs relatifs aux évolutions technologiques;
- les facteurs relatifs aux évolutions socioculturelles;
- les facteurs relatifs aux évolutions politiques;
- les facteurs relatifs aux évolutions économiques;
- les facteurs relatifs aux évolutions réglementaires;
- les facteurs relatifs aux évolutions "missions-usagers" ;
- les facteurs relatifs aux évolutions organisationnelles.

Ces facteurs peuvent être ensuite combinés en scénarios d'évolution dont les conséquences sur les besoins en emplois, en compétences et en ressources humaines, seront étudiées en détail.

**3/4)- La définition de ses besoins futurs en emplois et en compétences:**

cette phase vise à traduire les évolutions préalablement identifiées en besoins futurs de la structure en ressources humaines. Elle consiste à analyser les facteurs et les scénarios d'évolution retenus pour étudier leurs conséquences sur les emplois et les besoins en effectif.

Elle permet de définir et de préciser le contenu des futures situations de travail, avec les compétences qu'elles requièrent (les emplois cibles), ainsi que les effectifs qui seront nécessaires dans chacun de ces emplois.

Il s'agit sans aucun doute de la plus complexe des six phases qui constituent l'architecture d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, car traduire un facteur d'évolution en besoins futurs en effectifs, ou en compétences, n'est jamais une chose simple, d'autant plus qu'il faut aussi considérer les combinaisons de certains facteurs, qui peuvent parfois s'annuler ou, au contraire, démultiplier leurs effets.

Par ailleurs, c'est une phase souvent assez longue, car elle requiert la participation de responsables opérationnels qui connaissent bien les métiers et les emplois de la structure, de façon à pouvoir cerner parfaitement l'impact de chaque facteur d'évolution.

**3/5)- L'analyse des écarts entre les besoins et les ressources futures:**

L'analyse des écarts entre les ressources et les besoins futurs constitue l'étape la plus simple à effectuer dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle consiste simplement à mesurer les différences quantitatives et qualitatives entre les résultats de la projection des ressources humaines et la définition des besoins futurs qui a été réalisée.

En ce sens, il s'agit d'une phase, en quelques sorte, purement comptable, consacrée à l'analyse du solde entre les besoins et les ressources.

Ainsi, sept types d'écarts différents peuvent être mis en évidence:

- des situations de sur-effectif dans certains emplois ou dans certains métiers;
- des situations de sous-effectif dans certains emplois ou dans certains métiers;
- des situations de transformation de certains emplois, ou de certains métiers, qui vont requérir demain des compétences d'un niveau supérieur à celui qui était exigé jusqu'à présent (l'emploi se qualifie);

- des situations d'évolution de certains emplois, ou de certains métiers, qui vont requérir demain des compétences d'un niveau inférieur à celui qui est exigé aujourd'hui (l'emploi se déqualifie);
- des situations de mutation de certains emplois ou de certains métiers qui vont requérir des compétences nouvelles, mais de même niveau que celles qui étaient requises jusqu'à présent;
- des situations de création d'emplois ou de métiers nouveaux;
- des situations de disparition d'emplois ou de métiers existants.

Cette analyse donne lieu ensuite à une synthèse pour identifier les grandes tendances d'écart futur entre besoins et ressources humaines. Ainsi, sur le plan quantitatif, des situations de sous-effectif et de sur-effectif dans certains emplois, ou dans certains métiers, peuvent parfaitement correspondre à une bonne adéquation globale de la structure entre ses besoins futurs en effectifs et ses ressources projetées.

De la même façon, il est important de repérer, les tendances lourdes qui vont affecter la dimension qualitative. Pour ce faire, on calcule généralement:

- le pourcentage d'emplois sensibles, dont le contenu va se modifier, par opposition au pourcentage d'emplois qui vont rester stables;
- le pourcentage d'agents dans les emplois classés sensibles;
- le pourcentage d'agents qui occupent des emplois dont le niveau de compétences va augmenter;
- le pourcentage d'agents qui occupent des emplois dont le niveau de compétences va baisser;
- le pourcentage d'agents qui occupent des emplois qui vont requérir l'acquisition de nouvelles compétences, mais de même niveau que celles qu'ils détiennent actuellement.

Cette cinquième phase constitue le premier moment de rencontre entre la ligne des prévisions et celle qui porte sur les ressources effectives.

Elle aboutit généralement à la rédaction d'un rapport de synthèse qui présente les grands écarts identifiés entre les besoins futurs et les ressources humaines dont la structure devrait normalement disposer.

**3/6)- La définition d'une politique pour annuler ou réduire les écarts**

**prévisibles:** La définition d'une politique, pour annuler ou réduire les écarts prévisibles entre ressources et besoins futurs, constitue la dernière phase et l'aboutissement d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, du moins dans sa dimension théorique, car il restera ensuite à mettre effectivement en oeuvre cette politique.

Elle consiste à définir les grandes orientations de la gestion des ressources humaines pour les années à venir, de façon à gérer au mieux les mutations à venir, puis à décliner celles-ci en plans d'actions concrets.

Elle représente souvent la phase la plus intéressante d'une démarche de gestion prévisionnelle, même si elle n'est pas toujours simple à mener, notamment dans un certain nombre de structures publiques.

Cette étape est importante au sens où c'est à travers elle que va s'établir la relation entre la stratégie de la structure et les pratiques de gestion des ressources humaines.

**4) -La spécificité du secteur public administratif dans la mise en oeuvre de démarches prévisionnelles:**

Toutes les structures du secteur public administratif, quel que soit leur statut, peuvent s'engager avec succès dans des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Il s'agit même, là, d'une condition indispensable à leur bon fonctionnement.

Toutefois, dans un certain nombre de cas, ces démarches ne pourront jamais être complètement identiques à celles du secteur privé, car le secteur administratif présente un certain nombre de spécificités.

S'il paraît souvent un peu plus facile de prévoir dans le secteur public que dans le secteur privé, c'est-à-dire de définir les évolutions qui risquent de survenir à moyen terme et de deviner l'évolution des personnels en poste, il est, par contre, beaucoup plus difficile de mettre en place des mesures efficaces de nature à réduire les écarts prévisibles entre besoins et ressources humaines.

Autrement dit, les cinq premières phases qui caractérisent les démarches de gestion prévisionnelle ne sont pas plus difficiles à réaliser dans le secteur public administratif que dans le secteur privé, tandis que la dernière phase,



qui vise à définir les moyens pertinents pour gérer les différences entre ressources humaines et besoins futurs, est beaucoup plus complexe car, en règle générale, le secteur public administratif possède une marge de manœuvre beaucoup plus réduite dans ce domaine que celle du secteur privé.

Les démarches de gestion prévisionnelle dans le secteur public administratif doivent, en fait, dépasser trois types de contraintes:

**Les contraintes statutaires:** il est vrai que les statuts d'un certain nombre d'organisations publiques peuvent engendrer quelques rigidités, même si souvent, les freins se révèlent davantage culturels que statutaires.

D'une part, la gestion prévisionnelle dans le secteur public suppose de gérer les agents à la fois dans une logique de statut et dans une logique emploi-métier. D'autre part, les administrations notamment, ne possèdent pas la même *souplesse de gestion* que les entreprises, particulièrement en ce qui concerne le recrutement et la mobilité, que celle-ci soit promotionnelle, professionnelle ou géographique.

C'est la raison pour laquelle il est souvent plus difficile de gérer les écarts entre besoins et ressources humaines dans le secteur public.

Néanmoins, cela ne veut pas dire pour autant qu'il n'existe aucune marge de manœuvre car il reste le moyen de la formation, que toute structure publique peut mettre en oeuvre comme n'importe quelle entreprise privée pour réduire des écarts qualitatifs prévisibles entre ressources et besoins futurs.

**La contrainte organisationnelle:** L'existence, dans un certain nombre de structures publiques de la question du pilotage des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences: celles-ci doivent-elles être nationales ou locales?

Alors qu'une démarche locale présente l'intérêt d'être réalisée au plus près des préoccupations du terrain, l'expérience montre pourtant que les responsables locaux ne possèdent que rarement les éléments leur permettant de recenser l'ensemble des facteurs d'évolution qui vont avoir un impact sur les situations de travail.

Par ailleurs, une telle démarche ne permet pas non plus de disposer d'un regard global sur les effectifs, pourtant essentiel, notamment pour envisager des redéploiements entre services locaux. Elle pose, donc, un problème de

cohérence d'ensemble. Inversement, une démarche nationale, forcément centralisatrice, risque d'être trop éloignée de la réalité du terrain, et de ne pas mobiliser le personnel, notamment l'encadrement opérationnel.

Ainsi, un certain nombre de démarches nationales n'ont jamais pu dépasser le stade de la réflexion théorique pour aboutir à des actes de gestion concrets, faute de relais dans les services opérationnels locaux.

Il est donc nécessaire de trouver, au cas par cas, le juste équilibre entre ces deux approches: toute démarche doit toujours comprendre une dimension nationale et une dimension locale ou régionale.

Toutefois, il est souvent pertinent de procéder à la gestion prévisionnelle des effectifs au niveau national et de déléguer une partie de l'analyse des conséquences des évolutions sur les emplois et les compétences au niveau local. Quoi qu'il en soit, la qualité des démarches de gestion prévisionnelle passe toujours par une collaboration étroite entre ces différents niveaux.

**La contrainte liée au principe d'annualité budgétaire:** Ce problème, renvoie à la notion de poste ou d'emploi budgétaire, qu'une structure publique ne maîtrise pas comme une entreprise privée. C'est ainsi qu'il peut exister un certain décalage entre les besoins réels en ressources humaines, liés aux évolutions repérées, et ce qu'autorise la réalité budgétaire.

Aussi, cette absence de visibilité sur les moyens qui leur seront effectivement attribués aux structures publiques dans les années à venir constitue une difficulté réelle dans la mise en oeuvre des démarches de gestion prévisionnelle.

C'est pour ces raisons qu'il existe deux façons différentes de réaliser une démarche prévisionnelle des emplois et des compétences dans le secteur public administratif. Celles-ci ne sont pas exclusives l'une de l'autre, elles sont au contraire très complémentaires:

- la première façon de faire consiste à travailler sur ses besoins réels, indépendamment de toute contrainte budgétaire, en respectant la logique de l'architecture de la démarche présentée un peu plus haut : l'analyse des facteurs et des scénarios d'évolution va permettre de définir ses besoins quantitatifs et qualitatifs réels. L'expérience prouve qu'une telle démarche de gestion prévisionnelle permet toujours de mieux négocier ses moyens avec ses autorités de tutelle budgétaire, parce qu'elle constitue une

démonstration rigoureuse de la réalité des besoins futurs qui correspondent aux missions à remplir dans les années à venir.

- la deuxième façon de faire consiste à intégrer d'emblée les contraintes budgétaires connues pour les années à venir, parce que déjà précisées par la tutelle budgétaire. Ainsi, Les besoins globaux en effectifs ne sont plus déterminés à partir des missions et des évolutions prévisibles qui vont affecter la structure dans les années à venir, mais uniquement sur la base des effectifs budgétaires prévus; les besoins qualitatifs (contenu des emplois et compétences requises) restant eux, toujours définis sur la base des facteurs d'évolutions recensés.

Ces deux démarches sont très complémentaires et peuvent être menées presque simultanément. Une structure publique peut tout à fait s'engager dans les quatre premières phases d'une démarche classique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et, sur la base des besoins réels ainsi estimés, aller négocier ses moyens en effectifs à moyen terme avec ses autorités de tutelle budgétaire.

Ainsi, elle peut, dans un deuxième temps, basculer sur la seconde logique et réajuster ses prévisions de besoins futurs en effectifs sur un principe de réalité budgétaire, pour achever la démarche avec la réalisation des deux dernières phases qui la composent: l'analyse des écarts entre besoins et ressources humaines et la définition d'une politique pour gérer ces écarts.

En effet, dans tout les cas, la prévision permet toujours de mieux hiérarchiser les priorités et, par conséquent, de prendre par anticipation les meilleures décisions possible compte tenu du contexte toujours difficile.

Enfin, il ne faut pas oublier que la contrainte budgétaire ne porte que sur la dimension quantitative de la gestion prévisionnelle. La prévision des évolutions du contenu des emplois, des qualifications et des compétences ( c'est-à-dire la dimension qualitative) qui seront requises demain constitue aussi une dimension fondamentale d'une démarche de gestion prévisionnelle, peut-être plus importante encore que la prévision des effectifs.

Il existe donc bien des difficultés spécifiques au secteur public dans la mise en oeuvre de démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des

compétences. Ce n'est pas une raison suffisante pour ne pas s'engager dans ces démarches, car elles constituent un outil de changement performant tout aussi indispensable au secteur public administratif qu'au secteur privé. Simplement, elles doivent être menées de façon différente afin de s'adapter à ces contraintes particulières.

**5)- Les instruments de mise en oeuvre de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les communes Algériennes:** de l'importante que constitue la gestion prévisionnelle des effectifs pour assurer la meilleure adéquation entre les besoins et les ressources humaines de la commune dans le future, le législateur a prévu une série de documents à préparer et renseigner par le responsable de la gestion du personnel communal qui servent à constituer le document final sous la forme de plan annuel de gestion des ressources humaines.

**5/1)- Définition du plan annuel de gestion des ressources humaines et la présentation de son contenu:** la commune est, donc, tenue d'établir un plan annuel de gestion précisant les opérations de gestion devant être réalisés au cours de l'année budgétaire notamment en ce qui concerne:

- les recrutements,
- les promotions,
- les mouvements des personnels,
- la formation, le perfectionnement et le recyclage,
- la mise à la retraite.

Le plan annuel de gestion comporte 13 tableaux énumérés ci—après:

- Le tableau 1: la structure des effectifs: il est le résultat d'une analyse des missions. Il est expression des besoins quantitatifs et qualitatifs des profils nécessaires pour la prise en charge des missions de la commune. Il est également l'instrument de gestion de la ressource humaine, il reste le fil conducteur du tableau de bord qui permet le respect des normes en matière d'encadrement, de maîtrise et d'exécution dans les domaines administratifs, et techniques.
- Le tableau 2: organe consultatif interne, commission paritaire et de recours,

- Le tableau 3 : examen et concours, (arrêtes cadres),
- Le tableau 4: Calendrier récapitulatif des opérations de gestion prévisionnelle,
- Le tableau 5 : Le calendrier des opérations de recrutement externe,
- Le tableau 6: départ en retraite,
- Le tableau 7: Plan prévisionnel d'organisation des formations et recyclage et perfectionnement,
- Le tableau 8 : les mouvements des personnels,
- Le tableau 9 : état des agents contractuels et vacataires.
- Le tableau 10: fiche de contrôle des opérations de recrutement sur concours,
- Le tableau 11: fiche de contrôle des opérations, recrutement par voie de promotion au choix et qualifications professionnelles,
- Le tableau\_12: fiche de contrôle des opérations de recrutement par voie de formation sur concours,
- Le tableau\_13: fiche de contrôle des opérations de recrutement sur titre.

**5/2- Modalités d'élaboration et d'approbation du plan de gestion:** Lors de l'élaboration du plan de gestion, la commune doit:

- tenir compte impérativement des disponibilités budgétaires de la commune ainsi que des dispositions statutaires en vigueur,
- préparer le projet de plan de gestion au niveau de la commune et le présenter à l'inspection de la fonction publique pour étude et approbation,
- Les modifications éventuellement apportées au plan de gestion en cours de l'année, suite à des nouvelles données budgétaires, sont opérées selon les mêmes formes et modalités que celles prévues pour son élaboration.

La mise en oeuvre du plan annuel de gestion des ressources humaines doit respecter l'application stricte des opérations programmées au plan conformément aux dispositions statutaires et réglementaires en vigueur.

Toutefois un contrôle à posteriori est exercé par l'inspection de la fonction publique consiste à vérifier les actes de gestion et des inspections inopinées peuvent être diligentées au niveau du service gestionnaire de la commune.

### **Conclusion du troisième chapitre**

Dans cette partie de notre étude, nous venons de décrire quelques concepts fondamentaux de la gestion des ressources humaines et les techniques et méthodes de mise en oeuvre de cette pratique reconnus par un nombre important des spécialistes.

Cette description nous a conduit à démontrer, à titre indicatif, ce que ce passe en matière de la gestion des ressources humaines au niveau des communes en ce qui concerne les techniques de recrutement, les actions de formations et la gestion prévisionnelle des compétences pour arriver par la suite à apprécier l'intégration de cette activité dans le processus de la normalisation des effectifs et la modernisation de l'administration communale.

L'avenir des collectivités territoriales dépend sur ces personnels qui assurent le fonctionnement des services publics locaux. Pour cela celles-ci ont besoin de recruter des personnels de qualité au sein de 15 corps correspondant à 28 grades prévus par le statut type des fonctionnaires communaux.

Les exigences croissantes du public, la technicité de plus en plus grande des métiers territoriaux, rendent déterminants le choix des hommes et des femmes. Le recrutement de nouveaux personnels, notamment de cadres, va être un défi majeur, d'autant plus redoutable que la formation initiale aux métiers des communes, par les centres et organismes publics ou privés, est quasiment inexistante. Il s'agit donc, dès maintenant, de répondre aux besoins croissants de recrutement et d'encadrement des communes par, notamment, l'amélioration des conditions de sélection et de choix des agents.

Dans ce cadre, le concours reste la base du recrutement. Vieux principe de la sélection, garant de l'égalité des conditions d'accès et de l'objectivité des choix, c'est-à-dire fondement incontournable de la neutralité du service et du principe du recrutement au mérite.

Ainsi, pour le cas de nos communes il s'agit d'organiser, dans la mesure du possible, des concours sur épreuves écrites, des concours sur titre, des examens ou tests professionnels et des choix directes dans la limite d'un quota parmi les travailleurs occupant un poste inférieur et inscrits sur une liste d'aptitude.

Organiser un concours est lourd et coûteux lorsque, notamment, le nombre de postes budgétaires ouverts est très traduit. Pour l'accès à certaines fonctions, techniques ou administratives, l'Etat a mis un dispositif d'organisation des concours permettant à un ensemble des communes de réaliser leurs recrutements par la voie des centres de formation spécialisés relevant de l'autorité de tutelle ou de l'école nationale l'administration (ENA).

Ces organismes doivent assurer un bon système de recrutement, d'une part parce qu'elles organisent celui-ci d'une manière rationnelle qui permette d'apprécier, aux meilleures conditions, la compétence des candidats, et d'autre part dans un souci d'assurer une meilleure rentabilisation des concours, examens et tests professionnels par la réduction des coûts.

Toutes fois la concrétisation des ces concours et publication des résultats doivent obéir toujours à des règles définies à chaque poste de travail et à la probation et la validation des services locales chargés de la fonction publique.

La réussite des concours de recrutement ne peut pas constituée une finalité en soi par l'employeur public ou privé. Elle est toujours suivi d'un processus d'adaptation et de transmission des types de savoir, de savoir-faire et de savoir être, nécessaires aux futurs responsables pour exercer correctement et efficacement les attributions ou compétences dont elles seront investies.

Ainsi la formation est, en effet, un outil d'adaptation constante des agents aux nouvelles missions, en particulier à l'occasion d'une prise de poste, de changement d'organisation ou d'introduction de nouvelles technologies.

Dans cette optique, on peut distinguer, à titre de grandes orientations, la formation professionnelle intégrée au temps de travail effectif, la formation initiale d'application prévue avant titularisation et à l'occasion d'adaptation à un nouveau emploi, la formation promotionnelle en vue de la préparation à des concours ou examens professionnels et enfin la formation personnelle à l'initiative de l'agent sous agrément de son employeur.

En effet, dans l'administration algérienne en général, il est consacré un cadre réglementaire approprié pour les actions de formation, de perfectionnement et de recyclage des fonctionnaires. Au sens de cette réglementation on distingue :

- La formation spécialisée est destinée l'occupation initiale d'un emploi public, ou à l'accès à un corps ou grade supérieur pour les

fonctionnaires en activité, ainsi que la préparation aux concours et examens professionnels.

- Le perfectionnement vis à l'amélioration, l'enrichissement, l'approfondissement, la mise à jour des compétences professionnelles du fonctionnaire.
- Le recyclage à pour objectif l'adaptation d'un emploi public compte tenu de révolution des méthodes et des techniques, ou des changements importants intérieurs dans l'organisation, le fonctionnement et les missions du service.

Les actions à entreprendre par chaque administration doivent obligatoirement faire l'objet d'un plan de formation élaboré en début de chaque année. Ce plan constitue un instrument servant à orienter la mise en oeuvre de la politique de formation.

Toute fois quatre étapes principales marquent l'organisation et la gestion de la formation professionnelle continue dans une institution. Ces étapes sont: d'abord, la détection et l'analyse des besoins relatifs à la période couverte par le plan, ensuite l'élaboration d'un plan opérationnel de formation pour l'année concernée, puis la mise en oeuvre du plan et le suivi des actions engagées, et enfin, l'évaluation des résultats obtenus de point de vue managérial, administratif et pédagogique.

Cette organisation n'a guère fonctionnée, d'une manière complète, dans notre pays pour des motifs liés essentiellement à l'absence des moyens financiers réservés à la formation dans institutions publiques, notamment les communes. Sur cette situation une enquête sur les besoins en formation des communes a été recommandée par le Ministère de tutelle (Intérieur et collectivités locales) auprès d'un centre d'études spécialisé (CENEAP). L'objectif était de produire un diagnostic du système de formation et de proposer un plan d'actions en vue d'améliorer l'efficacité du système de formation.

Les constatations relevées ont permet de dégager :

- une inadéquation entre les activités des personnels et les missions des postes occupés au titre de leurs services d'affectation,
- un déficit en matière d'organisation, des pratiques de gestion qui ne favorise par la consultation des collaborateurs dans la prise de décision,



- une absence d'intérêt des responsables à la gestion par les résultats qui commande des mécanismes d'évaluation,
- un manque de formation au management estimé à plus de **80%** du personnel global des communes.

Ces constatations rendent, plus que jamais, la formation du personnel communal à la gestion publique local indispensable et vital pour réussir la politique de décentralisation et le processus de modernisation de l'administration locale.

Mais le développement des ressources humaines dans un contexte d'évolution permanente des emplois, multiplication des qualifications, et également transformation des aspirations des agents, suppose une gestion des hommes, non plus statique, mais suffisamment dynamique pour anticiper les évolutions et prévenir les dysfonctionnements à venir.

C'est à cause de ce phénomène d'accélération du changement que la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est devenue maintenant une pratique incontournable de la gestion des ressources humaines.

Il s'agit d'un mode d'approche logique de la gestion des hommes dans une organisation, qui consiste à prévoir et projeter ses besoins et ses ressources en personnel sur le moyen ou le long terme, afin d'en analyser ensuite les écarts prévisibles, et de mettre en place les moyens appropriés pour ajuster ses ressources aux besoins futurs.

Pour cet objectif il existe de multiples façons pertinentes de mener ce travail de gestion prévisionnelle dans la mesure où chaque situation est toujours originale et appelle donc des dispositifs spécifiques.

En effet, qu'elle que soit la nature des dispositifs de prévision mis en oeuvre, il est nécessaire de passer par les six phases suivantes :

- L'état des lieux des ressources humaines de la structure,
- La projection de ses ressources humaines l'horizon de prévision choisi,
- La définition des évolutions prévisibles,
- La définition de ses besoins futurs en emplois et en compétences,
- L'analyse des écarts entre les besoins et les ressources futures,
- La définition d'une politique pour annuler ou réduire les écarts prévisibles.

Toutefois, les démarches de gestion prévisionnelle dans le secteur public administratif doivent dépasser trois types de contraintes statutaires, organisationnelles et celles liés au principe d'annualité budgétaire.

De l'importante que constitue celle pratique, le législateur algérien a voulu prévoir une série de documents à préparer et renseigner par le responsable de la gestion du personnel communal qui servent à constituer un document final sous la forme de plan annuel de gestion des ressources humaines.

Ce document devant être réalisé au cours de l'année budgétaire qui va retracer l'ensemble des actions à mener, notamment en ce qui concerne : les recrutements, les promotions, les mouvements des personnels, la formation, et les départs en retraite.

**CHAPITRE IV**

**PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA  
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA  
FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

### **Introduction du quatrième chapitre**

Au début de ce chapitre, il sera présenté les conclusions arrêtées à l'issue d'une étude pratique sur la gestion des ressources humaines dans un échantillon de communes algériennes, au nombre de 15, ciblées par un questionnaire écrit et des entretiens individuels.

Cette étude a portée sur les domaines qui concernent le niveau d'encadrement des communes, les actions de formation, la fonction gestion des ressources humaines à l'échelon communal et les voies d'une revalorisation de la fonction publique territoriale en Algérie.

A l'issue de cette présentation, nous consacrons dans une partie finale de notre étude un espace de réflexion sur les voies d'une réforme rendue d'autant plus nécessaire de la fonction publique territoriale que la modernisation des services publics qui doit s'opérer et s'activer davantage dans les prochaines années.

Il faut souligner que les fonctionnaires exerçant au sein des communes et rattachant à la Fonction publique territoriale devront jouer un rôle majeur dans le succès attendu du processus de la décentralisation, engagé par l'Etat Algérien depuis 1990. Sans eux, c'est un fait évident, les élus locaux n'auraient pas pu faire face aux nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées. C'est pourquoi une redéfinition du rôle des fonctionnaires dans l'effort de développement se voir nécessaire.

Pour autant, force est de constater que le statut de la Fonction publique territoriale, qui n'a subi aucune modification depuis le décret exécutif du 02 février 1991, s'avère par certains de ses aspects, exagérément rigide et trop contraignant. Il on résulte des moyens humains limités, difficultés financières croissantes de recrutement, manque des cycles de formation, inadaptation des formations à l'évolution fulgurantes des techniques et du droit, impossibilité d'assurer un déroulement de carrière véritablement attractif et évolutif, etc. Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause les principes fondamentaux du statut de la Fonction publique territoriale mais de parvenir à plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines, en un mot de mieux répondre aux besoins des populations.

## **SECTION I : ETUDE DE CAS SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES COMMUNES**

L'étude a pour objectif de produire un diagnostic de la pratique GRH au niveau de quelques 15 communes implantées dans la région ouest de notre pays et de proposer des mesures d'urgence en vue d'améliorer l'efficacité du système de gestion du personnel communal en agissant simultanément sur les dysfonctionnements recensés et sur les besoins d'évolution découlant du changement d'environnement et des missions des collectivités locales.

### **1. Les objectifs généraux de l'étude :**

1. Identifier les catégories de personnel par grade et par situation professionnelle.
2. Apprécier la qualification de la ressource humaine et le niveau d'encadrement des communes.
3. Constater le degré de prise en charge des besoins en ressources humaines par les plans annuels de gestion des ressources humaines.
4. Evaluer les besoins en formation des personnels cadres, de maîtrise et d'exécution en fonction des domaines d'intervention des communes.
5. Présenter le rôle de la fonction ressources humaines au niveau des communes.
6. Hiérarchiser les mesures à prendre pour une revalorisation de la fonction publique territoriale.

### **2. Démarche utilisée :**

L'étude de la pratique de la gestion des ressources humaines dans les communes s'est appuyée sur deux outils classiques : *le questionnaire et les entretiens individuels.*

A l'aide de ces deux outils, nous avons procédé, d'une part, à un recensement des personnels par corps, grade et fonction et, d'autre part, à une analyse des besoins en ressources humaines exprimés par les responsables locaux.

En vue d'assurer une signification correcte à l'information pertinente, nous avons tenté de découvrir des situations assez courantes. Ce qui nous a permis de nous appuyer sur une taille de l'échantillon assez réduit.

Les entretiens ont ciblé les principaux acteurs de la gestion des ressources humaines, notamment les secrétaires généraux et les chefs de services du personnel.

**3) Le choix de l'échantillon :**

Pour arrêter l'échantillon, nous avons procédé dans un premier temps à la sélection d'une quinzaine de communes choisies pour leur diversité du point de vue :

- La taille de la population,
- La création administrative,
- L'effectif administratif et technique.

Sachant en plus que, les actions entreprises dans le domaine de la gestion des ressources humaines ont constitué un autre critère déterminant dans le choix de ces communes.

Il ne s'agit pas d'un échantillon construit selon des règles statistiques de représentativité -sachant que le pays compte 1542 communes sur l'ensemble du territoire.

Cet échantillon est néanmoins représentatif de ce qui se passe actuellement en Algérie en matière de gestion des ressources humaines parce qu'il a été sélectionné en consultation avec des praticiens d'audit et d'analyses de la gestion publique locale qui savent " ou il se passe quelque chose " même si la totalité des lieux où se trouve quelque chose n'a pas pu être choisie.

La sélection de l'échantillon par cette méthode s'est appuyée sur le choix des communes qui représentent :

- ▲ une importance économique et administrative dans le territoire de la Wilaya (chef lieu de Wilaya ou de Daïra);
- ▲ une population avec un nombre d'habitants représentatif selon celle fixé par le code communal;
- ▲ Un effectif communal assez important (plus de 100 agents).

**CHAPITRE V : PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA GESTION  
DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

Il s'agit des communes suivantes:

<b>Nbre</b>	<b>Communes</b>	<b>Nbre d'habitant</b>	<b>Date de création</b>	<b>Budget 2004</b>	<b>Nbre d'effectif</b>
1	Tlemcen	132.340	1854	812.565.000	943
2	Sidi-bel-abbès	220.000	1843	814.368.458	713
3	Naama	14.074	1960	127.656.000	56
4	Maghnia	96.302	1984	353.860.453	378
5	Remchi	45.256	1955	262.853.000	202
6	Ghazaouet	40.125	1900	163.459.355	230
7	Benisaf	42.227	1900	373.653.162	220
8	Frenda	75.200	1953	147.874.410	124
9	Sougueur	85.000	1945	209.314.913	201
10	Bab-assa	10.018	1963	76.203.906	68
11	Mecheria	60.912	1963	172.532.419	315
12	Souahlia	32.100	1984	71.799.702	57
13	Ain-tolba	11.232	1984	76.811.619	70
14	Oualhassa	17.526	1984	89.325.025	174
15	Ain-benkhalil	14.045	1984	32.463.000	45
<b>TOTAL</b>					<b>3.796</b>

**4) Le contenu du questionnaire** : il a porté sur les domaines suivants :

*En ce qui concerne l'encadrement des communes :*

- ▲ Répartition des effectifs par corps, grade, situation professionnelle, sexe et par tranche d'age.
- ▲ Nomination aux postes de responsabilité prévus par l'organigramme de l'administration communale.
- ▲ Nomination du secrétaire général de commune.
- ▲ Part du personnel vacataire (y compris ceux recrutés dans le cadre du dispositif de l'emploi de jeunes) dans l'effectif global des communes.
- ▲ Le niveau d'instruction des fonctionnaires communaux titulaires.
- ▲ Déploiement du personnel sur les services techniques et administratifs de la commune.

**CHAPITRE V: PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

---

- ▲ Détermination des besoins en ressources humaines durant les cinq dernières années.
- ▲ Les recrutements réalisés durant les cinq dernières années et leurs apports sur le taux d'encadrement.

*En ce qui concerne les actions de formation et de perfectionnement :*

- ▲ Les communes préparent – elles des plans de formation, ont-elles réservé un budget spécial pour la formation de leurs personnels ?
- ▲ Combien d'agents ont bénéficié d'une formation longue durée, courte durée, perfectionnement ou séminaires ?
- ▲ Quelles sont les catégories de personnel ayant participé à ces formations ?
- ▲ Quelle évaluation donnent les communes aux résultats obtenus lors de ces formations ?

*En ce qui concerne la fonction gestion des ressources humaines :*

- ▲ La fonction GRH est elle organisée sous forme d'une direction, service ou bureau. Quelles sont ces principales tâches ?
- ▲ Le responsable de la fonction GRH dispose t-il d'un tableau de bord comportant les indicateurs de gestion de personnel notamment le taux de recrutement de mobilité, d'absentéisme et les besoins en formation.
- ▲ Le responsable de la fonction GRH est-il nommé, depuis quand, quels sont ses compétences et notamment son niveau d'instruction ?
- ▲ L'encadrement du service est –il en mesure d'assumer toutes les tâches de la gestion du personnel communal ?

*En ce qui concerne la revalorisation de la fonction publique territoriale :*

- ▲ Les contraintes à la bonne gestion des ressources humaines, sont-elles d'ordre statutaires, organisationnelles ou exogènes.
- ▲ Les motivations au travail à introduire au statut de la fonction publique territoriale.
- ▲ Les propositions de solution pour remédier à la situation actuelle de la GRH et les voies d'une réforme pour assurer une meilleure attractivité de la fonction publique territoriale.



### **5)- Les constatations :**

Ainsi nous avons recueilli le maximum de renseignements sur l'état dominant dans les communes et les conclusions auxquelles nous sommes parvenus se présentent comme suit :

#### **5/1) - Les déficits en matière d'encadrement :**

Dans cette première partie de l'enquête, nous essayons d'apprécier le niveau d'encadrement des communes à travers la répartition des effectifs selon plusieurs critères, notamment le corps et le grade et le statut, et voir par la suite dans quelle limite cette répartition peut répondre aux besoins réels des communes pour permettre un fonctionnement normatif de ces services administratifs et techniques définis à l'occasion de l'adoption des organigrammes.

Ainsi, l'enquête réalisée aboutit aux constats suivants :

▲ Sur 15 corps et 28 grades prévus par le statut type des fonctionnaires communaux, il a été constaté qu'aucune administration communale ne possède un encadrement comprenant tous les corps et tous les grades. Ce qui signifie l'absence d'une normalisation des effectifs.

▲ Toutes les communes ont fait recours à l'emploi de jeunes avec contrats à durée déterminée pour combler le déficit en personnel. Le nombre de cette catégorie de personnel représente un taux de 38% de l'effectif total des communes objet de notre étude.

▲ La catégorie de personnel classée au titre de cadres supérieurs de l'administration communale, ayant suivi une formation universitaire et qui sont statutairement habilités à occuper un poste de responsabilité et de direction d'un service, ne dépasse un nombre de 150 sur 3.796 agents titulaires de l'ensemble des communes enquêtées. Ce qui représente un taux moyen 4% de l'effectif global.

▲ Pour la catégorie des cadres moyens, classés à l'indice de salaire plus de 10 moins de 15 et titulaires d'un diplôme spécialisé dans les domaines liés à l'activité communale, leur taux ne dépasse pas 9 % de l'effectif global soit 333 agents. Ce qui signifie un manque conséquent en nombre et en qualité de personnel encadreurs pour l'administration et la direction des services publics communaux.

▲ Parmi tout le personnel cadres supérieurs et moyens, la part de ceux affectés à assumer les missions techniques dévolues aux communes par les lois en vigueur ne dépasse pas 136 sur 3.796 agents, soit un taux de 3.58 %, ce qui est considéré une norme très faible par rapport aux besoins exprimés par les communes en matière de ressources humaines qualifiés dans les domaines techniques liés à l'urbanisme, gestion de patrimoine et au développement local.

▲ L'analyse des situations du personnel nommé aux postes de responsabilité a laissé apparaître un phénomène quasi général qui affecte les structures organisationnelles des communes, il s'agit de la vacance des services de personnel encadreurs alors que ces mêmes services ont été créés et adoptés par les assemblées populaires communales. Ainsi sur un nombre de 506 services composant l'administration de toutes les communes enquêtées, il n'est nommé à leurs têtes que 217 agents pour assurer leurs fonctionnements. soit un taux avoisinant 43%.

Cette faiblesse de couverture de l'encadrement des services est due, essentiellement, à l'absence de personnel qualifié remplissant les conditions statutaires prévues par la réglementation régissant la fonction publique territoriale.

Ces constatations ont permis de mesurer le déficit en ressources humaines que les communes vivent en permanence depuis plusieurs années et l'inadéquation entre les missions complexes confiées aux communes et les effectifs chargés de les exécuter dans les conditions les plus favorables.

Cette situation a fini, par ces répercussions négatives, à affecter le fonctionnement des services communaux et la satisfaction des besoins incompressibles des populations à l'échelle local.

Face à ces insuffisances constatées, les responsables communaux, notamment les élus, ont engagés des actions multiples pour enrichir les effectifs existants et garantir un encadrement adéquat et efficace. Mais les résultats obtenus, par la suite, sont restés limités pour arriver à combler le déficit du fait des refus formulés par les instances de tutelle et celles chargées de suivi et du contrôle des mouvements et des carrières du personnel communal, de recourir massivement

au recrutement externe de agents pour des raisons se rapportant aux capacités financières des communes jugées très souvent insuffisantes pour supporter des dépenses supplémentaires relatives au personnel.

A cela s'ajoute aussi à l'inattractivité de la fonction publique territoriale en Algérie considérée par les diplômés universitaires notamment, comme un débouché de carrière professionnelle non motivant sur le plan social et pécuniaire.

Sur ce volet, l'analyse des résultats de notre étude sur l'évolution de recrutement durant la période allant de l'année 2000 à 2004, a permis de dégager les constatations suivantes :

▲ Les communes enquêtées ont exprimé 1.931 demandes au titre des besoins en recrutement d'agents tous grades confondus, alors que le nombre des nouveaux recrutés en définitive après sélection et concours n'a pas dépassé 598 agents. Ce qui représente un taux de 31%.

▲ Parmi ces nouveaux agents on trouve 41 cadres administratifs et 26 cadres techniques ayant un diplôme universitaire. ce qui représente en général un taux de 11%. Alors que la part importante est réservée au recrutement des cadres moyens affectés à l'exécution des taches administratives que techniques (un nombre de 411 soit un taux de 69%).

▲ La quasi-totalité des recrutements ont été opérés par la sélection des candidatures après concours externe et avis publiable. Ce procédé ne concerne pas le personnel vacataire chargé des emplois de gardiennage, ménage et de manoeuvre.

▲ Les recrutements par voie de mutation entre la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale sont qualifiés par des cas très rares dus à quelques situations provoquées par des considérations outre professionnelles (familial, disciplinaire,..).

▲ des recrutements directs des diplômés universitaires, qui sont affectés aux communes, ont été effectués par le ministère de tutelle afin d'assurer, à titre temporaire, des taches spécifiques à l'occasion des opérations de grande envergure lancées par les pouvoirs publics (élection, recensement national, suivi des programmes spéciaux de développement...etc.). A signaler que cette catégorie d'employés a bénéficié d'une intégration d'office et permanente aux différents

corps du personnel communal après une satisfaction confirmée dans l'exécution des missions. le nombre de cas rencontrés au cours de notre étude n'était pas supérieur à deux agents pour chaque commune.

▲ L'inexistence de recrutement de personnels issus des centres de formation spécialisée en administration locale à l'exception de quelques diplômés de l'Ecole nationale d'administration formés pour occuper soit le poste de secrétaire général de commune ne dépassant pas 20.000 habitants ou bien la gestion des finances locales. Ce type de recrutement se présente en particulier au niveau des grandes communes chef lieu de Wilaya. Dans ce même contexte il a lieu de rappeler que les centres de formation spécialisés ont cessé d'assurer la formation de base avant recrutement de personnel au profit des collectivités locales, mission dont ils étaient initialement chargés d'accomplir.

*De ce qui précède, il a lieu d'apprécier le décalage important entre les besoins en ressources humaines et les recrutements opérés jusqu'à maintenant pour renforcer l'encadrement des communes qui continuent à souffrir d'un manque conséquent d'agents capables d'assumer les missions assez complexes, et variés que la commune Algérienne est tenue de réaliser dans les conditions sociales et économiques difficiles que traverse le pays.*

*Il reste impératif pour tous les responsables de la gestion des communes, notamment le Ministère de tutelle, d'engager le plus vite possible une réflexion profonde sur les moyens et les démarches d'une politique de redressement de la situation actuelle d'encadrement des services communaux afin d'atteindre le seuil normatif des effectifs en quantité et en qualité pour permettre aux communes d'assumer ces missions et de pouvoir exercer pleinement leur rôle d'entreprise des services publique édicté par la législation nationale.*

**5/2)- Les écarts en matière de formation :**

La formation en matière de gestion publique porte sur la maîtrise des principes juridiques qui doivent régir toute activité administrative, les outils essentiels pour une maîtrise des processus de gestion, les systèmes de pilotage et de conduite du changement ainsi qu'un renforcement des capacités des fonctionnaires à concevoir des programmes et à en définir les conditions optimum de succès.

Dans cette optique, l'objectif de notre enquête était d'apprécier le niveau de la prise en charge par les responsables de la gestion des ressources humaines de cet aspect important au cours de la gestion des carrières de leurs personnels.

Ainsi les questions posées ont permis de savoir :

1. Dans un premier temps, si les plans de formation annuels ou pluriannuels sont élaborés par les communes, et si les budgets prévisionnels réservent-ils une dotation spéciale pour la formation,
2. Dans un deuxième temps, le nombre d'agents ayant bénéficié d'un cycle de formation durant ces cinq dernières années. Quelles sont les types de ces formations, quelle catégorie de personnel la plus touchée par ces formations,
3. Enfin, l'appréciation des responsables de la gestion des ressources humaines à l'issue des formations sur les résultats obtenus.

En conséquence, l'analyse des réponses collectées a permis de relever les constatations ci-après :

▲ Il n'existe pas de plan de formation ou de développement des connaissances professionnelles des agents pour la réalisation des missions au niveau de toutes les communes enquêtées. De plus toutes les actions engagées en matière de formation sont à l'initiative des services de la tutelle (Ministère ou Wilaya) en collaboration avec les centres de formation administratifs spécialisés rattachés au même ministère de tutelle.

▲ La lecture des budgets annuels successifs élaborés par les communes a permis de confirmer une absence totale des dotations budgétaires prévisionnelles pour couvrir les frais éventuels relatifs à la formation du personnel. Ce qui démontre la négligence caractérisée des responsables communaux, notamment les maires, de

cet aspect fondamental, qui est la formation, dans toute démarche de modernisation des méthodes de travail et de performance de l'action administrative.

▲ sur un effectif total des communes enquêtées, de 3.796, on trouve seulement 83 agents qui ont eu l'occasion de suivre un cycle de formation, soit un taux de 2.18%. ces cycles allant d'une durée longue entre un mois et six mois, d'une durée courte d'une semaine et plus ou bien sous forme des journées de perfectionnement et d'études (séminaires).

▲ Les participants aux cycles de formation de courte durée sont plutôt nombreux par rapport à ceux qui ont participé aux autres formes préconisées. Soit un taux de 66% de l'ensemble des agents formés.

▲ Parmi les bénéficiaires de ces formations, 38 cadres supérieurs ont pu suivre une formation dans les domaines d'activité des communes et la majorité de ces cadres formés (soit 35 agents) relève uniquement du corps administratif communal.

▲ Parmi cette même catégorie de cadres 08 personnes seulement ont bénéficié d'une formation du longue durée.

▲ Les formations à destination des cadres techniques de la commune sont rarement organisées au cours de ces dernières années.

▲ L'enquête relève que le personnel des 05 communes, faisant partie de notre étude, n'a bénéficié d'aucun cycle de formation quelque soit sa forme.

▲ Sur les 3.796 agents titulaires affectés aux communes enquêtées, 90 seulement justifient d'un niveau d'instruction universitaire, 188 sont titulaires du diplôme du baccalauréat, parallèlement à ces données on constate que 2.100 agents ne possèdent aucun niveau d'instruction. Ces constatations montrent la difficulté de redresser la situation de la faiblesse du taux d'encadrement par la mobilisation des ressources internes et par la voie d'une politique de formation.

▲ Les principaux thèmes de formation, dont ont bénéficié les agents communaux, ont porté sur des domaines liés plutôt à l'action administrative, notamment l'état civil, le fichier électoral, la gestion du personnel, le suivi de patrimoine et les procédures de passation des marchés publics.

▲ Le choix des participants aux cycles de formation est déterminé en fonction du poste occupé par les agents dans les différents services de la commune, sans pour autant qu'ils puissent bénéficier de plusieurs types de formations dans leurs carrières. A signaler dans ce cadre, une exception faite à l'occasion de l'organisation du cycle de formation de longue durée (deux ans à raison d'une semaine par mois) en direction des secrétaires généraux des communes où les thèmes abordés ont trait l'ensemble des domaines d'intervention des communes pour cette même catégorie.

▲ D'après les responsables de la gestion des ressources humaines, les bénéficiaires des cycles de formation, organisés pendant ces dernières années, ont, toujours, apprécié les résultats des thèmes abordés, comme des gains confirmés en connaissances réglementaires et outils valables de travail.

▲ Les besoins en formation constituent toujours une revendication majeure aussi bien des responsables que des concernés eux-mêmes pour la réalisation des missions de la commune et l'amélioration de la qualité des prestations des services publics locaux.

▲ Ces besoins exprimés par les responsables de la gestion des ressources humaines s'orientent, essentiellement, vers les domaines d'activité des communes liés à la gestion efficace des opérations de développement local sur le plan financier et technique, la sauvegarde du patrimoine, la mobilisation des ressources financières et la maîtrise des méthodes visant la préservation de l'environnement.

*En conclusion des faits constatés au niveau des communes sur la dimension de la formation dans le processus de la gestion des ressources humaines, il ressort une insuffisance remarquable des actions engagées, jusqu'à maintenant, par les responsables de la gestion locale en direction des agents communaux pour améliorer davantage leurs connaissances de métier et les doter des nouveaux outils de travail indispensable à la bonne prise en charge des besoins de la population et à la modernisation de l'administration.*

*Toute fois ce manque de formation doit être comblé, impérativement à l'avenir, par une obligation faite aux communes, à l'occasion des approbations des budgets par la tutelle, de d'adjoindre à leurs prévisions budgétaires annuelles des montants réservés aux frais de formation et de perfectionnement des agents de la commune et de préconiser une approche combinée entre plusieurs communes, d'une même circonscription territoriale, un calendrier des stages et de formation au profit de leurs personnels permettant ainsi un échange des méthodes et des connaissances entre les acteurs de la vie publique locale pour mieux assurer les missions fondamentales dévolues aux communes.*

**5/3)-Les carences de la fonction de la gestion des ressources humaines :**

A la lumière des situations d'encadrement et de formation au niveau des structures administratives communales caractérisées par un manque conséquent en ressources humaines et d'actions significatives, notre étude s'est particulièrement intéressée aux responsables directs de la fonction de la gestion des ressources humaines, à leurs qualifications en la matière, à leur mode d'organisation et leurs outils de travail. Il s'agit de déterminer l'importance et le contenu réservé à cette fonction par les responsables communaux.

Sur ces aspects, notre enquête révèle les résultats suivants :

- ▲ Dans l'ensemble des communes, la fonction GRH se résume en un service qui s'occupe, dans la plupart des cas et en même temps, d'autres tâches qui concernent d'autres secteurs d'activité de la commune ( réglementation générale par exemple),
- ▲ La fonction GRH se voit organisée uniquement sous forme de bureau de personnel dans les communes de moins de 100 employés,
- ▲ Toutes les communes enquêtées n'indiquent pas dans leurs organigrammes, une structure appelée service de "gestion des ressources humaines" au sens de l'évolution qu'a connue cette pratique dans le processus de modernisation de l'administration à l'échelle mondiale.



^Les principales missions assurées par le responsable du service chargé du personnel s'articulent autour de :

- la tenue d'un dossier administratif pour chaque agent selon sa situation statutaire (titulaire, vacataire ou contractuel). ce dossier doit comprendre toutes les décisions prises relatives à la carrière des agents depuis leurs installations jusqu'à la fin de leurs relations de travail avec la commune.
- La préparation des projets de décisions concernant les avancements en grade, les promotions éventuelles, les congés divers, les retenues sur salaires, les sanctions prononcées par les commissions, les mutations, les mises en disponibilité et les détachements. Toute fois ces taches ne sont effectuées, dans tous les cas de figure, que sur une demande explicite du maire de la commune ou du secrétaire général de la commune chargé, expressément, par le code communal de la gestion du personnel.
- L'exécution et le suivi des opérations de recrutement et de formation initiées par la commune en collaboration avec les structures externes de l'Etat chargées, eux aussi, de veiller au respect des procédures de déroulement de ces opérations.

^A la demande de nous communiquer quelques indicateurs actualisés concernant la gestion du personnel (notamment le taux d'encadrement, les qualifications des agents, les besoins en ressources humaines, les besoins en formation, le taux d'absentéisme, l'évolution de la masse salariale) les responsables de la fonction GRH des communes ont exprimé une inaptitude remarquable dans la maîtrise de ces indicateurs nécessaires pour la gestion efficace des ressources humaines. Ce qui signifié l'absence d'une vision futuriste de la gestion du personnel permettant de tracer une politique prévisionnelle de la gestion des ressources humaines basée sur des constations actualisées et fiables.

^En ce qui concerne l'encadrement du service chargé du personnel, il a été constaté que la nomination d'un responsable à ce poste est toujours envisagée comme une priorité par le premier responsable de la commune tenant compte de son importance dans le fonctionnement des autres services et organes de la

commune. Il s'agit d'assurer un déploiement et un suivi permanent de l'ensemble des agents. Pour cette raison on remarque que cette nomination est restée, dans la plupart des communes, revêtue d'une stabilité, depuis plusieurs années, de l'agent désigné à ce poste afin de garantir la continuité de service (c'est le cas du responsable du service de personnel de la commune de Tlemcen qui à une ancienneté à ce poste de plus de 18 ans).

▲ A la question de savoir les qualifications personnelles acquises par ces responsables en matière de gestion des ressources humaines, il a été constaté que leurs formations de base avant leur intégration à l'administration communale ainsi que les cycles de formation dont ils étaient bénéficiaires au passé ne correspondent pas à leurs responsabilités. Ils ne sont instruits à leurs métiers qu'à l'issue d'une capitalisation des expériences et des orientations faites par les différents guides méthodologiques émanant des services de l'Etat spécialistes de la fonction publique.

▲ La quasi-totalité des responsables de la fonction de la gestion des ressources humaines au niveau des communes ne sont jamais formés, d'une manière académique et pratique, aux principes et règles de la gestion moderne des hommes pendant toutes leurs carrières.

▲ Les agents affectés au service chargé du personnel, pour servir d'aide au premier responsable dans ces tâches multiples et complexes, sont restés insuffisants au regard de ces mêmes responsables. Ce qui a influé négativement sur le rendement du travail fournis et l'engagement d'un plan d'action de perfectionnement et d'utilisation rationnelle des ressources humaines disponibles.

*Ainsi nous remarquons que l'administration communale ne dispose pas de cadres formés pour occuper la responsabilité de la gestion des ressources humaines selon les règles et les méthodes modernes. Ce manque s'est traduit par le positionnement du responsable du personnel dans une mission étroitement réglementaire sans une conception claire qui s'inscrit dans une politique dynamique associant la gestion des ressources humaines aux objectifs de développement et de l'efficacité de l'action publique locale.*

**5/4)- Les voies de la revalorisation de la fonction publique territoriale :**

A travers cette dernière partie de notre enquête, l'intérêt est mis sur les facteurs contraignants à la gestion des ressources humaines au niveau des communes, leurs origines et natures, ainsi sur les propositions de réformes, jugées nécessaires par les responsables communaux, à introduire au statut de la fonction publique territoriale afin de remédier la situation actuelle de la GRH et de garantir une attractivité de la fonction et une motivation permanente des agents chargés d'offrir, la meilleure qualité possible, des services public locaux.

Dans ce contexte les questions soulevées aux responsables communaux sont de savoir, d'une manière sommaire, leurs points de vue sur :

1. Les contraintes à la bonne gestion des ressources humaines, sont-elles d'ordre statutaires, organisationnelles ou exogènes.
2. Les motivations au travail à introduire au statut de la fonction publique territoriale.
3. Les propositions de solutions pour remédier la situation actuelle de la GRH et les voies d'une réforme pour assurer une meilleure attractivité de la fonction publique territoriale.

Ainsi, ce que l'on peut déduire des réponses obtenues se résume comme suit :

^ Les responsables communaux sont bien d'accord sur les obstacles réglementaires que présenter le statut de fonction publique en général, en vigueur depuis plus de 20ans (décret 85-59 du 23 mars 1985) et particulièrement celui de la fonction territoriale en vigueur depuis 15 ans (décret 90-26 du 02 février 1991 portant statut des travailleurs de secteur des communes), en matière de la gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment de la lourdeur des procédures de recrutement, des visas préalables des autorités de la tutelle et des services de la fonction publique prévus à l'occasion de tout acte relatif à la gestion des carrières des agents communaux et des conditions de nomination aux postes supérieurs de l'administration communale.

^ La réglementation relative à la gestion des ressources humaines au niveau des communes est souvent qualifiée, par les responsables, de confusion et d'imprécision en ce qui concerne la séparation des compétences entre les différents intervenants. Bien que le président de l'assemblée populaire communale est considéré, par les textes réglementaires, comme le premier responsable du personnel, ses actes sont souvent exécutés après avis et approbation des autres structures (Wilaya, Daira, inspection de la fonction publique). s'ajoute à tous cela l'autorité procurée au secrétaire général de la commune, par les mêmes textes réglementaires, sur le personnel communal et son pouvoir de participer directement à sa gestion. Ce qui parfois crée des divergences entre ces différents intervenants et implique, part la suite, des entraves à la bonne marche des services de la commune.

^ Un autre facteur, d'ordre organisationnel, est jugé contraignant à la bonne gestion du personnel communal, il s'agit de l'absence d'adoption, par des textes réglementaires, des organigrammes types pour chaque catégorie de communes selon des critères objectifs, notamment la population, la taille géographique et la vocation économique du territoire. Cette organisation qui permet davantage, selon les responsables communaux, une normalisation des effectifs d'une part et un déploiement rationnel et efficace des ressources, d'autre part, afin de pouvoir atteindre les objectifs fixés à chaque collectivité locale, notamment en ce qui concerne l'exécution du plan de développement communal et la préservation de l'environnement.

^ A travers les différents entretiens et les informations recueillies auprès des responsables, il ressort que l'environnement institutionnel de la commune, cellule de base de l'Etat, ne favorise pas la modernisation de l'administration et l'amélioration des prestations des services publics. Cette situation est due essentiellement à l'absence de la volonté politique de l'Etat à donner une impulsion considérable au facteur humain parallèlement aux dotations en moyens financiers mis à disposition des communes ces dernières années. Cette contribution doit être traduite par des actions de formation significatives, une considération des compétences, une amélioration des conditions de travail et une

revalorisation de la fonction par l'établissement d'un nouveau statut plus attractif. Cet environnement défavorable a toujours influé, négativement, sur tout processus de changement des mentalités des responsables et de l'ensemble de l'encadrement, qui vise une nouvelle pratique de la gestion des ressources humaines dans les communes.

^ Cette dernière constatation confirme une position unanime des responsables communaux sur l'insuffisance des avantages socio-professionnelles accordés aux travailleurs des communes, notamment un barème des rémunérations non attractif, des primes et indemnités maigres et une évolution timide de la carrière. Ce qui a pour conséquence une gestion plus difficile de la vie sociale des travailleurs dans leur vie active et une fois mis à la retraite.

^ Face à cette situation et dans une dernière phase de cette partie d'enquête, nous avons demandé aux responsables communaux de nous donner leurs points de vue sur les mesures d'urgences à prendre pour une meilleure prise en charge du facteur humain dans la gestion locale. Ainsi la formation continue du personnel a constitué la première urgence à faire revaloir dans un but de rattrapage et de mise à jour des connaissances fondamentales d'une gestion moderne et performante pour l'ensemble de l'encadrement communal.

^ La deuxième proposition pour redresser la situation actuelle de la gestion des ressources humaines est de décharger les communes de la gestion des personnels affectés aux différents services communaux à l'occasion des contrats de concession passés avec le secteur privé. C'est un moyen de compression, socialement moins douloureux, que la commune peut s'en profiter des moyens financiers consacrés à cette catégorie de personnel et prévoir, donc, un recrutement sélectif des autres compétences et par conséquence un renforcement du personnel cadres outillé par les nouvelles technologies de la communication et de l'information.

▲ La troisième proposition est d'activer à nouveau les centres de formation administrative et de faire participer les centres universitaires dans la formation des cadres prédestinés à l'emploi territorial. C'est la solution qui va garantir en permanence une ressource humaine qualifiée pour l'emploi territorial qui peut assumer pleinement les tâches attribuées à la commune dans un souci de produire un service public local acceptable par les usagers.

▲ A ces propositions s'ajoute la nécessité d'engager une réflexion sur un nouveau statut de la fonction publique locale permet tant de distinguer, d'une façon précise, la notion du grade et celui de l'emploi occupé afin de permettre un recrutement qui répond parfaitement au besoin exprimé par les responsables communaux et de garantir un rendement au travail prédéterminé. Il s'agit d'établir une nomenclature d'emploi territorial qui définie, d'une manière aussi claire que possible, les tâches et les responsabilités de chaque agent ainsi ces droits et récompenses qu'il devrait avoir à l'issue de l'exercice de chaque type d'emploi.

▲ Enfin, il y a lieu de signaler que l'assistance des services déconcentrés de l'Etat spécialisés en gestion des ressources humaines est toujours demandée par les responsables communaux pour une bonne pratique des techniques et outils de travail admis dans la gestion des ressources humaines. Cette assistance doit se manifester par la mise en place d'organes consultatifs, nationaux et régionaux, chargés de conseiller les communes de toute procédure ou méthode de travail permettant une réalisation des objectifs tracés avec l'efficacité et l'efficience souhaitée.

**CHAPITRE V : PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION DE LA GESTION  
DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

---

*Aux termes de cette enquête, nous constatons que le mode de gestion locale communale en Algérie appelle, plus que jamais, l'ensemble des acteurs de la vie publique locale, en premier lieu la première institution de tutelle (Ministère de l'intérieur et des collectivités locales), à engager une réflexion profonde sur l'état actuel de la gestion des ressources humaines au niveau des communes, caractérisé par des insuffisances importantes en capital humain nécessaire au fonctionnement des services et par une absence de motivation et d'attachement à la fonction publique territoriale.*

*Cette réflexion doit prendre en considération, en première priorité, le facteur humain comme le levier fondamental de toute politique de développement de la société dans laquelle, l'institution de base de l'Etat ( la commune), doit jouer pleinement son rôle d'entreprise des services publics sur des bases plutôt économiques que sociales. C'est la solution par laquelle la gestion des affaires publiques au niveau local trouvera sa contribution à l'effort de développement national et le retour de confiance des citoyens à leurs dirigeants locaux considérés, jusqu'à maintenant, comme incompetents et inaptes à assumer leurs responsabilités respectives.*

**SECTION 2 : PROPOSITIONS DE REFORME QUANT AU NOUVEAU ROLE DE  
LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

**1) Redéfinition du rôle de la fonction publique territoriale dans  
l'approfondissement de la décentralisation :**

L'État a un rôle central pour garantir l'intérêt général et la cohésion sociale de la nation. Pour cela, il doit mettre en oeuvre des politiques publiques nouvelles en cohérence avec celles des collectivités territoriales.

Ce qui implique des relations contractuelles fondées sur le respect de leurs compétences et qui s'inscrivent dans la durée.

De leur côté, les collectivités territoriales doivent pouvoir assumer leurs nouvelles missions sur la base de compétences clairement définies avec des moyens financiers et humains mieux adaptés.

**1/1)- Répondre aux nouvelles mutations:** Du point de vue des collectivités territoriales, Wilayas et communes, les nouvelles orientations de la politique économique sur lesquelles s'est engagé le pays depuis maintenant un peu plus d'une quinzaine d'années, posent en effet plusieurs interrogations.

Ces questions, essentielles, tant du point de vue conceptuel que du point de vue de la pratique, peuvent être regroupées autour de deux grands rapports qui sont:

1. le rapport Etat/Collectivités locales. *dans* un contexte de plus en plus marqué par l'émergence d'un pouvoir local de plus en plus autonome par rapport au pouvoir central,
2. le rapport Collectivités locales/système économique de plus en plus marqué par la mise en oeuvre de la politique d'autonomie des entreprises.

En des termes plus clairs, la question peut être posée ainsi: qu'elle doit être aujourd'hui la place réelle du pouvoir local face à l'autorité de l'Etat et à l'autonomie de la sphère économique?

De quoi peut décider réellement ce pouvoir local notamment au niveau de la commune, dans quelles limites, avec quels moyens?

Cette question revêt une importance capitale au double plan de la décentralisation et de la démocratie. D'autant plus qu'avec la configuration politique du pouvoir local émerge depuis l'ouverture de pays sur le



multipartisme n'apparaît plus comme un simple prolongement du pouvoir central au niveau local.

Ce qui implique, pour le moins, que, désormais, les instances locales ne se limiteront plus à revendiquer des moyens financiers, humains, matériels et autres nécessaires à la conduite des affaires locales, mais exigeront une réelle maîtrise de ces moyens à commencer par le pouvoir de les créer et de les affecter en toute autonomie.

A ce titre la question de la maîtrise et du contrôle des ressources financières locales est l'une des plus importantes. La prise en charge du développement sur une base locale s'impose, d'une manière incontournable, le nécessaire réaménagement des modalités et des procédures de mobilisation et d'allocation et d'affectation des ressources locales.

Dans un cadre réglementaire et légal clairement énoncé, le réaménagement aurait du s'orienter vers le renforcement de l'autonomie relative des collectivités territoriales.

Leur participation directe et effective à l'effort de développement implique une réelle capacité de financement qui ne peut exister qu'à travers l'élargissement de leurs ressources par la promotion, entre autre, d'une fiscalité locale à redéfinir, dont le produit serait entièrement du ressort des collectivités territoriales elles-mêmes.

Avec une importance égale ce pose le problème de l'encadrement, tant administratif que technique, des administrations locales, en particulier les communes. Là également une réflexion solide devrait redéfinir les normes quantitatives d'encadrement qui conditionnent la mise en oeuvre d'une réelle décentralisation.

Les multiples expériences ont montré qu'il n'est guère possible que des collectivités territoriales, insuffisamment encadrées, puissent prendre valablement en charge leur développement, élaborer et exécuter leur plan d'une manière autonome.

La situation qui prévaut actuellement en la matière au sein de nos communes comme ça était illustrer dans le chapitre précédent, montre que les profils capables de prendre en charge les missions techniques et administratives sont quasi inexistantes au niveau communal.

En fait il n'en est rien des objectifs de la décentralisation, puisque toute l'autonomie concédée aux communes est subordonnée en fin de compte de l'autorité de l'Etat et de niveau des moyens mis à leur disposition. Ceci n'est ni plus ni moins qu'une limitation de l'initiative locale.

Cette contradiction dans la législation qui consiste à inciter les collectivités territoriales à entreprendre "toute action de nature à assurer leur développement", tout en la subordonnant aux "programmes, moyens et objectifs déterminés contractuellement avec l'Etat", révèle la constance de cette vision restrictive qui n'a cessé de caractériser la politique algérienne de décentralisation depuis l'indépendance.

**1/2)- Mettre la fonction publique territoriale au service de la décentralisation :**

La fonction publique territoriale a toujours constitué un facteur important dans le mouvement de la décentralisation. Une nouvelle étape de cette dernière passe donc par une réflexion sur le nouveau rôle des fonctionnaires territoriaux ainsi que sur l'organisation et l'adaptation de la fonction publique territoriale aux réalités locales de demain.

La fonction publique territoriale a été conçue dès le début de l'année 1991 avec la promulgation du décret exécutif portant statut particulier des travailleurs des communes. Elle a été intimement liée aux lois de décentralisation de l'année 1990 (code de la commune et de wilaya) ou elle demeure indispensable à sa mise en oeuvre.

En effet, les fonctionnaires territoriaux, au service des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, jouent un rôle essentiel de relais et la fonction publique territoriale constitue un pivot au service de la décentralisation et de l'aménagement du territoire.

Après plus de quinze années, une réflexion sur la fonction publique territoriale et sur les conditions à réunir pour qu'elle assume pleinement cette nouvelle phase est désormais indispensable.

Dans un contexte où l'administration doit mieux prendre en compte les usagers et placer le citoyen au coeur de ses préoccupations, dans un environnement évolutif où le service public est soumis à de fortes contraintes internes et externes, la nécessité pour les communes de disposer d'agents très qualifiés

s'imposera plus nettement encore « *Plus l'agent territorial est en première ligne, plus il a une obligation de répondre à la mission de service public* ».

Les principes du statut doivent permettre de répondre à cette exigence de qualité, d'efficacité et de professionnalisme.

Aujourd'hui en Algérie, les agents des communes sont repartis dans les corps de:

- l'administration générale composée de 09 sous-corps, qui comprend 14 grades,
- l'administration technique composée de 09 sous-corps, qui comprend 18 grades,

Tous classés dans les trois catégories hiérarchiques déterminées par rapport à la qualification exigée des candidats aux concours externes :

- la catégorie A, pour les missions de conception, d'encadrement et de contrôle, recrutée au minimum parmi les titulaires d'une licence de l'enseignement supérieur ou d'un diplôme du même niveau ;
- la catégorie B, pour les missions d'application et d'encadrement intermédiaire, située au niveau du baccalauréat et de l'enseignement supérieur court ;
- la catégorie C, pour les tâches d'exécution, recrutée soit sans diplôme soit avec un diplôme de formation professionnelle de niveau inférieur au baccalauréat.

Quel que soit le mode d'accès au corps, le concours externe, le concours interne, la promotion au choix, c'est le grade requis qui détermine les tâches et le niveau de mission auquel chaque agent est tenu de s'adapter.

Les problèmes relatifs à la Fonction publique territoriale dans les communes participent d'un double constat :

- les élus locaux n'auraient pas pu faire face aux nouvelles responsabilités qui leur ont été confiées par le législateur si les fonctionnaires communaux n'ont pas assumé un rôle majeur dans le succès reconnu aux lois de décentralisation consacrées depuis 1990.
- le statut des fonctionnaires communaux qui n'a subi aucune modification depuis la loi fondatrice du 02 février 1991, s'avère par certains de ses aspects, exagérément rigide et trop contraignant: Difficultés financières croissantes de recrutement, impossibilité d'assurer un déroulement de

carrière véritablement attractif et évolutif, inadapation des formations à l'évolution fulgurantes des techniques et du droit, régime indemnitaire trop rigide...

Cette question se pose avec une gravité toute particulière dans les communes et contribue à rendre la situation plus difficile et plus complexe.

Il ne s'agit pas pour autant de remettre en cause les principes fondamentaux du statut de la Fonction publique territoriale mais de parvenir à plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines, en un mot de mieux répondre aux besoins des collectivités.

## **2) Les actions et les solutions à la promotion de la fonction publique territoriale :**

Au moment où s'engage, à l'initiative de l'autorité suprême de l'Etat, une nouvelle phase de la réforme des institutions de l'Etat dont l'objectif est de garantir une large décentralisation des pouvoirs et meilleure répartition des compétences, il est tant de, d'une part, participer à la réflexion collective en avançant un certain nombre de propositions concrètes en la matière, propositions qui sont à discuter et à évaluer avec tous les acteurs concernés et d'autre part, de réfléchir sur la modernisation et l'adaptation de la Fonction publique territoriale qui sont la condition nécessaire à l'efficacité de la gestion publique locale.

Ces propositions se résument par, tout d'abord, à:

### **2/1)- Favoriser le recrutement des compétences**

Comme pour la fonction publique de l'Etat, l'accès à la fonction publique territoriale est conditionné par la réussite d'un concours. D'ailleurs, le statut de la fonction publique promulgué en 1985 constitue la base juridique des règles régissant la carrière des travailleurs dans le secteur des communes.

Les agents des communes sont donc régis, au même titre que les autres fonctionnaires par la loi portant droits et obligations des fonctionnaires. Ainsi le concours consacre la règle républicaine de légalité des chances d'accès aux emplois publics.

S'il apparaît nécessaire de confirmer la règle de recrutement par concours, il n'en demeure pas moins que la nature et le contenu des épreuves doivent être aménagés aujourd'hui. Elles doivent davantage prendre en compte le développement des compétences des communes, depuis maintenant plus de quinze ans, et de s'adapter à l'émergence de nouveaux métiers territoriaux.

**A)- Réformer le contenu et le déroulement des concours:** trop souvent les candidats se voient passer des concours sur épreuves dont le contenu paraît avoir un rapport plus que lointain avec les tâches effectives à accomplir, avec les réalités concrètes de la gestion locale à affronter sur le terrain.

Trop souvent d'ailleurs les épreuves ne sont pour les candidats que la réédition des diplômes de l'Education nationale.

A cette inadaptation du contenu des concours s'ajoute le temps trop long perdu par l'inscription des postes budgétaires (plus de trois mois), les procédures des

déclarations de vacances de poste (45 jours) et la publication des résultats des concours (plus de deux mois).

Il importe donc de revoir les modalités de recrutement afin de pouvoir faire face aux besoins actuels et surtout à venir.

Le principe du recrutement par concours doit être maintenu mais assoupli, il ne s'agit nullement de proposer ici la remise en cause du concours dans son principe. Bien au contraire le recrutement par concours paraît souhaitable et nécessaire. Il est le gage le plus absolu de l'impartialité des fonctionnaires à recruter et de la neutralité nécessaires au bon fonctionnement des services.

C'est donc le contenu et les modalités pratiques du concours qu'il convient de réformer. Cela s'avère nécessaire pour adapter le recrutement aux besoins réels rencontrés par les communes et limiter incidemment ainsi les coûts d'organisation très élevés de concours.

**B)-Simplifier et développer les concours sur titre:**La première idée à promouvoir consisterait donc à simplifier et à développer les concours sur titre. En effet pour certains métiers très spécifiques, notamment dans les filières techniques, sociales et culturelles, la possession du diplôme d'Etat correspondant devrait suffire. Pourquoi organiser des épreuves coûteuses et difficiles à planifier alors que celles-ci l'ont déjà été dans des écoles ou universités ?

Pour les personnels de la catégorie des cadres supérieurs communaux, un concours sur titre pourrait être envisagé en deux phases : une première épreuve d'admissibilité consistant en une sélection sur dossier par le jury au regard notamment de l'expérience professionnelle du candidat et de ses motivations, et une épreuve d'admission consistant en un entretien avec le jury.

Pour les emplois des autres catégories, les diplômes de l'éducation nationale pourraient permettre aux candidats d'être directement inscrits sur une liste d'aptitude.

**C)- Adapter le contenu des épreuves aux besoins réels des communes:** Outre le développement des concours sur titre, il apparaît nécessaire d'adapter le contenu des épreuves aux réalités professionnelles concrètes que seront amenées à rencontrer les futurs fonctionnaires.

Le concours n'a pas vocation à être un « diplôme bis » mais doit sanctionner la capacité des candidats à assumer un métier.

Trop d'épreuves apparaissent inadaptées. Il importe donc de professionnaliser leur contenu en tenant compte notamment des nouvelles spécialités recherchées : animation, communication, technologies de l'information et de la communication...

Cette professionnalisation des concours devrait également permettre de prendre en considération les nouveaux métiers dont les collectivités ont de plus en plus besoin, par exemple dans le domaine de la résorption du chômage de l'aide aux personnes en situation sociale précaire, de la promotion du territoire, ou de l'administration moderne en général.

Nombre de nouveaux métiers apparaissent dans les collectivités pour faire face aux attentes nouvelles de la population, la Fonction publique territoriale se doit de mieux les reconnaître. Pour autant, cette professionnalisation des concours doit aller de pair avec une formation continue renforcée afin de ne pas enfermer les agents dans une spécialisation trop étroite.

**D)- Elargir les concours :** La prise en compte des expériences professionnelles doit être valorisée, c'est l'intérêt des responsables communaux et des agents. A côté des concours internes et externes devraient donc être élargies les possibilités de recruter par un concours des candidats justifiant d'une expérience confirmée dans des emplois équivalents de contractuels de droit public ou privé, notamment ceux embauchés dans le cadre de dispositif des contrats de pré-emploi .

Ceci aurait l'avantage de diversifier les recrutements et d'offrir des perspectives de résorption des emplois contractuels, précaires par nature.

Quel avenir pour les emplois jeunes au sein de la Fonction publique territoriale ?

Plusieurs années après le lancement des dispositifs d'emploi jeunes et du pré-emploi, les communes ont bénéficiés des vagues de conventions emplois jeunes et pré-emploi au cours de chaque année.

Eu égard à la probable non-reconduction de ces dispositifs, il est nécessaire de s'interroger sur le devenir de ces agents. Leur intégration au sein de la Fonction publique territoriale peut être une voie à explorer dès lors que le jeune a démontré

ses compétences et s'est intégré de manière satisfaisante à la collectivité, et si naturellement cette voie correspond au choix de l'intéressé.

Les agents recrutés sous contrat emploi jeune ou pré-emploi sont des agents contractuels de droit privé. Par conséquent il ne leur est pas possible d'intégrer la Fonction publique par concours interne. Reste donc les concours externes. Or, Ces derniers ne bénéficient d'aucune faveur supplémentaire au moment de l'appréciation des qualifications requises pour l'accès à l'emploi communal.

Il conviendrait donc que le Maire ait la possibilité de prendre en considération le contrat passé avec l'emploi jeune concerné en fonction de la durée de la convention avec la commune afin que l'expérience acquise soit valorisée.

Par ailleurs, avant la mise en place de ces concours d'une manière progressive. Que se passera-t-il pour l'emploi jeune dont le contrat prendra fin avant l'organisation du concours qui l'intéresse et qui correspond à son emploi ? Il importe ici de laisser l'agent continuer à exercer ses fonctions au sein de la collectivité jusqu'à ce qu'il ait eu la possibilité de passer le dit concours. Pour ce faire la commune devrait pouvoir prolonger le contrat emploi-jeune ou pré-emploi soit par un contrat de même nature ou par un contrat de droit public d'une durée limitée, ce que ne permet la législation actuelle que dans des cas très limités.

**E)- Une meilleure coordination des concours:** L'organisation actuelle des concours dans la Fonction publique territoriale se caractérise aujourd'hui par une extrême confusion. La multitude des organismes responsables du recrutement a créé une profonde confusion : la wilaya est chargée d'organiser la plupart des concours de catégorie cadres supérieurs ainsi que quelques concours de catégorie agents de maîtrise.

Le ministère de l'intérieur tutelle des collectivités locales est quant à lui est chargé, dans des circonstances politiques et budgétaires, de recrutement par voie d'organisation des concours sur titre de catégorie d'administrateurs et d'ingénieurs.

A cela s'ajoute les communes qui peuvent organiser elles-mêmes les concours qui ne relevant pas des autres structures.

Pour les élus comme pour les candidats, ce système est des plus déconcertants. Qui va organiser tel concours ? Où s'informer des concours à venir ?



La collecte d'informations constitue déjà une première épreuve de sélection. Si l'organisation des concours à un seul échelon (nation ou local) paraît difficilement envisageable, il faudrait à tout le moins une meilleure coordination entre les divers organismes compétents.

Sans vouloir créer un centre national de gestion spécialisé il serait intéressant d'opter pour une coordination de l'action des différents acteurs au sein des inspections de la fonction publique de chaque Wilaya chargée de l'emploi territorial, comme l'a proposé le CENEAP sur la problématique de l'encadrement.

Elles auraient notamment pour mission de centraliser et de diffuser toutes les informations des communes en matière de bourses de l'emploi, de concours et de mouvements de personnels.

Ainsi, cela permettrait de donner une pleine information aux postulants et leur laisserait ainsi le temps nécessaire à la préparation.

En outre une plus grande régularité et périodicité des concours que favoriserait cette publicité permettrait aux élus d'avoir une meilleure approche prévisionnelle dans leur recrutement.

Pour une transparence de l'information encore plus grande, on pourrait imaginer que le calendrier ainsi annoncé s'applique à toutes les communes.

**F)-Simplifier les règles de recrutement:** Si l'organisation des concours paraît peu satisfaisante, il est un autre écueil auquel les communes sont souvent confrontés dans leur recrutement : c'est l'impossibilité juridique de recruter certains agents en raison des règles de seuils démographiques.

Les seuils sont aujourd'hui un frein au recrutement, à l'encadrement et au déroulement de la carrière des agents dans les communes.

L'idée initiale des instaurateurs des seuils était de moduler l'accès à certains emplois à travers des strates démographiques. Il apparaît évident aujourd'hui que cette idée ne convient pas à toutes les fonctions qui peuvent s'exercer dans les collectivités locales, notamment les communes riches en ressources. Par exemple, pour quelles raisons une ville, qui compte moins de 20.000 habitants, ne pourrait-elle pas créer un emploi statutaire d'administrateur principal communal pour encadrer des effectifs aussi importants ?

Alors que si une commune dégage les moyens financiers suffisants pour pourvoir un emploi statutaire, elle doit pouvoir en assumer les conséquences et créer ledit emploi.

En ce qui concerne les emplois fonctionnels, il serait en outre prévu qu'un poste de Directeur des services puisse être créé à partir de 50.000 habitants et un poste de divisionnaire des services à partir de 100.000 habitants.

En effet, la situation actuelle (le seuil des emplois fonctionnels est à 20.000 habitants) est à la fois discriminatoire et incohérente.

Elle est discriminatoire car elle accentue encore la différence entre les territoires urbains et les territoires ruraux et rompt avec le principe d'unité de la fonction publique territoriale. Elle pénalise les agents des communes de moins de 20.000 habitants qui ne peuvent y prétendre tout en assumant une responsabilité identique à ceux rencontrés dans des communes d'une taille plus importante.

## **2/2)- Adapter la formation aux besoins et aux réalités des communes :**

Le terme de formation englobe en réalité plusieurs situations. Il s'agira de la formation avant concours, de la formation initiale après recrutement et naturellement de la formation professionnelle continue. Pour chacune d'elles des réformes semblent utiles et souhaitables.

**A)- Formation avant concours:** Il faut tout d'abord rappeler qu'il n'existe pas de système de formation pour les personnes extérieures à l'administration territoriale et qui souhaiteraient préparer un concours leur ouvrant l'accès à la Fonction publique territoriale. La préparation aux concours externes ne relève pas de la compétence d'aucune structure ou organisme.

Un certain nombre d'établissements de formation prévoient certes des formations au management territorial ou à divers métiers du monde des communes, mais force est de constater leur nombre encore très limité et l'implication insuffisante des autorités concernées dans leur mise en oeuvre.

Il importe en outre de faire mieux connaître les concours et les carrières de la Fonction publique territoriale dans l'enseignement supérieur car il y a encore aujourd'hui une trop grande méconnaissance des opportunités professionnelles qui s'y présentent.

En ce qui concerne la formation avant concours des agents déjà entrés dans les cadres territoriaux et qui souhaiteraient préparer un concours interne, un examen professionnel leur ouvrant un meilleur déroulement de carrière, un nouveau champ d'activités, reste également inexistant. Or les agents motivés pour se former et passer des concours doivent recevoir le soutien de leurs responsables hiérarchiques. A ce niveau, une meilleure définition des programmes doit être recherchée, avec le concours renforcé de tous les responsables, notamment les élus.

La mise en place d'une véritable formation par correspondance pourrait être une solution permettant à la fois aux agents intéressés de se former tout en tenant compte des contraintes pesant sur les communes qui comptent des effectifs limités et qui ne peuvent voir leurs agents s'absenter trop régulièrement pour se former.

**B)- Formation initiale après recrutement:** Pour faire face à un besoin, une collectivité va recruter un agent qui sera appelé immédiatement à exercer ces nouvelles fonctions administratives ou techniques.

Quelles communes, généralement les mieux encadrées, peuvent se permettre de s'offrir à ces agents, en position de fonctionnaire stagiaire, une formation pratique dite initiale pendant la période de leur stage? Or ce type de formation donne rarement le résultat escompté qui permettra aux stagiaires d'assumer pleinement les tâches qui leurs sont confiées, en raison de l'indisponibilité des fonctionnaires-formateurs compétent à transmettre, d'une manière pédagogique, les informations et les outils utiles à leur travail et de fait de l'absence des motivations statutaires en direction de ces formateurs.

Dès lors, on peut se poser la question suivante : faut-il seulement que la formation initiale existe ? La meilleure formation n'est-elle pas celle assurée par les centres spécialisés de management public local complétée à celle acquise sur le terrain par la pratique vécue? Pour des agents dont le niveau est acquis ne pourrait-on pas faire le pari qu'une formation initiale théorique et pratique associée à leur intelligence, leur volonté et leur capacité d'adaptation est la meilleure arme pour assumer le service public territorial ?

Il apparaît, donc, souhaitable d'assurer une formation initiale après chaque recrutement d'agents mais il conviendrait aussi de la réduire dans sa durée (et donc dans son coût) en la focalisant sur la connaissance très concrète du monde

territorial et de ses spécificités (comment fonctionnent les services d'une commune au quotidien ?).

Une telle connaissance concrète du fonctionnement des communes pourrait également être partagée, sur quelques jours, à l'ensemble des autres catégories d'agents qui n'en bénéficient pas jusqu'à présent.

**C)-Formation continue tout au long de la vie:** La formation continue tout au long de la vie professionnelle demeure largement insuffisante. A quoi sert-il en effet d'accumuler les formations en début de carrière, pour peut-être ne plus suivre aucune formation pendant les années de carrière qui suivent ?

Que pourrait comprendre un cadre recruté depuis plus de 15 ans sans avoir reçu une quelconque formation sur le nouveau code des marchés publics, la gestion de patrimoine ou encore la gestion prévisionnelle des ressources humaines.

Les communes vivent dans un contexte juridique, économique et politique changeant. Dès lors, le renforcement de la formation continue des agents, tous les agents et pas seulement les cadres, est un enjeu essentiel pour faire face aux nouvelles mutations.

La formation continue tout au long de la vie est d'ailleurs un défi majeur qui intéresse l'ensemble de la société civile, bien au-delà des seuls agents territoriaux. Pourquoi ne pas mettre alors en place un système où les responsables de la fonction publique territoriale participent à son élaboration et son fonctionnement et qui serait simplement tenu de laisser l'agent suivre une semaine de formation continue ou de stage pratique dans une autre commune plus importante tous les ans tout au long de sa carrière ?

Dans ce domaine, une concertation entre employeurs et agents est absolument nécessaire quant au choix et au contenu des formations qui doivent répondre aux besoins nouveaux des communes et aux attentes professionnelles des intéressés.

La concertation doit également être recherchée entre les employeurs et les centres de formation, en impliquant davantage les élus locaux dans les choix de formation, tant au niveau des programmes que de la prise en charge financière. Force est de constater en effet que trop souvent le contenu des formations proposées répond mal aux besoins réellement rencontrés dans les communes.

### **2|3)- Rendre les carrières plus attractives**

Pour favoriser et améliorer l'encadrement des communes, il ne suffira pas seulement d'assouplir les modalités du recrutement et garantir une formation. Il importe en outre de rendre les carrières plus attractives pour attirer davantage de candidats et leur donner envie de poursuivre leur carrière dans les communes.

En effet, dans un contexte économique et politique devenu moins défavorable à l'emploi l'attrait pour une carrière dans la Fonction publique territoriale doit être renforcé.

**A)- Renforcer la mobilité des fonctionnaires territoriaux:** La mobilité des fonctionnaires territoriaux est un enjeu important à la fois pour les élus et les agents. Pour les élus, elle est le gage d'agents expérimentés ayant connu des milieux professionnels variés. Pour les agents elle permet d'élargir les perspectives de carrière.

Néanmoins, derrière la notion de mobilité se cache aussi parfois le risque pour les communes de voir « fuir » les jeunes fonctionnaires récemment formés vers d'autres collectivités locales plus importantes par leur taille. Il faut également distinguer la mobilité interne au sein d'une même collectivité et la mobilité externe vers d'autres collectivités d'un même niveau ou vers la Fonction publique d'Etat.

**a)- Mobilité interne:** La mobilité interne au sein de la plupart des communes est limitée, du fait de leurs effectifs, notamment l'encadrement, néanmoins elle doit être favorisée autant que possible. Cela devrait en effet permettre d'offrir à un agent qui souhaite rester au sein d'une même commune d'exercer diverses fonctions, de ne pas rester éternellement au même poste, dans la même filière.

C'est pourquoi il faut lever les obstacles à cette mobilité interne en autorisant le détachement au sein d'une même commune d'un agent vers un cadre d'emplois d'une autre filière.

Un agent peut ne pas vouloir poursuivre toute sa carrière dans les métiers en relation directe avec les citoyens celles de l'état civil, de l'animation, de l'action sociale. Nul doute que la possibilité de détachement au sein d'une même commune sera un atout nouveau pour attirer les agents vers les communes.

**b)- Mobilité externe au sein de la Fonction publique territoriale:** La mobilité au sein de la Fonction publique territoriale entre différentes communes est souhaitable et doit même être encouragée. Toutefois cette mobilité doit se faire au bénéfice de tous. Elle permettra aux agents d'enrichir leurs compétences et d'acquiescer les méthodes de travail les plus efficaces.

Toutefois, faut-il signaler que cette mobilité ne doit pas se faire au détriment des communes les plus petites ou on voit des agents récemment recrutés, ayant suivi leur formation initiale, s'en aller poursuivre leur carrière sous d'autres communes.

Pour empêcher ce genre de dérives, deux solutions pourraient être envisagées:

- La première solution envisageable consisterait à prévoir une compensation financière du coût de la formation initiale de l'agent par la collectivité qui bénéficie de la mobilité de celui-ci au profit de celle qui l'a initialement recruté. Une telle solution permettrait certes de compenser la perte financière liée à la prise en charge de la formation initiale, mais elle ne réglerait qu'une partie du problème car la commune qui voit partir son agent doit alors s'engager à nouveau dans une procédure de recrutement lourde et complexe.
- Une autre solution, préférable à la première, consisterait à imposer aux agents, qui souhaitent une mutation vers une autre collectivité ou organisme, une durée minimale d'exercice au sein du premier employeur, à l'issue de la formation initiale.

Néanmoins, une telle proposition ne doit pas être interprétée comme une volonté de bloquer toute forme de mobilité externe ultérieure vers d'autres collectivités. Celle-ci est nécessaire et souhaitable pour tous, élus et agents.

**B)- Assouplir la promotion interne:** Selon les règles de droit, les collectivités territoriales en général s'administrent librement. Pourtant, l'administration du personnel communal est entravée par de trop nombreuses contraintes, à titre d'exemple les règles de quotas dans la promotion interne et les avancements de grade (5% des postes budgétaires ouverts dans l'année au titre d'un grade donné sont réservés à la promotion interne).

Ces quotas ont été institués afin de réguler les promotions dans la Fonction publique en général et territoriale en particulier, mais elle témoigne aujourd'hui

d'un manque de confiance aux Maires responsables de la gestion du personnel et aboutissent à des situations extrêmement complexes dans les communes pour lesquelles les quotas se calculent sur des effectifs généralement réduits ce que ne permet pas de prévoir un nombre suffisant des postes à promouvoir par les agents.

L'exemple de la filière administrative est particulièrement révélateur. Pour qu'un agent administratif en grade d'attaché communal puisse glorieusement se trouver nommé en grade d'administrateur, il lui faut réussir le concours soit:

- 1) par voie d'examen professionnel dans la limite des 30% des postes à pourvoir, parmi les attachés communaux ayant cinq (05) années de service effectif en cette qualité.
- 2) au choix, dans la limite de 10% des postes à pourvoir, parmi les attachés communaux ayant dix (10) années d'ancienneté en cette qualité et inscrits sur une liste d'aptitude.

En d'autre terme, il faut que la collectivité prévoit un nombre de 03 postes d'administrateurs dans son budget pour qu'elle puisse organiser le concours par voie d'examen professionnel afin de promouvoir un agent en grade d'attaché communal vers le grade supérieur d'administrateur.

Sinon, elle consacre un poste sur 10 postes budgétaires créés pour permettre la promotion d'office d'un agent en grade d'attaché qui justifié 10 années d'expérience.

Rarement les communes en Algérie qui peuvent aujourd'hui assurer une telle promotion à leur personnel. Dès lors il apparaît nécessaire de supprimer les quotas dans tous les grades de la Fonction publique territoriale et laisser la liberté de décision aux maires gestionnaires de promouvoir les agents qui ont donné une satisfaction confirmée dans l'exécution de leurs tâches.

Toute fois cette liberté sera bénéfique pour les communes, qui trouveront là une plus grande autonomie dans la gestion de leurs ressources humaines, doit être conditionnée à la disponibilité des ressources financières propres. Elle le sera également pour les agents qui pourront ainsi espérer des perspectives de carrière plus dynamiques et plus attrayantes en termes de promotion.

**2/4)- Mieux associer les responsables communaux à la gestion de la Fonction publique territoriale:**

L'autonomie des collectivités locales, et notamment les communes, ne peut pas être jugée en terme de compétences transférées. Elle est aussi et surtout question de l'autonomie dont elles disposent quant à leurs moyens, bien évidemment les moyens financiers mais également les moyens humains. Or la gestion de la Fonction publique territoriale et les règles qui la régissent leur échappent trop largement.

**A)- Décentraliser la gestion de l'emploi:** La création d'un centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) décentralisé à travers les régions du territoire, à l'image de l'expérience Française, paraît indispensable pour une prise en charge efficace de la gestion des emplois communaux.

Ce centre doit être doté d'un pouvoir décisionnel en matière de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des communes, de l'organisation de concours et examens de la fonction publique territoriale, de la régulation de l'emploi et des carrières de l'ensemble des cadres des communes.

Pour mettre en oeuvre ces missions, les recettes de cet établissement seront principalement constituées par une cotisation obligatoire calculée sur la base de la masse salariale des communes.

**B)- Associer davantage les élus aux décisions:** Aujourd'hui trop de décisions en matière de Fonction publique territoriale sont prises sans que les élus, les secrétaires généraux des communes, premiers concernés par la carrière de leur personnel communal soient consultés. Le meilleur exemple en ce domaine est sans contexte ce qui se fait en matière de politique de recrutement.

Un manque très significatif de personnel qualifié, notamment en matière personnel destiné à l'exercice des tâches techniques, caractérise la plupart des communes en Algérie. Or, il existe qu'au cours de la préparation des concours, la tutelle administrative empêche les communes de prévoir, dans leurs plans annuels de gestion des ressources humaines, le recrutement de personnel dont - elles ont réellement besoin.

Certes, le motif évoqué est l'existence d'un taux important des dépenses de personnels par rapport aux dépenses de fonctionnement, mais ce n'est en aucun



cas une justification, que les responsables de la commune ne participent en rien aux négociations avec la tutelle sur leurs besoins en ressources humaines.

Cette situation témoigne du manque de considération encore porté aujourd'hui aux gestionnaires communaux et à leurs cadres.

Il paraît donc, indispensable d'organiser une consultation en permanence des employeurs territoriaux par la tutelle au cours de la phase de préparation des plans annuels de gestion des ressources humaines pour aboutir à une meilleure prise en charge des besoins exprimés par chaque commune.

### **Conclusion du quatrième chapitre**

Après avoir présenter le mode formel de la gestion des ressources humaines dans le secteur administratif et celui des communes en particulier, l'accent est mis dans ce dernier chapitre sur l'appréciation des résultats d'une enquête réalisée auprès des responsables chargés de la gestion du personnel dans 15 communes algériennes et exposer par la suite, à la lumière de ces résultats, les perspectives d'une nouvelle conception de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale algérienne.

Ainsi, il a été conclu que la gestion des ressources humaines au niveau des communes se trouve dans une situation qui ne répond ni aux normes de gestion, ni aux exigences citoyennes en matière de la qualité de service public.

Cette situation est caractérisée par :

- L'inadéquation entre les missions complexes confiées aux communes et les effectifs chargés de les exécuter dans les conditions les plus favorables. Ainsi il a été enregistré un manque conséquent d'encadrement administratif et technique (soit 4% de l'effectif global qui ne permet de couvrir que 50% au maximum des postes de responsabilité prévus par les organigrammes communaux).
- l'absence quasi-totale des cycles de formations, de perfectionnements et de recyclages en direction des agents communaux, notamment à l'initiative des maires eux-mêmes, responsables directes de la gestion du personnel. Dans ce cadre le nombre des agents qui ont bénéficiés de formation n'a guère dépassé 83 agents sur un effectif global de 3.702 (soit 2%).
- L'inexistence des plans de formation pour le développement des connaissances professionnelles des agents, préétablis au niveau de toutes les communes enquêtées.
- L'absence des structures chargées de la " gestion des ressources humaines" au sens de l'évolution qu'a connue cette pratique dans le processus de modernisation de l'administration à l'échelle mondiale, au niveau de tout les organigrammes des communes enquêtées.
- l'inattractivité de la fonction publique territoriale en Algérie considérée et taxée par les diplômés universitaires comme un débouché de carrière professionnelle non motivant sur le plan social et pécuniaire.

Face à cette situation et dans une dernière phase de cette partie d'enquête, nous avons demandé aux responsables communaux de nous donner leurs points de vues sur les mesures d'urgences à prendre pour que la prise en charge du facteur humain dans la gestion locale soit performante.

Ainsi la formation continue du personnel a constituée la première urgence à faire revaloir dans un but de rattrapage et de mise à jour des connaissances fondamentales de gestion moderne et performante pour l'ensemble de l'encadrement communal.

La deuxième proposition pour redresser la situation actuelle de la gestion des ressources humaines est de décharger les communes de la gestion des personnels affectés aux différents services communaux à l'occasion des contrats de concession passés avec le secteur privé. C'est un moyen de compression, socialement moins douloureux, que la commune peut s'en profiter des moyens financiers consacrés à cette catégorie de personnel et prévoir, donc, un recrutement sélectif des autres compétences et par conséquent un renforcement du personnel cadres outillé par les nouvelles technologies de la communication et de l'information.

La troisième proposition est d'activer à nouveau les centres de formations administratifs et de faire participer les centres universitaires dans la formation des cadres prédestinés à l'emploi territorial. C'est la solution que va garantir en permanence une ressource humaine qualifiée à l'emploi territorial qui peut assumer pleinement les tâches attribuées à la commune dans un succès de produire un service public local acceptable par les usagers .

A ces propositions s'ajoute la nécessité d'engager une réflexion sur un nouveau statut de la fonction publique locale permet de distinguer, d'une façon précise, la notion du grade à celui de l'emploi occupé afin de permettre un recrutement qui répond parfaitement au besoin exprimé par les responsables communaux et de garantir un rendement au travail prédéterminé.

Il s'agit d'établir une nomenclature d'emploi territorial qui définie, d'une manière claire que possible, les tâches et les responsabilités de chaque agent ainsi ces droits et récompenses qui devrait les avoir à l'issue de l'exercice de chaque type d'emploi . Enfin, il y a lieu de signaler que l'assistance des services déconcentrés de l'Etat spécialisés en gestion des ressources humaines est toujours demander par les responsables communaux pour une bonne pratique des techniques et outils de

travail admis dans la gestion des ressources humaines. Cette assistance doit se manifester par la mise en place des organes consultatifs, nationaux et régionaux, chargés de conseiller les communes de toute procédure ou méthode de travail permettant une réalisation des objectifs tracés avec l'efficacité et l'effcience souhaitée.

A travers ces résultats, nous constatons que le mode de la gestion locale communale en Algérie appel, plus que jamais, l'ensemble des acteurs de la vie publique locale, en premier lieu la première institution de tutelle (Ministère de l'intérieur et des collectivités locales), a engagé une réflexion profonde sur l'état de la gestion des ressources humaines au niveau des communes, caractérisé par des insuffisances importantes en capital humain nécessaire au fonctionnement des services et par une absence de motivation et d'attachement à la fonction publique territoriale.

Cette réflexion doit prendre en considération, en première priorité, le facteur humain comme le levier fondamentale de toute politique de développement de la société dans laquelle ,l'institution de base de l'Etat ( la commune), doit jouer pleinement son rôle d'entreprise des services publics sur des bases plutôt économiques que sociales.

C'est la solution par laquelle la gestion des affaires publiques au niveau local trouvera sa contribution à l'effort de développement national et le retour de confiance des citoyens à leurs dirigeants locaux taxés, jusqu'à maintenant, par l'incompétence et l'inaptitude à assumer leurs responsabilités respectives.

Au moment ou s'engage, l'initiative des autorités publiques, une nouvelle phase de la reforme des institutions de l'Etat dont l'objectif est de décentraliser davantage les pouvoirs de décision et de garantir une large autonomie de gestion, il est tant d'engager une réflexion collective sur le devenir de la fonction publique territoriale en avançant un certain nombre de propositions concrètes en la matière.

Il s'agit de réfléchir, entre autre, sur les exigences de la modernisation de l'administration locale et l'adaptation de la Fonction publique territoriale aux nouvelles mutations économiques et sociales du pays, qui sont la condition nécessaire de la réussite du mouvement de la décentralisation .

La modernisation de l'administration communale algérienne, annoncée par le gouvernement, ne pourra se faire sans le développement qualitatif des ressources humaines. C'est pourquoi la réforme de la Fonction publique territoriale, pour quelle soit au service du développement local, s'avère plus que jamais nécessaire. Il ne saurait envisager une nouvelle étape de réforme sans poser le problème des moyens et des capacités de gestion, et donc des personnels nécessaires à la mise en œuvre des politiques de développement.

C'est pourquoi, il importe de commencer par la définition du nouveau rôle de la fonction publique territoriale dans l'approfondissement de la décentralisation et dans le développement du territoire, permettant ainsi de répondre aux nouvelles mutations de la société et au service des objectifs majeurs de l'Etat.

Ainsi, les propositions de réforme pour remédier à la situation que vit actuellement les communes ne peuvent se concevoir sans commencer par:

1. favoriser le recrutement des compétences, on procédant à :
  - ▲ alléger le contenu et le déroulement des concours,
  - ▲ simplifier et développer les concours sur titre,
  - ▲ adapter le contenu des preuves aux besoins réels des communes,
  - ▲ élargir les concours, simplifier les règles de recrutement et assurer une meilleure coordination des concours.
2. adapter la formation aux besoins et aux réalités des communes. Cette adaptation rendre la formation un processus permanent et continue tout au long de la vie professionnelle pour faire face aux nouvelles mutations juridiques, économiques et politiques que confrontent les communes au quotidien,
3. rendre les carrières plus attractives en favorisant la mobilité interne et externe des fonctionnaires pour permettre l'élargissement des perspectives professionnelles et en procédant à l'aménagement des règles de promotion interne comme facteur de motivation de d'encouragement au rendement dans le travail.
4. mieux associer les gestionnaires des coramunes, qui ont cumulés une large expérience dans le domaine de la gestion des services publics locaux, à la gestion de la fonction publique territoriale. C'est avec plus de maîtrise de la gestion de l'emploi territorial et la participation constante des gestionnaires

locaux que peut garantir une meilleure prise en compte des spécificités et de réhabiliter le centre de décision local en contrepartie d'une plus grande responsabilisation des élus.

Toutefois, il ne faut pas que les assouplissements nécessaires permettent la violation par certaines communes des règles fondamentales qui régissent la fonction publique. A cela des contrôles à posteriori ou bien à priori des actes de gestion des ressources humaines s'avèrent indispensables et vitales.

Aucune politique locale, aucun service public ne peut être mené à bien sans l'effort permanent des agents qui leur donnent vie au quotidien. Il importe donc que les responsables communaux, chargés de recruter, de diriger et de coordonner le personnel communal disposent des marges de manoeuvre suffisantes pour répondre à l'ensemble de ces besoins. ♦

## **CONCLUSION GENERALE**

L'Etat moderne doit assumer la satisfaction des besoins et des intérêts collectifs et favoriser le bien-être général.

Le service public est conçu comme le fondement de la théorie de l'Etat. En fait pour qu'une activité soit un service public il est nécessaire qu'elle émane d'une personne publique et qu'elle ait un but d'intérêt général.

Les services publics recourent, donc, des activités qui relèvent de l'intérêt général et ne peuvent être laissés au simple déroulement des initiatives privées et aux lois du marché.

L'Etat a souvent monopolisé la gestion des services publics car ça constitue la condition nécessaire du bon fonctionnement et la bonne garantie de la fonction d'utilité sociale pour la population.

L'évolution du rôle de l'Etat, à l'effet des exigences citoyennes en matière de transparence, de sécurité et de participation, a favorisé l'engagement dans un processus de déconcentration et de décentralisation du pouvoir central aussi bien dans le domaine économique que administratif.

La décentralisation vise à effectuer un transfert des compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, institutions distinctes de lui, mais composantes de la République. Elles bénéficient de la sorte d'une certaine autonomie, notamment budgétaire, même si elles restent sous le regard d'une autorité de contrôle, un représentant de l'Etat assumant une mission de surveillance et de contrôle de la légalité des actes qu'elles émettent. Il s'agit de la contrepartie du principe de la libre administration.

Cela concerne la commune, collectivité territoriale de base de l'Etat, qui est donc caractérisée par trois critères :

- 1- la personnalité morale,
- 2- des compétences propres qui lui sont confiées par le législateur,
- 3- et un pouvoir de décision, par délibération au sein d'un conseil de représentants élus.

La législation Algérienne confère à la commune la compétence de créer, de gérer et d'organiser les services publics, mais en fait cette compétence est limitée du fait que les communes sont obligées de créer certains services prévus par la loi (état civil, élections, pompes funèbres, etc...), et leurs délibérations pour la création de services publics de nature industrielle et commerciale, n'ont d'effet qu'après leur approbation par la tutelle.



La mise en oeuvre des actions, que requiert ce vaste domaine d'intervention au niveau local, ne peut atteindre pleinement ses objectifs que si elle est entreprise dans un souci de rupture avec les expériences passées.

Celles-ci ont en effet révélé qu'en matière de service public les communes ont été dans une large mesure incapables d'en assurer une bonne gestion, un bon fonctionnement et d'en garantir la pérennité et la qualité et de réaliser ainsi les objectifs assignés.

Le constat est clair : de nombreux citoyens connaissent encore et toujours une détérioration de leur environnement, de leur cadre de vie ou de leurs conditions de travail, avec l'exclusion sociale que cela entraîne. Pour cela, il s'agit de mettre en oeuvre un développement durable.

Dans cette vision, les communes ont un rôle important à jouer car c'est au niveau local que se perçoivent concrètement les problèmes liés au « mal-développement » ; c'est là qu'ils sont visibles. Et le fait que les communes soient un niveau de pouvoir proche des citoyens leur confère un rôle décisif à jouer.

En Algérie, le combat contre la pauvreté et le sous développement, qui constitue la finalité des politiques de développement, dépend des priorités qui seront accordées à la mobilisation des moyens de financement et aux investissements en capital humain mis à la disposition des communes.

Autrement dit, la problématique du développement local dans notre pays se pose à deux niveaux séparés certes, mais étroitement complémentaires à savoir:

- l'échelle de la mobilisation des ressources financières, recouvrement des recettes patrimoniales et fiscales, rationalisation des dépenses et lutte contre le gaspillage.
- et à l'échelle de l'encadrement, c'est à dire amélioration de la performance des employés qui ont la responsabilité de gérer les différents services publics et de mettre en oeuvre les programmes de développement.

Il est vrai que le manque de ressources financières n'a pas permis aux communes d'assurer une meilleure gestion des services publics et d'assumer directement leur responsabilité en la matière. Mais il est tout à fait vrai aussi que l'absence d'encadrement compétent constitue un élément explicatif de cet état de fait.

Les raisons sont donc à rechercher, comme nous l'avons vu, dans les pratiques de la gestion des ressources humaines caractérisées d'une part par une méconnaissance des méthodes modernes de gestion et d'autre part par une mauvaise volonté d'intervention de la part des pouvoirs publics pour revaloriser la fonction publique territoriale qui touche directement la gestion des différentes catégories de personnel communal.

Alors que la prise de conscience dans le secteur privé de l'importance de la gestion des ressources humaines (GRH) date de plusieurs d'années, il ressort, de diverses enquêtes, que l'administration publique en général continue à souffrir d'un déficit de professionnalisme et d'une insuffisante reconnaissance. Les administrations communales n'échappent pas à cette réalité.

Le statut général de la fonction publique et le statut particulier des travailleurs communaux sont souvent évoqués comme constituant des facteurs de blocage et, pour beaucoup de gestionnaires, la gestion des personnels reste une fonction essentiellement administrative qui ne les concerne pas.

Cette situation s'explique sans doute par l'importance attachée aux statuts qui a fait que, pendant longtemps, on a eu tendance, dans l'administration à limiter la question de la gestion du personnel à l'application des règlements en occultant tout ce qui concerne véritablement le développement des ressources humaines.

Conséquence de cette vision réductrice de la fonction personnel, la place de la gestion des ressources humaines dans les programmes de la gestion des affaires publiques, tant à court terme que à long terme, se limite trop souvent à la portion congrue et dans la plupart des cas, à l'application des procédures réglementaires, sans se référer au contexte particulier des organisations publiques et aux conditions de mise en place de ces procédures.

Pourtant l'administration ne manque pas d'atouts pour développer une gestion performante de ses personnels. On peut citer, notamment, l'attachement au service public, largement partagé par les agents, qui constitue un élément essentiel de motivation et la stabilité du personnel qui sont deux caractéristiques de la gestion des ressources humaines dans le secteur administratif qui doivent faciliter une démarche de développement

des ressources humaines au service d'une politique d'amélioration de la qualité du service public.

C'est pourquoi il devient nécessaire et urgent de mettre en place de nouveaux modes de gestion des ressources humaines dans les communes fondés sur l'amélioration et l'efficacité des prestations qui doivent être fournies aux citoyens et de reconsidérer la fonction publique territoriale tout en prenant impérativement les facteurs de professionnalisme et de compétence en considération, et dans un esprit de rupture vis-à-vis des anciennes pratiques.

Notre étude s'est placée dans le cadre de l'appréciation des actes de gestion menés par les responsables locaux pour se doter d'un personnel qualifié, compétent, efficace et capable de traduire dans les faits les politiques de développement.

Plus particulièrement, elle s'est penchée sur l'examen du degré de pertinence et d'adaptation des mécanismes de gestion des ressources humaines en vigueur dans la fonction publique territoriale.

La commune, échelon de base de l'organisation administrative de l'Etat, se voit concerner de près par la problématique de gestion de ses structures par un personnel qui doit répondre parfaitement aux exigences de service public à la hauteur des besoins collectifs de la population.

La qualité de la ressource humaine constitue un enjeu décisif. Rien ne sert de définir des compétences, d'en effectuer le transfert vers les communes, de moderniser les finances et la fiscalité locale et de dynamiser les institutions, si les hommes chargés d'en assurer la concrétisation ne possèdent ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.

La quasi-totalité des communes témoignent dans leur grande majorité d'une difficulté croissante à recruter les personnels dont ils ont besoin et à assurer à ces derniers un déroulement de carrière véritablement attractif et évolutif.

Difficultés à offrir des conditions de rémunération intéressante, à laisser entrevoir une mobilité réelle, ou à assurer une formation professionnelle digne de ce nom et adaptée à l'évolution des techniques et du droit. Notre étude fait voir que le nombre des agents qui ont bénéficiés, n'a guère dépassé 2% de l'effectif global.

Les communes ont des responsabilités et des besoins importants mais des moyens humains trop souvent limités. Le taux d'encadrement général pour les communes, ciblées par notre étude, ne dépasse pas 4% de l'effectif global, ce qui n'a permis de couvrir que 50% au maximum des postes de responsabilité prévus par les organigrammes communaux.

Les responsables et les fonctionnaires des communes ont toujours dénoncé certains dysfonctionnements en évoquant tout à la fois : quotas d'avancement réduit, seuils de recrutement, cycles de formation limités, régime indemnitaire trop rigide...

Cette situation aussi préoccupante ne peut faire évoluer la gestion des communes. Car les moyens humains constituent un des préalables importantes et un enjeu décisif permettant de s'assumer des missions nouvelles qu'imposent l'économie de marché, le progrès et la modernité.

Les responsables communaux concernés au premier plan par la gestion des personnels communaux doivent disposer des marges de manoeuvre suffisantes pour répondre à l'ensemble de ces exigences. Ils doivent savoir qu'ils seront jugés sur leurs aptitudes à maîtriser la mise en oeuvre et le développement de cette démarche.

Par ailleurs, Il est temps de reconsidérer le statut des personnels communaux et de mettre en oeuvre les stimulations susceptibles de faire naître en eux le sentiment de confiance et d'accroître leur motivation et leur engagement.

Il s'agit d'introduire des reformes nécessaires au statut de la commune et au statut de la fonction publique territoriale, car la commune peut être considérée comme " une entreprise de services publics " dont le fonctionnement nécessite le recours à un ensemble de spécialistes et de techniciens (ingénieurs, financiers, architectes, urbanistes paysagistes, sociologues, planificateurs...) qui l'apparentent plus au secteur productif qu'à l'administration proprement dite.

Une conception renouvelée de la gestion des ressources humaines dans l'administration communale devrait prendre en compte trois axes de préoccupations :

1. La première concerne la sélection et le recrutement des compétences capables de s'impliquer et d'être solidaire avec les élus dans le fonctionnement quotidien des grands services publics.
2. La seconde concerne la gestion et le développement des ressources humaines, c'est-à-dire tout ce qui touche à la formation, à la valorisation de la fonction, à la responsabilisation et donc à la motivation et l'attractivité.
3. La troisième, la capacité à faire face aux nouvelles mutations de service public à travers une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui répond dans sa mise en oeuvre à des besoins spécifiques des métiers de la commune.

Pour tirer les meilleurs bénéfices de ces actions, il convient d'avoir de la gestion des ressources humaines une conception élargie dépassant la seule dimension " administration du personnel ", et assurer le nécessaire équilibre entre les impératifs statutaires propres à la fonction publique et la volonté de développement des personnes et des compétences, telle qu'elle prévaut dans l'entreprise économique.

Cela suppose une large sensibilisation impliquant les représentants de toutes les parties prenantes à la définition d'une nouvelle politique de GRH.

Le rôle des responsables de la gestion locale est donc de prendre en compte les projets de la collectivité au travers des services à rendre à la population mais aussi des intérêts individuels des agents afin que ces projets soient réalisés dans les meilleures conditions.

Savoir mobiliser les hommes à l'intérieur d'un cadre réglementaire qui peut paraître parfois complexe ou rigide, tel est l'enjeu essentiel de la gestion des ressources humaines dans les communes.

Cela permet à la commune, tout en accomplissant au mieux sa mission dans la satisfaction des besoins essentiels des citoyens, à l'amélioration de l'image de marque de l'Etat qui recouvrira ainsi sa crédibilité et celle des autres institutions.

# TABLE DES MATIERES

<b>INTRODUCTION GENERALE.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I : PRESENTATION DE LA COMMUNE</b>	
<b>INTRODUCTION DU PREMIER CHAPITRE .....</b>	<b>11</b>
<b>SECTION 1: DEFINITION, HISTORIQUE ET ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE EN ALGERIE</b>	
<b>1) Définition de la commune .....</b>	<b>12</b>
<b>2) Histoire de l'organisation communale</b>	
2/1) - La période coloniale	
2/2) - La réforme territoriale après l'indépendance	
2/3) - L'évolution de situation organisationnelle de la commune	
- Situation antérieure a 1990	
- Situation postérieure a 1990	
<b>3) Les attributions de la commune .....</b>	<b>20</b>
3 / 1) - En matière d'aménagement et développement local	
3 / 2) - En matière d'urbanisme	
3 / 3) - En matière d'infrastructures et d'équipement	
3 / 4) - En matière d'enseignements fondamental et préscolaire	
3 / 5) - En matière d'équipements socio collectifs	
3 / 6) - En matière de l'habitat	
3 / 7) - En matière d'hygiène, salubrité et environnement	
3 / 8) - En matière d'investissements économique	
<b>SECTION 2 : L'ORGANISATION DE LA COMMUNE</b>	
<b>1) Organes délibérants et exécutifs de la commune.....</b>	<b>26</b>
1/1) — 1'Assemblée populaire communale	
1.1.1) - La composition de l'Assemblée	
1.1.2) - Le fonctionnement de l'Assemblée populaire communale	
1/2)- l'exécutif communal	
1.2.1) - La composition de l'Exécutif communal	
1.2.2) - Les pouvoirs de l'Exécutif communal	
- Au titre de la représentation de la commune	
- Au titre de la représentation de l'Etat	
1/3) - La tutelle sur l'exécutif communal	
1/4)- Les pouvoirs du président de L'APC en matière de gestion des ressources humaines	
<b>2) organes administratifs .....</b>	<b>34</b>
2/1) l'organisation administrative communale	
- le secrétaire général	
- les services administratifs de la commune	
- les postes supérieurs de la commune	
2/2) régies, établissement public et concession	
2/3) conseils et secteurs urbains	
2/4) les organisations intercommunales	
- l'établissement public inter-communal	
- la commission inter-communale	
- le fond commun des collectivités locales (FCCL)	

### **SECTION 3: LES MOYENS FINANCIERS DE LA COMMUNE**

<b>1) La préparation du budget communal .....</b>	<b>39</b>
<b>2) Les recettes et les dépenses communales</b>	
<b>2/1) - Les recettes communales</b>	
<b>2.1.1) - Les recettes fiscales</b>	
<b>A) Les prélèvements sur les impôts de l'Etat</b>	
1)- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	
2)- L'impôt sur le patrimoine	
3) - Taxes relatives a la fiscalité écologique	
<b>B) Les prélèvements sur les impôts des collectivités locales</b>	
1)- La taxe sur l'activité professionnelle (TAP)	
2)- Le versement forfaitaire (V.F)	
3)- La vignette automobile	
<b>C) Les impôts communaux</b>	
1)- La taxe foncière	
2)- Les taxes d'assainissement	
3)- Droit de fourrière	
<b>2.1.2) - Les ressources patrimoniales</b>	
A. - Les revenus du patrimoine communal	
B. - Les revenus du domaine public	
C. - Les revenus financiers	
<b>2.1.3) - Les subventions</b>	
<b>2/2) - Les dépenses communales</b>	
<b>2.2.1) - Charges obligatoires incompressibles</b>	
<b>2.2.2) - Les charges nécessaires</b>	
<b>2.2.3) - Les charges facultatives</b>	
<b>3) L'exécution du budget communal.....</b>	<b>48</b>
<b>3/1) - L'exécution des recettes</b>	
<b>3/2) - L'exécution des dépenses</b>	
 <b>CONCLUSION DU PREMIER CHAPITRE .....</b>	 <b>52</b>

### **CHAPITRE II: LA PLACE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

<b>INTRODUCTION DU DEUXIEME CHAPITRE.....</b>	<b>54</b>
 <b><u>SECTION 1 : LES PRINCIPES ET LES CONCEPTS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS L'ADMINISTRATION</u></b>	
<b>1) La gestion du personnel .....</b>	<b>55</b>
<b>2) La gestion des ressources humaines.....</b>	<b>56</b>
<b>2/1) - L'individu est plus qualifié, que l'emploi qu'il occupe</b>	
<b>2/2) - L'emploi est plus qualifié, que l'individu qui l'occupe</b>	
<b>3) La gestion des ressources humaines est devenue une pratique incontournable dans l'administration.....</b>	<b>59</b>
<b>3/1) - La nouvelle donne économique</b>	
A) - Ce qui s'est d'abord passé dans le secteur privé,	
B) - Ce qui s'est passé ensuite dans le secteur administratif public	
<b>3/2) - L'accélération du changement</b>	

**SECTION 2: LES PARTICULARITES, LES ATOUTS ET LES CONTRAINTES  
A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS  
L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

<b>1) les particularités .....</b>	<b>67</b>
1/1) - l'importance des effectifs en jeu	
1/2) - Les enjeux liés à la situation économique	
1/3) - Un enjeu de légitimité	
<b>2) les atouts .....</b>	<b>70</b>
2/1) - Une plus grande stabilité	
2/2) - Le sens du service public du personnel	
2/3) - La garantie de l'emploi	
2/4) - Le rôle de la promotion interne	
2/5) - Le paritarisme	
<b>3) les contraintes .....</b>	<b>73</b>
3/1) - Les contraintes statutaires	
3/2) - Le principe d'annualité budgétaire	

**CONCLUSION DU DEUXIEME CHAPITRE.....77**

**CHAPITRE III: LE MODE DE LA G.R.H DANS LA FONCTION  
PUBLIQUE TERRITORIALE**

**INTRODUCTION DU TROISIEME CHAPITRE.....79**

**SECTION 1 : LES OUTILS DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

<b>1) Les outils d'analyse des besoins en ressources humaines.....</b>	<b>81</b>
<b>2) Les outils d'analyse des ressources humaines</b>	
<b>3) Les outils généraux</b>	

**SECTION 2 : LES TECHNIQUES DE RECRUTEMENT**

<b>1) Les différents principes et modes de sélection.....</b>	<b>84</b>
<b>2) Les principes fondamentaux actuels .....</b>	<b>85</b>
2/1) - Le principe d'égalité d'accès aux fonctions publiques	
2/2) - Le recrutement au mérite	
<b>3) Les principaux procédés de recrutement .....</b>	<b>88</b>
<b>4) Le recrutement de personnel communal .....</b>	<b>91</b>
4/1) - L'organisation du recrutement par concours	
4/2) - Recrutement des collaborateurs contractuels	

**SECTION 3 : LA FORMATION**

<b>1) Définition du concept .....</b>	<b>95</b>
<b>2) Le cadre juridique des formations .....</b>	<b>95</b>
2/1) - La formation professionnelle	
2/2) - La formation initiale d'application	
2/3) - La formation promotionnelle	
2/4) - La formation personnelle	
2/5) - Queue conception de la formation en Algérie	
<b>3) Le plan de formation.....</b>	<b>98</b>
3/1) - La détection et l'analyse des besoins	
3/2) - L'élaboration et la validation du plan	
3/3) - La mise en oeuvre du plan	
3/4) - L'évaluation de la formation	
3.4.1 - l'évaluation administrative	
3.4.2 - L'évaluation pédagogique	
3.4.3- l'évaluation managériale	



- 4) **Présentation d'une étude d'évaluation des besoins en formation concernant les communes en Algérie (Etude faite par le Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Planification (CENEAP) en fin de l'année 1999) .....109**
- 4/1) - **Présentation du cadre général de l'étude par le CENEAP**
  - 4/2) - **Méthodologie de choix de l'échantillon**
  - 4/3) - **Les constatations**
    - 4.3.1) - **L'organisation du travail**
      - A) *L'adéquation entre les activités des personnels et les missions des postes occupés*
      - B) *Les aptitudes à traduire les missions en objectifs*
    - 4.3.2) - **Les pratiques de gestion**
      - A) *Le processus de prise de décisions*
      - B) *Conception et mise en oeuvre des programmes*
      - C) *L'insuffisante évaluation des activités*
      - D) *Le système d'information et de communication*
    - 4.3.3) - **Le style de direction**
  - 4/4) - **les besoins en formation exprimés**

## **SECTION V : LA GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES**

- 1) **Le contexte à l'origine de cette pratique.....119**
- 2) **La notion de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences**
- 3) **La démarche d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines.....121**
  - 3/1) - **L'état des lieux des ressources humaines de la structure**
  - 3/2) - **La projection de ses ressources humaines à l'horizon de prévision choisie**
  - 3/3) - **La définition des évolutions prévisibles**
  - 3/4) - **La définition de ses besoins futurs en emplois et en compétences**
  - 3/5) - **L'analyse des écarts entre les besoins et les ressources futures**
  - 3/6) - **La définition d'une politique pour annuler ou réduire les écarts prévisibles**
- 4) **la spécificité du secteur public administratif.....126**
  - 4/1) - **Les problèmes propres au secteur public administratif dans la mise en oeuvre de démarches prévisionnelles**
    - A) *Les contraintes statutaires*
    - B) *La contrainte organisationnelle liée*
    - C) *La contrainte liée au principe d'annualité budgétaire*
  - 4/2) - **Les instruments de mise en oeuvre de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les communes Algériennes**
    - A) *Définition du plan annuel de gestion des ressources humaines et la présentation de son contenu*
    - B) *Modalités d'élaboration et d'approbation du plan de gestion*
    - C) *Mise en oeuvre du plan annuel de gestion des ressources humaines*
    - D) *Contrôle à posteriori exercé par l'inspection de la fonction publique*

**CONCLUSION DU TROISIEME CHAPITRE .....132**

## **CHAPITRE V : PERSPECTIVES D'UNE NOUVELLE CONCEPTION**

### **DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DANS LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE ALGERIENNE A LA LUMIERE D'UNE ETUDE CONCRETE A PARTIR D'UN ECHANTILLON DE 15 COMMUNES.**

**INTRODUCTION DU QUATRIEME CHAPITRE.....137**

#### **SECTION 1: ETUDE PRATIQUE SUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES A TRAVERS LE CAS DE 15 COMMUNES ALGERIENNES**

- 1) Les objectifs généraux de l'étude .....138**
- 2) Démarche utilisée**
- 3) Le choix de l'échantillon .....139**
- 4) Le contenu du questionnaire.....140**
  - 4/1) - En ce qui concerne l'encadrement des communes**
  - 4/2) - En ce qui concerne les actions de formation**
  - 4/3) - En ce qui concerne la fonction gestion des ressources humaines**
  - 4/4) - En ce qui concerne la revalorisation de la fonction publique territoriale**
- 5) Les constatations.....142**
  - 5/1) - Les déficits en matière d'encadrement**
  - 5/2) - Les écarts en matière de formation**
  - 5/3) - Les carences de la fonction de la gestion des ressources humaines**
  - 5/4) - Les voies de la revalorisation de la fonction publique territoriale**

#### **SECTION 2 : PROPOSITIONS DE REFORME QUANT AU NOUVEAU ROLE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE**

- 1) Redéfinition du rôle de la fonction publique territoriale dans l'approfondissement de la décentralisation.....157**
  - 1/1)- Répondre aux nouvelles mutations**
  - 1/2)- Mettre la fonction publique territoriale au service de la décentralisation**
- 2) Les actions et les solutions à la promotion de la fonction publique territoriale.....162**
  - 2/1) - Favoriser le recrutement.....162**
    - A) -Reformer le contenu et le déroulement des concours**
    - B) -Simplifier et développer les concours sur titre**
    - C) -Adapter le contenu des épreuves aux besoins réels des communes**
    - D) -Elargir les concours**
    - E) -Une meilleure coordination des concours**
    - F) -Simplifier les règles de recrutement**

<b>2/2) - Adapter la formation aux besoins et aux réalités des communes.....</b>	<b>167</b>
<b>A) -Formation avant concours</b>	
<b>B) -Formation initiale après recrutement</b>	
<b>C) -Formation continue tout au long de la vie</b>	
<b>2/3) - Rendre les carrières plus attractives.....</b>	<b>170</b>
<b>A) -Renforcer la mobilité des fonctionnaires territoriaux</b>	
<b>B) -Mobilité interne</b>	
<b>C) -Mobilité externe au sein de la Fonction publique territoriale</b>	
<b>D) -Assouplir la promotion interne</b>	
<b>2/4) -Mieux associer les responsables communaux à la gestion de la fonction publique territoriale .....</b>	<b>173</b>
<b>A) -Décentraliser la gestion de l'emploi</b>	
<b>B) -Associer davantage les élus aux décisions</b>	
<b>CONCLUSION DU QUATRIEME CHAPITRE .....</b>	<b>175</b>
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>180</b>
<b>Table des matières.....</b>	<b>186</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>192</b>

### **Les ouvrages**

<b>N°</b>	<b>Intitulé</b>	<b>Auteur</b>	<b>Edition</b>	<b>Année</b>
01	L'organisation administrative de l'Algerie	M. MERLO	Imprimerie A.Mauguin	1960
02	Les institutions administratives Algeriennes	Abderrahmane REMILI	Societe nationale d'edition et de diffusion	1973
03	L'administration publique algerienne	Missoum SBIH	Hacherre litterature	1968
04	Decentralisation et animation des collectivites locales	Lahcene SERIAK	ENAG Editions	1998
05	l'amilioration et la simplification desrappports de l'administration avec les citoyens	Lahcene SERIAK.	ENAG Editions	1998
06	Misions traditionnelles des collectivites locales	Lahcene SERIAK	ENAG Editions	1997
07	L'organisatio et le fonctionnement de la commune	Lahcene SERIAK	ENAG Editions	1998
08	Les principes de l'organisation communale	Joel MERCIER	Charles corlet	1995
09	L'analyse financier des communes	JEAN-Bernard MATTRET	L.G.D.J	1997
10	Les finances des communes algeriennes	Cherif RAHMANI	CASBAH	2002
11	La tarification des services publics locaux	Martine LONG	L.G.D.J	2001
12	Le management public local	David HURON Jacques SPINDLER	L.G.D.J	1998
13	La fonction publique locale	Jean-Francois LEMMET Christiane CGEIGNOU	L.G.D.J	2002
14	Le changement dans l'administration	IDARA – REVUE n°25	Centre de documentation et de recherches administratives	2003
15	La gestion des ressources humaines dans le secteur	Christian BATAL	Edition d'organisation	1997

	public (Tome 1)			
16	La gestion des ressources humaines dans le secteur public (Tome 2)	Christian BATAL	Edition d'organisation	1998
17	Gestion des ressources humaines	Jean-pierre CITEAU	ARMAND COLIN	1997
18	Approcher les collectivités territoriales	Bruno LEBECQ	Edition d'organisation	2000
19	Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales	M.ALLART M.CHAVAS M.CLEMENCE	Edition CFPC	1988
20	Gestion des ressources humaines	Jean CAUDEN Alain SANCHES	BERGER-LEVRAULT	1998
21	Gestion des ressources humaines dans l'administration	Serge VALLEMONT	publication du ministère de la fonction publique de France	1998

### Les mémoires

- 1- Détermination des services publics communaux à concéder, Abdellah BOUALI, Secrétaire général de la Commune de Tlemcen.
- 2- Evaluation des besoins en formation des collectivités locales, CE.NEAP.
- 3- Le management public local, Institut Supérieur de Gestion et de Planification.
- 4- Recueil des circulaires et instructions, Direction Générale de la Fonction Publique - Algérie -.

### Recherches internet

[http:// www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)  
[http:// www. Fonction-publique.gouv.fr](http://www.Fonction-publique.gouv.fr)  
[http:// www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr)  
[http:// www.centresgestion.org](http://www.centresgestion.org)  
[http:// www.cnfpt.fr](http://www.cnfpt.fr)  
[http:// www.sciences-po.fr](http://www.sciences-po.fr)  
[http:// www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)  
[http:// www.local.attac.org](http://www.local.attac.org)  
[http:// www.lagazette.fr](http://www.lagazette.fr)  
[http:// www.ena.fr](http://www.ena.fr)