

Introduction des critères de bonne gouvernance dans la gestion des collectivités locales en Algérie

Application of good governance criteria in the management of local authorities in Algeria

HANANE BETTOUATI *

Université d'Oran 2 Mohamed Ben Ahmed (Algerie), hananebettouati@yahoo.fr

Date de réception : 18/02/2020 ; Date d'acceptation: 18/04/2020 ; Date de publication : 30/04/2020

Résumé : La modernisation de l'administration publique s'est imposée progressivement et devient une préoccupation majeure à de nombreux pays, dans le but de servir un service public de qualité. Consciente de l'importance du service public, l'administration algérienne a entrepris des réformes pour améliorer la qualité de ce dernier et s'est engagée dans ce processus depuis 2013 et crée un ministère chargé de la réforme du service public. Dans ce contexte, les collectivités locales s'ont appelées à s'engager dans le renforcement d'efficacité de la gestion des finances publiques au niveau local. On parle ainsi de bonne gouvernance, dont les principes s'avèrent nécessaires en vue de rendre la gestion des finances publiques locales plus efficace. Cet article montre comment les finances locales répondent aux critères de la bonne gouvernance en Algérie, au travers d'une discussion théorique nourrie par une réflexion sur la gestion des collectivités locales en Algérie selon l'introduction de la notion de bonne gouvernance.

Mots-clés : modernisation de l'administration publiques ; gouvernance ; bonne gouvernance ; collectivités locales ; Algérie.

Codes de classification Jel : H6 ; H63

Abstract: The modernization of public administration has gradually imposed itself and is becoming a major concern in many countries, with the aim of serving a quality public service. Aware of the importance of the public service, the Algerian administration has undertaken reforms to improve the quality of the latter and has engaged in this process since 2013 and created a ministry responsible for the reform of the public service. In this context, local authorities have been called upon to engage in strengthening the efficiency of public financial management at the local level. This is called good governance, the principles of which are necessary in order to make the management of local public finances more efficient. This article shows how local finances meet the criteria of good governance in Algeria, through a theoretical discussion fed by a reflection on the management of local authorities in Algeria according to the application of the concept of good governance.

Keywords: modernization of public administration; governance; good governance; local communities; Algeria;

Jel Classification Codes : H6 ; H63

* Auteur Correspondant : BETTOUATI Hanane, email : hananebettouati@yahoo.fr.

Introduction

La modernisation de l'administration publique est devenue une préoccupation commune à de nombreux gouvernements à travers le monde. Elle s'est imposée progressivement comme un passage obligé pour délivrer des services publics de qualité¹. Une administration « *moderne est avant tout une administration efficace, intègre, transparente et soucieuse de la satisfaction de ses bénéficiaires*² .»

Il faut reconnaître que l'Algérie a pris du retard dans l'adaptation de son administration publique aux nouvelles exigences de modernisation. Que ce soit pour la mondialisation et de ses implications de l'essor des technologies de l'information et de la communication et de leurs conséquences sur le travail administratif ou encore de la gouvernance et de ses effets sur la gestion publique³.

Le gouvernement algérien s'est engagé avec détermination dans ce processus, sans mettre trop de pression sur les budgets publics. À cette fin, le «Ministère de la réforme de la fonction publique» responsable de cette question a été créé en 2013⁴ .

Parallèlement, on entend parler d'avantage de la bonne gouvernance financière dans les débats sur la gestion des finances publiques. Le concept de bonne gouvernance a fait l'objet d'une grande attention et de plusieurs réflexions au cours des dernières années, au niveau macro, régional ou local (administration publique) ou au niveau micro (la gestion des entreprises). Dans ce cadre, plusieurs mécanismes, mesures de soutien et indicateurs de mesure de la gouvernance ont été menés⁵.

Dans le contexte de modernisation de l'administration locale et des réformes engagées ces dernières années, les collectivités locales, porteurs de développement local sont appelées à être efficaces. Le renforcement d'efficacité de la gestion des finances publiques au niveau local passe nécessairement par l'amélioration des conditions de la gouvernance. Outre la recherche de l'efficacité, la transparence est aussi un axe indispensable dans la mise en place des réformes des finances publiques et locales. L'objectif est de pourvoir au parlement et au citoyen une meilleure accessibilité et lisibilité du budget⁶.

Dans le cas de l'Algérie, la problématique de la gestion efficace des administrations publiques et l'application des critères et règles de la bonne gouvernance sont désormais abondants. La mise en œuvre des principes de cette dernière est nécessaire pour rendre la gestion des finances publiques locales plus efficace en prenant en considération simultanément les dimensions spécifiques aux principes de l'action publique et les dimensions de la qualité de service perçue.

La recherche s'appuie sur la problématique suivante :

Comment les finances locales répondent aux critères de la bonne gouvernance en Algérie ?
...Au travers une discussion théorique nourrie par une réflexion sur la gestion des collectivités locales en Algérie selon l'introduction de la notion de bonne gouvernance.

I. le cadre théorique du concept de bonne gouvernance

I.1 Brève historique du concept de gouvernance et de bonne gouvernance

Le concept de gouvernance est très ancien : il est déjà présent dans l'œuvre d'Aristote, où la bonne gouvernance est mentionnée dans la description d'un Etat dirigé par un gouverneur éthique et

juste. ⁷Le concept de bonne gouvernance tire son origine du verbe grec **kubernân** qui signifie « piloter un navire ou un char⁸ », vers le XIII^e siècle, les langues européennes naissantes ont parfois créé deux mots au sens indifférencié ou d'autres fois un seul. Les mots **gubernatio** et **gubernantia** ont été traduits par gouvernement et gouvernance en français, **gobierno** et **gobernanza** en espagnol, **governo** et **governança** en portugais ou encore **government** et **governance** en anglais⁹, et gouvernance dans les pays francophones.

Au cours des années la notion de bonne gouvernance s'est évoluée Ronald Coase fut le premier à s'intéresser à ce concept au Etat Unis par son article " **THE NATURE OF THE FIRME**" en 1936¹⁰. La gouvernance désignait alors les modes de coordination interne permettant de réduire les coûts de transaction générés par les marchés. Dans les années 1970 et 1980 **Williamson** a mentionné la gouvernance comme l'ensemble des mécanismes de coordination réglant l'organisation interne de l'entreprise dans le but d'une plus grande efficacité¹¹, la même époque les concepts de Good **governance** et de **Global governance** font leur apparition dans les relations internationales¹².

I.2 Définition du concept de bonne gouvernance

La bonne gouvernance est définie comme les nouvelles relations construites entre la société civile et les différents échelons du gouvernement, entre les organisations de la société civile et les institutions publiques. Pour décider et débattre ensemble les problèmes de développement et la recherche d'un service public de qualité, qui se posent comme défis à une société dans un moment déterminé.

Le concept de bonne gouvernance a émergé au début des années 1990 dans la constellation des idées en faveur d'une société fondée « sur le droit, la transparence, l'échange, et le respect de l'épanouissement des diversités », il désigne le processus par lequel les décisions sont prises et mises en œuvre dans la société.

Au sein des administrations publiques, la gouvernance est le processus par lequel les pouvoirs publics gèrent les affaires publiques essentiellement exemptes de pratiques abusives et de corruption et qui respectent la primauté du droit.

II. les principes de la bonne gouvernance

Les finances publiques étant l'instrument le plus important dont disposent les gouvernements pour la réalisation de leurs objectifs de politique publique, la bonne gouvernance des finances publiques s'avère cependant indispensable pour le succès de ces actions publiques. Elle est évaluée à l'aune de quatre axes principaux¹³ :

- La responsabilité ;
- La transparence ;
- La participation;
- La prévisibilité.

II. 1 La responsabilisation

Les politiques de modernisation des administrations publiques ont connues la promotion de la nation d'imputabilité comme principe directeur de la gestion par performance, c'est la traduction approximative la plus proche à cette notion, entendue dans une acceptation large dans laquelle nous

incluons¹⁴ : « l'obligation faite aux décideurs de rendre compte auprès des institutions et des citoyens ¹⁵ ». Ainsi, l'exécutif rend-il compte aux citoyens et au parlement de la manière dont il s'acquitte de ses responsabilités.

II. 2 La transparence

La transparence dans la gestion des finances publiques est définie par « l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires ¹⁶ », cette transparence renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités, , en revanche, une gestion non transparente des finances publiques peut être déstabilisatrice et génératrice d'inefficacité et d'iniquités, encourageant ainsi les dépenses inappropriées, inutiles et liées à la corruption¹⁷.

Pourquoi la transparence?

Au sein d'une démocratie, les citoyens ont le droit d'être informés en ce qui concerne la gestion des affaires publiques leurs concernant ; autrement dit les décisions du gouvernement qu'ils ont élu. La transparence entraîne une meilleure prise de décisions au sein du gouvernement, qui représente la condition préalable d'une participation efficace du législatif et de la société civile. Par ailleurs, elle consiste à la fourniture des informations budgétaires qui sont régulières, détaillées, exactes, opportunes et utiles. En plus des informations concernant les conditions et politiques économiques (macroéconomiques), y compris les politiques budgétaires.

II.3 La Participation

La participation renvoie à l'ouverture des processus nationaux de prise de décisions et à la participation des acteurs non étatiques aux processus de décisions¹⁸. Dans les sociétés démocratiques, chaque personne est capable de pouvoir contribuer à établir et à suivre l'exécution des politiques qui répondront vraiment aux besoins de la société. Ainsi, la participation de tous les acteurs concernés, est indispensable pour établir les bases d'une politique (budgétaire) qui réponde aux besoins de tous les citoyens.

Il est aujourd'hui admis que la participation des citoyens et de la société civile au niveau local est la clé d'un développement équitable et durable, mais comment appréhende-t-on la Participation ?

Dans l'acception générale, participer, consiste à déconcentrer le pouvoir de décisions:

« Donner la priorité aux citoyens dans les décisions, c'est leur donner les moyens aux citoyens de jouer un rôle actif (réfléchir, décider, planifier, jouer un rôle actif) dans le processus de prise de décisions plutôt que des sujets passifs afin qu'ils puissent maîtriser les activités qui affectent leur existence ». Ce qui suppose que le processus de prise de décisions « soit ouvert, transparent et qu'il suscite une recevabilité croissante des gouvernants vis-à-vis des gouvernés. »

La participation sous-tend la responsabilisation des citoyens et des groupes organisés à travers :

- des initiatives de proximité,
- une hausse générale du niveau de conscience, et
- l'essor d'une approche de gouvernance basée sur le local.

La participation est généralement considérée comme une valeur fondamentale du développement local.

II.4 La prédictibilité (prévisibilité)

La prédictibilité se réfère aux respects des lois et des textes édictés et à l'existence de l'Etat de droit.

III. La bonne gouvernance en Algérie

L'amélioration de la gouvernance entendue au sens de la définition qui en est donnée par la Banque Mondiale, à savoir... « *le style et la pratique de l'autorité dans la gestion des ressources économiques et sociales en vue d'atteindre le développement.* » tout en respectant les principes édictés précédemment : la responsabilité, la transparence, la participation et la prévisibilité, est considérée comme une condition indispensable du développement harmonieux et durable du pays notamment au niveau local, là où le citoyen est directement concerné et interpellé.

Les pouvoirs publics en Algérie se sont résolument engagé dans cette quête de bonne gouvernance comme l'atteste l'adhésion du pays au MAEP (Mécanisme africain d'évaluation par les pairs), qui faut il le rappeler a été créé dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). Cependant si la quête de la bonne gouvernance dont les fondements conceptuels et opérationnels constitue une préoccupation réelle pour les pouvoirs publics, les efforts consentis sont diversement appréciés¹⁹.

Nous pouvons le constater dans la réglementation Algérienne, dans les codes de la wilaya et de la commune, nous faisons dans les tableaux ci-dessous une lecture des articles se rapportant aux différents principes de bonnes gouvernance :

S'agissant de la place de la transparence dans la loi n° 11-10 relative à la commune et la loi ° 12-07 relative à la wilaya :

Tableau (1) : le principe de transparence dans la loi n° 11-10 relative à la commune et la loi ° 12-07 relative à la wilaya

Institutions :	Articles :
	<p>Art 11 : L'assemblée populaire communale prend toute mesure pour informer les citoyens des affaires les concernant et les consulter sur les choix des priorités d'aménagement, de développement économique, social, et culturel ;...les supports et les médias disponibles peuvent être utilisés.</p> <p>Art 13 : le président- L'assemblée populaire communale peut, chaque fois que les affaires de la commune l'exigent, faire appel à toute personnalité locale, expert ou représentant d'association locale, qui en raison de ses compétences ou de la nature de ses activités est susceptible d'apporter toutes contributions utiles pour aux travaux de l'assemblée ou de ses commissions, si nécessaire.</p> <p>Art 14 : Toute personne peut consulter les extraits des délibérations de l'APC ainsi que les arrêtés communaux, elle peut également en obtenir copie totale ou partielle, à ses</p>

<p>La commune</p>	<p>frais.</p> <p>Art 22 : le projet de l'ordre du jour des réunions est affiché à l'entrée de la salle des délibérations et dans les sites réservés à l'information du public.</p> <p>Art 26 : les séances de l'APC sont publiques et ouvertes aux citoyens de la commune et à tout citoyen concerné par l'objet de la délibération.</p>
<p>La wilaya</p>	<p>Art 18 : l'ordre du jour de la session est affiché à l'entrée de la salle des délibérations et au niveau des sites d'affichage, notamment électroniques, destinés à l'information du public, au siège de la wilaya et des communes de la wilaya.</p> <p>Art 26 : les séances de l'assemblée populaire de wilaya sont publiques, cependant, elles peuvent être à huis clos dans deux cas tels que stipulés par la loi.</p> <p>Art 31 : l'extrait de la délibération est affiché dans les huit jours qui suivent son entrée en vigueur, au niveau des sites destiné à l'information du public ou aux sièges de la wilaya et des communes.</p> <p>Art 36 : les commissions de assemblée populaire de wilaya peuvent faire appel à toute personne, qui en raison de ses compétences peut apporter des informations utiles aux travaux de la commission.</p> <p>Art 57 : l'extrait de la délibération peut être demandé par tout électeur ou contribuable de la wilaya ayant intérêt dans un délai de 15 jours aorès son affichage.</p>

Source : élaboré par nos soins à partir des lois 11-10 et 12-07 relative à la commune et à la wilaya.

S'agissant de la démocratisation et de la participation des citoyens à la gestion des affaires locales, la réglementation algérienne à mis des conditions encourageant ce processus, telles que citées dans le nouveau code de la commune²⁰ :

Tableau (2) : le principe de participation dans la loi n° 11-10 relative à la commune et la loi ° 12-07 relative à la wilaya

<p>Institutions :</p>	<p>Article :</p>
<p>La commune</p>	<p>Art 11 : la commune constitue le cadre institutionnel d'exercice de la démocratie au niveau local et de gestion de proximité.</p> <p>Art 12 : pour réaliser les objectifs de la démocratie locale, l'APC veille à mettre les initiatives locales, visant à intéresser et à anticiper les citoyens à participer au</p>

	<p>règlement de leurs problèmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie.</p> <p>Art 13 : qui postule que le P-APC²¹ peut faire appel à titre consultatif, à toute personnalité locale pouvant apporter toutes contributions utiles si nécessaire.</p>
--	--

Source : élaboré par nos soins à partir des lois 11-10 et 12-07 relative à la commune et à la wilaya.

Mais cette participation demeure difficile. Nous pensons que cela peut être du à la méconnaissance du citoyen de ses droit quand à la proposition de ses priorités et ses besoins lors de sa présence aux délibérations, bien que la réglementation en matière de participation des citoyens encourage cette initiative, les articles 11 et 12 n'illustre pas de quelles modalité de participation parle-ton : «... *L'organisation de ce cadre s'effectue conformément à la législation et à la réglementation en vigueur* ». La loi en vigueur le permet, le problème c'est que la loi ne prévoit pas les moyens relatifs à la mise en place et au fonctionnement de ces modalités de participations.

Selon une enquête faite par Pr BOUTALEB Kouider sur « La problématique de la gouvernance locale en Algérie » en 2012, en ce qui concerne la participation à travers les associations, Selon les résultats²² du chercheur, plusieurs raisons l'entrave, à savoir, le manque de formation et d'information qui constitue un handicap majeur pour une participation réelle des associations de la société civile. Par ailleurs, la forte dépendance financière des associations de la société civile affecte leur niveau d'intervention et/ou leurs champs d'activité.

S'agissant de la transparence dans la gestion des affaires publiques, nous pouvons constater qu'avec l'adoption des nouveaux moyens d'informations et de communications, que la transparence s'est nettement amélioré (la e-gouvernance qui n'est pas seulement un moyen moderne pour améliorer la qualité du service public mais aussi un moyen de transparence et lieu de participation du citoyen pour faire de lui un acteur important dans l'accomplissement du service, ça limite aussi la corruption administrative). Nous pouvons citer à ce titre le système de gestion électronique du budget des communes qui a été introduit en 2016 dans les 1.541 communes du pays, c'est ce qui a été affirmé par Mohamed Ferrari, cadre au ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, intervenant au cours d'une journée d'étude consacré au "nouveau cadre budgétaire des collectivités locales" en Mars 2016 à SOUK AHRAS. Cependant pour d'autres la transparence est réduite dans la mesure où tout se déroule en vase clos²³.

Conclusion

En conclusion, nous pouvons dire que les conditions de la promotion de bonne gouvernance au niveau local n'auront pas de résultats quand les conditions ne le permettent pas, C'est bien de libérer la parole. Mais faudrait-il donner les moyens aux citoyens et aux élus locaux pour pouvoir agir de manière concrète et d'être plus responsables de la responsabilité qu'ils ont.

La réglementation doit clarifier les moyens relatifs à la mise en place et à la promotion d'une bonne gouvernance. Or, les textes seuls ne suffisent pas, il faut que les concernés (gouverneurs et gouvernés) aient cette volonté d'apporter le changement au profit de la localité, il s'agit d'une question d'éthique, de sensibilisation et du sentiment d'appartenance à sa collectivité.

Références

- 1 Constantine Université, “L ’ Administration Publique En Algérie ; Entre Les Impératifs de La Modernisation et Les Défis de l ’ Évaluation Regards Croisés Sur Les Bonnes Pratiques Internationales 28-29 Avril 2014 Appel à Contribution,” ed. Laboratoire Grand Maghreb: Economie et Société de l’Université Constantine 2 (Constantine, 2014), 01–10. p 2.
- ² Ibid.
- 3 Ibid.
- 4 Ibid, p 03.
- 5 Koua Hubert ATTA, “Processus de Mise En Oeuvre Des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT): Enjeux et Défis” (Abidjan, 2010), https://www.memoireonline.com/09/10/3895/m_Processus-de-mise-en-oeuvre-des-cadres-de-dépenses--moyen-terme-CDMT-enjeux-et-defis10.html.
- 6 BENSOUA Nourredine, “Efficacité et Transparence Des Finances Publiques Pour Une Meilleur Offre de Biens Pour Le Citoyen,” *Revue Française de Finances Publiques* N° 100 (2007): p333.
- 7 Commission Europ et al., “Bilan Sur Les Notions De « Bonne Gouvernance » Et De « Bonne Administration »” (Strasbourg, 2011).
- 8 Tino Raphaël Toupane, “La Gouvernance : Evolution , Approches Theoriques et Critiques Du Concept,” SEMINARUL GEOGRAFIC “D. CANTEMIR” NR, 2009, file:///C:/Users/pv/Downloads/791-774-1-PB.pdf.. p 97
- 9 Charles Tournier, “Le Concept de Gouvernance En Science Politique,” *Papel Político* 12, no. 1 (2007): 63–92.
- ¹⁰ Hanane BETTOUATI, “REFLEXION AUTOUR DU CONCEPT DE GOUVERNANCE TERRITORIALE,” *Revue Algérienne Des Finances Publiques* N07 (2017): 55–69.
- 11 Tournier, “Le Concept de Gouvernance En Science Politique.” P 65.
- 12 Tino Raphaël Toupane, “La Gouvernance : Evolution , Approches Theoriques et Critiques Du Concept.”
- 13 Mohamed MOINDZE, “LES STANDARDS INTERNATIONAUX DE LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES” (France, 2010), https://www.google.dz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fcapacity4dev.ec.europa.eu%2Fsystem%2Ffiles%2Ffile%2F08%2F03%2F2012_-_1645%2Fles_standards_internationaux_de_la_bonne_gouvernance_des_finances_publices.docx&ei=0QFZVdWYJoHwUMqogegB&usq=AFQjCNE_kffeVan53KCGi9zrhK5kboSFyA&sig2=5onuw0KJSs62KzEFF_gSgg.
- 14 KEDEROUCI Sabah, “Administration et Performance. Le Cas de l’administration Algérienne”, TH7SE DE Magister en sciences de gestion, Université de Tlemcen, 2010. P 113.
- 15 COULIBALY AÏSSATA, “Dépenses Publiques et Bonne Gouvernance : Cas Du Secteur de l’éducation de Base Au Burkina Faso”, Mémoire de Master en Economie du Développement, Université de Clermont 1- CERDI, 2008, p 375, http://www.memoireonline.com/02/10/3143/m_Depenses-publiques-et-bonne-gouvernance-cas-du-secteur-de-leducation-de-base-au-Burkina-Faso0.html.
- 16 MOINDZE, “LES STANDARDS INTERNATIONAUX DE LA BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES.” P 01.
- ¹⁷ Ibid.
- 18 AÏSSATA, “Dépenses Publiques et Bonne Gouvernance : Cas Du Secteur de l’éducation de Base Au Burkina Faso.” , p 375.

19 BOUTALEB Kouider, La problématique de la gouvernance locale : le cas de l'Algérie vu à travers les éléments synthétisés d'une enquête auprès des parties prenantes, Revue économie et Management, N°11, 2010 , p 06.

20 Loi 10-12 du 22 juin 2011 relative à la commune.

21 BOUTALEB Kouider, op.cit, p 10.

21 ibid.