

**Problématique du développement économique de la commune en Algérie
Contribution à une lecture critique de la loi 11-10 du 22 Juin 2011
portant nouveau code communal**

Samir BOUMOULA^{1(*)}

Université Abderrahmane Mira de Bejaia

Résumé

La recherche de l'efficacité des politiques publiques et la montée en puissance des idées libérales ont conduit beaucoup de pays dans le monde à refondre leur mode d'intervention dans les affaires publiques notamment à partir du milieu des années quatre vingt (80).

En Algérie plus d'une vingtaine d'années après la publication de la loi 90-08 du 10-04-1990 relative à la commune^{2(*)} qui consacre de façon affirmée ce réaménagement, en favorisant le processus de décentralisation-déconcentration et le développement par le bas. **Cette contribution tente de faire une lecture critique de la loi 90-08 du 10-04-1990 révisée récemment par la loi 11-10 du 22 Juillet 2011** portant dernier code communal. **L'approche retenue** pour effectuer cette lecture critique est tout simplement le rapprochement de cette loi avec le texte fondateur du premier code communal de l'Algérie indépendante (ordonnance N° 67-24 du 18 Janvier 1967). Cet état de rapprochement ne manquera pas également de relever les **paradoxes principaux** liés au fonctionnement de l'institution communale en Algérie.

Codes JEL : H72

1^(*) Maître de Conférences, Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de Gestion (Université de Béjaia, Algérie).

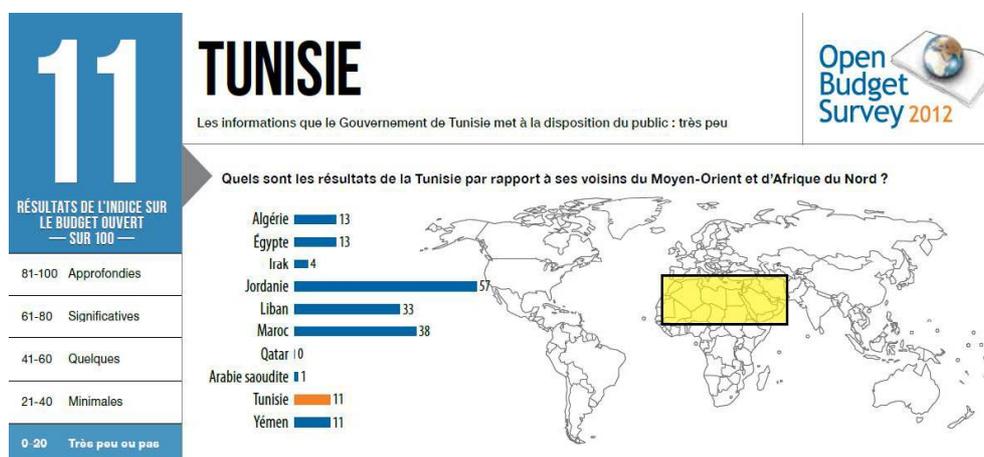
2^(*) Qui renforce également le processus de décentralisation-déconcentration énoncé par la loi 67-24 du 18 Janvier 1967 portant premier code communal de l'Algérie indépendante.

ration pour que la majorité des pays du monde atteignent des niveaux significatifs de transparence budgétaire si les choses ne changent pas. Cela pourrait signifier une génération d'occasions manquées et de gaspillage des ressources.

S'agissant des trois pays étudiés, les possibilités d'amélioration de la transparence budgétaires existent et sont à portée des gouvernements pour que ceux-ci montrent une volonté politique. La plus part du temps, les documents existent, mais à usage interne. Le fait de prendre la décision de les rendre publics pourrait améliorer grandement l'indice de transparence de ces pays, même si tout un effort très appréciable doit être fait pour associer les différents partenaires sociaux et la société civile dans le processus budgétaire. C'est aussi tout un aspect de la transition démocratique qui représente en soi un grand défi pour l'ensemble de ces pays.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- « *La bonne gouvernance financière en Afrique* » - CABRI - AFROSAI - ATAF-Tunis - 3 novembre 2010
- G. Kopits & J. Graig, 1998, *Transparency in Government Operations*,
- www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf
- www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/guiddef.pdf en 1998
- OCDE, « *Meilleures pratiques budgétaires en matière de transparence budgétaire*
- <http://www.openbudgetindex.org>)
- IBP, « *OBS 2012, Enquête sur le budget ouvert 2012* ».
- M. Moindze, « *Les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques* », Mars 2010.

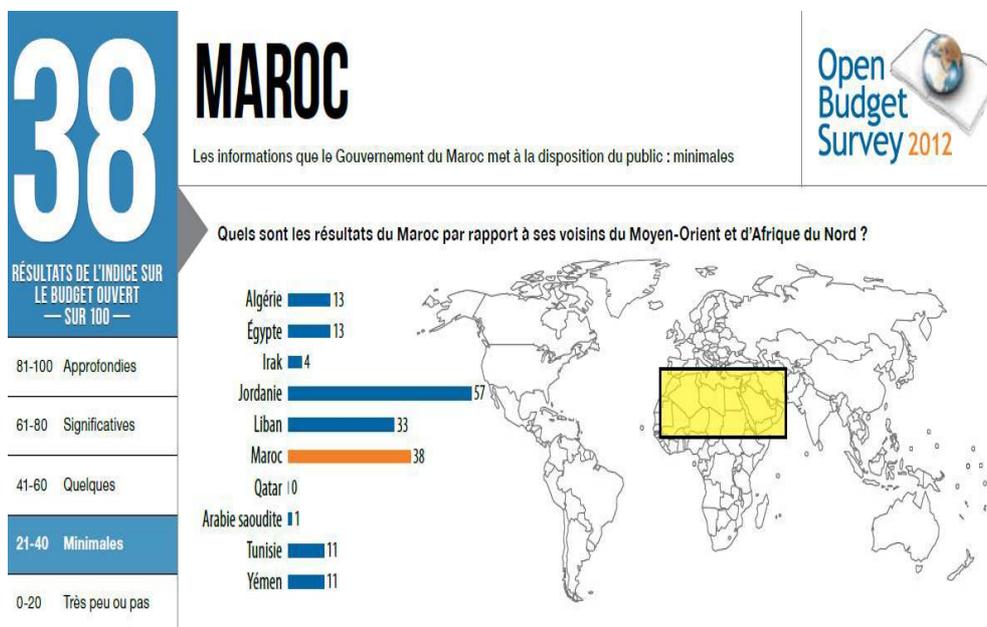


Quels sont les huit documents budgétaires clés et sont-ils mis à la disposition du public ?

Document	Description du document	Statut de publication
RPB	Rapport préalable au budget : Il fournit des informations qui associent les politiques et les budgets gouvernementaux et énonce les principaux paramètres qui définiront le projet de budget qui sera présentée à l'Assemblée législative.	Non produit
PBE	Projet de budget de l'exécutif : Il présente les plans que le gouvernement prévoit d'appliquer pour percevoir les recettes par l'impôt et d'autres sources et dépenser ces fonds pour appuyer ses priorités, transformant ainsi les objectifs politiques en action.	Produit à des fins internes
BA	Budget approuvé : Il s'agit de l'instrument juridique autorisant l'exécutif à percevoir des recettes, faire des dépenses et effectuer des emprunts.	Publié
BC	Budget des citoyens : Il s'agit d'une présentation non technique permettant une large compréhension par le public des plans d'un gouvernement pour percevoir les recettes et dépenser les publics dans le but d'atteindre des objectifs politiques.	Non produit
RCA	Rapports en cours d'année : Ces rapports fournissent des mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) de l'évolution des niveaux réels de revenus, de dépenses et de dette et permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements budgétaires.	Publié
RMA	Revue de milieu d'année : Elle donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Non produit
RFA	Rapport de fin d'année : Il reprend des informations permettant de comparer l'exécution proprement dite du budget avec le budget adopté.	Publié
RA	Rapport d'audit : Il s'agit d'une évaluation indépendante des comptes du gouvernement réalisée par l'institution supérieure de contrôle d'un pays. Ce rapport évalue généralement la mesure dans laquelle l'exécutif a perçu les recettes et dépensé les fonds conformément au budget autorisé et si les comptes des recettes et des dépenses rapportés par le gouvernement sont exacts. Le rapport d'audit donne une image fidèle de la situation financière.	Publié

Conclusions et recommandations

Les conclusions de l'Enquête sur le budget ouvert 2012 dressent un portrait sombre de la transparence, de la participation et de la responsabilisation budgétaires. La majorité des pays étudiés fournissent des informations budgétaires insuffisantes et peu de possibilités de participation du public dans le processus budgétaire. Leurs institutions de contrôle sont un peu plus solides, mais présentent des lacunes dans des domaines importants. Bien que quelques progrès aient été réalisés, leur rythme est trop lent, si bien que selon l'IBP, il faudra au moins une géné-

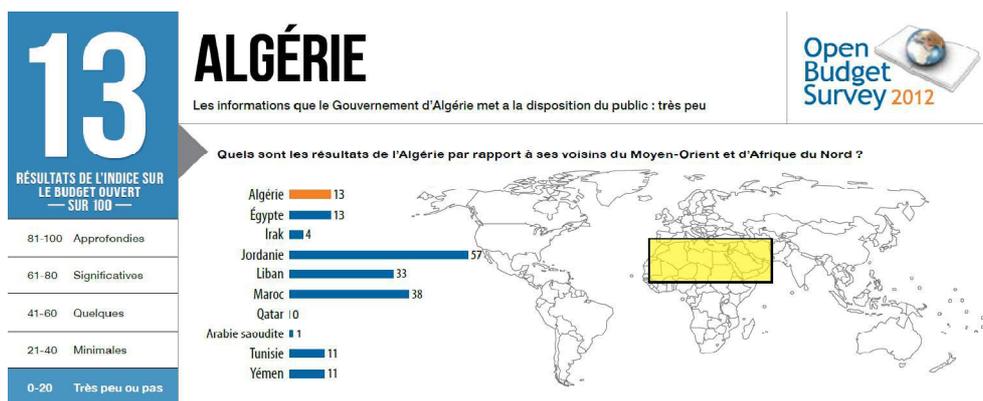


Quels sont les huit documents budgétaires clés et sont-ils mis à la disposition du public ?

Document	Description du document	Statut de publication
RPB	Rapport préalable au budget : Il fournit des informations qui associent les politiques et les budgets gouvernementaux et énonce les principaux paramètres qui définiront le projet de budget qui sera présentée à l'Assemblée législative.	Non produit
PBE	Projet de budget de l'exécutif : Il présente les plans que le gouvernement prévoit d'appliquer pour percevoir les recettes par l'impôt et d'autres sources et dépenser ces fonds pour appuyer ses priorités, transformant ainsi les objectifs politiques en action.	Publié
BA	Budget approuvé : Il s'agit de l'instrument juridique autorisant l'exécutif à percevoir des recettes, faire des dépenses et effectuer des emprunts.	Publié
BC	Budget des citoyens : Il s'agit d'une présentation non technique permettant une large compréhension par le public des plans d'un gouvernement pour percevoir les recettes et dépenser les publics dans le but d'atteindre des objectifs politiques.	Publié
RCA	Rapports en cours d'année : Ces rapports fournissent des mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) de l'évolution des niveaux réels de revenus, de dépenses et de dette et permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements budgétaires.	Publié
RMA	Revue de milieu d'année : Elle donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Non produit
RFA	Rapport de fin d'année : Il reprend des informations permettant de comparer l'exécution proprement dite du budget avec le budget adopté.	Produit à des fins internes
RA	Rapport d'audit : Il s'agit d'une évaluation indépendante des comptes du gouvernement réalisée par l'Institution supérieure de contrôle d'un pays. Ce rapport évalue généralement la mesure dans laquelle l'exécutif a perçu les recettes et dépensé les fonds conformément au budget autorisé et si les comptes des recettes et des dépenses rapportés par le gouvernement sont exacts. Le rapport d'audit donne une image fidèle de la situation financière.	Non produit

plus transparent et ouvert sur la société, les citoyens et orienté vers l'établissement d'un état de droit.

Nous noterons que les résultats des pays d'Afrique du Nord, malgré la première place occupée par le Maroc soit 38 sur 100, sont plutôt au bas de l'échelle de classement soit 13 et 11 pour l'Algérie et la Tunisie respectivement. Ces pays sont considérés comme mettant à la disposition du public « très peu d'information » (Algérie et Tunisie), par contre le Maroc fournit des informations « minimales ». Inversement, pour le Moyen Orient, la Jordanie obtient un score honorable avec 57 points sur 100.



Quels sont les huit documents budgétaires clés et sont-ils mis à la disposition du public ?

Document	Description du document	Statut de publication
RPB	Rapport préalable au budget : Il fournit des informations qui associent les politiques et les budgets gouvernementaux et énonce les principaux paramètres qui définiront le projet de budget qui sera présentée à l'Assemblée législative.	Produit à des fins internes
PBE	Projet de budget de l'exécutif : Il présente les plans que le gouvernement prévoit d'appliquer pour percevoir les recettes par l'impôt et d'autres sources et dépenser ces fonds pour appuyer ses priorités, transformant ainsi les objectifs politiques en action.	Publié
BA	Budget approuvé : Il s'agit de l'instrument juridique autorisant l'exécutif à percevoir des recettes, faire des dépenses et effectuer des emprunts.	Publié
BC	Budget des citoyens : Il s'agit d'une présentation non technique permettant une large compréhension par le public des plans d'un gouvernement pour percevoir les recettes et dépenser les publics dans le but d'atteindre des objectifs politiques.	Non produit
RCA	Rapports en cours d'année : Ces rapports fournissent des mesures périodiques (mensuelles ou trimestrielles) de l'évolution des niveaux réels de revenus, de dépenses et de dette et permettent d'effectuer des comparaisons avec les chiffres et les ajustements budgétaires.	Produit à des fins internes
RMA	Revue de milieu d'année : Elle donne un aperçu des effets du budget au milieu d'un exercice budgétaire et examine les changements relatifs aux hypothèses économiques qui influencent les politiques budgétaires approuvées.	Produit à des fins internes
RFA	Rapport de fin d'année : Il reprend des informations permettant de comparer l'exécution proprement dite du budget avec le budget adopté.	Produit à des fins internes
RA	Rapport d'audit : Il s'agit d'une évaluation indépendante des comptes du gouvernement réalisée par l'institution supérieure de contrôle d'un pays. Ce rapport évalue généralement la mesure dans laquelle l'exécutif a perçu les recettes et dépensé les fonds conformément au budget autorisé et si les comptes des recettes et des dépenses rapportés par le gouvernement sont exacts. Le rapport d'audit donne une image fidèle de la situation financière.	Produit à des fins internes

II.3.2. Les institutions supérieures de contrôle- (ISC)

Les lignes directrices de bonnes pratiques sur la gestion des finances publiques recommandent que tous les pays mettent sur pied et habilite un organisme indépendant de l'Exécutif qui soit en charge d'examiner l'utilisation des fonds publics. Cet organisme est généralement appelé une Institution supérieure de contrôle (ISC). Ainsi, en plus de la législature, l'ISC est la deuxième institution officielle dotée de responsabilités de supervision budgétaire.

Le score pour les trois pays du Maghreb sont moyens (Algérie) à faibles (Maroc et Tunisie) comme l'indique le tableau suivant. Encore une fois, le rôle de la Cour des comptes dans les trois pays demeure très limité, même si des progrès sont réalisés en Algérie dans le vote de la loi de règlement qui a longtemps été suspendu. En théorie les institutions de contrôle existent sur le plan juridique et sont souvent dotées de larges pouvoirs, mais dans la pratique elles demeurent tributaires de la lourde hiérarchie de l'Exécutif qui oriente et pèse dans les décisions d'investigation laissant très peu l'initiative aux magistrats de mener un travail approfondi et totalement indépendant.

(Moyen (34-66	22	Algérie , Bénin, Burkina Faso, Cambodge, Tchad, République démocratique du Congo, Équateur, Égypte, République kirghize, Liban, Malawi, Nicaragua, Niger, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Sao Tomé-e-Príncipe, Arabie saoudite, Sénégal, Sri Lanka, Trinité-et-Tobago, Turquie, Venezuela, Zambie
(Faible (0-33	14	Angola, Azerbaïdjan, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Jordanie, Kazakhstan, Maroc , Mozambique, Myanmar, Qatar, Tunisie , Zimbabwe

Les résultats synthétiques par pays sont reproduits ci-après avec les points forts et les aspects qui restent à développer dans le processus budgétaire pour le rendre

gouvernement doit publier des rapports qui présentent les contributions reçues à la suite de ses consultations publiques et qui expliquent comment ces intrants ont été utilisés dans les décisions, l'exécution et la supervision budgétaires.

L'Enquête 2012 estime que les trois pays du Maghreb possèdent « une grande marge de manœuvre pour améliorer la participation du public ».

II.3. Le rôle des institutions de contrôle

II.3.1. Les législatures

Les législatures, ou assemblées législatives, jouent un rôle essentiel dans la gestion des finances publiques. Dans le cadre de leurs responsabilités en matière de décisions budgétaires, elles approuvent le budget national, puis contrôlent l'exécution du budget par le pouvoir exécutif.

Les aspects du contrôle législatif examinés sont les suivants :

- ✓ son implication dans le processus budgétaire avant la présentation du Projet de budget de l'exécutif ;
- ✓ son accès aux capacités de recherche et d'analyse ;
- ✓ ses pouvoirs d'amendement et les délais nécessaires pour débattre de ces amendements avant l'approbation du Projet de budget ; et
- ✓ ses pouvoirs relatifs à l'approbation des transferts de fonds, des budgets supplémentaires et des fonds de prévoyance au cours de l'exécution du budget.

Les résultats pour le rôle des institutions de contrôle - les législatures - sont à un niveau bas comme l'atteste le tableau suivant. Les trois pays sont classés dans le même groupe. Cela dénote que le pouvoir législatif est très faible s'agissant des possibilités d'amender le projet de loi de finances.

(Faible (0-33	20	Algérie Angola, Arabie saoudite, Argentine, Bulgarie, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Fidji, Maroc Myanmar, Namibie, Qatar, Sénégal, Sierra Leone, Tunisie Turquie, Yémen, Zambie, Zimbabwe
----------------------	----	---

et des aspects non financiers de la performance de l'exécutif.

- ✓ En plus de ces documents, les gouvernements doivent publier un **Budget des citoyens**, une version simplifiée d'un document budgétaire qui utilise un langage non technique dans des formats accessibles afin de faciliter la compréhension des citoyens et de les faire participer aux plans et aux actions du gouvernement au cours de l'exercice budgétaire.

Les principes sur lesquels s'appuient l'évaluation de la participation du public dans le processus budgétaire :

1. *La participation doit se produire tout au long du processus budgétaire.* La participation du public doit avoir lieu pendant l'ensemble des quatre étapes du cycle budgétaire.

2. *La participation doit se produire avec l'ensemble des autorités gouvernementales.* La participation du public doit compléter et soutenir le rôle des législatures et des institutions supérieures de contrôle dans le contrôle budgétaire et le rôle du pouvoir exécutif dans la formulation et l'exécution du budget.

3. *La participation doit avoir une base juridique.* Le gouvernement doit être tenu par la loi ou par une politique publique de faire participer le public lors de la prise de décision budgétaire, et il ne doit exercer aucune sorte de discrimination contre des individus ou des communautés au cours de ces processus de participation.

4. *Les objectifs de la participation du public doivent être communiqués à l'avance.* Le gouvernement doit préciser clairement la portée de la consultation.

5. *Il convient de mettre en oeuvre plusieurs mécanismes de participation du public.* Le gouvernement doit utiliser les instances appropriées à différentes étapes pour obtenir les contributions du public. Il doit également prendre en considération les occasions appropriées pour consulter les différents groupes de population.

6. *Il convient de fournir au public une rétroaction sur sa participation.* Le

agence pour l'année budgétaire à venir.

Au cours de l'étape relative à *l'approbation du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

- ✓ Le **Budget approuvé** qui est le document juridique qui autorise le pouvoir exécutif à mettre en oeuvre les mesures politiques contenus dans le budget. Le Budget approuvé est produit par la législature après avoir approuvé (parfois avec des modifications) le projet de budget présenté par l'exécutif.

Pendant la phase *d'exécution du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

- ✓ Des **rapports en cours d'année**, qui contiennent des informations sur les recettes perçues, les dépenses réelles et les dettes contractées à un point donné dans le temps, généralement à travers des publications mensuelles ou trimestrielles ;
- ✓ Une **Revue de milieu d'année**, qui résume les données budgétaires réelles pour les six premiers mois de l'année (revenus, dépenses et dettes), réévalue les hypothèses économiques sur lesquelles le budget a été initialement rédigé, et ajuste les chiffres du budget en conséquence pour les six mois restants ; et
- ✓ Un **rapport de fin d'année** qui présente la situation des comptes de l'État à la fin de l'exercice budgétaire et qui comprend idéalement une évaluation des progrès accomplis vers la réalisation des objectifs politiques énoncés dans le Budget approuvé.

Au cours de l'étape *d'audit*, les gouvernements sont tenus de publier :

- ✓ Un **Rapport d'audit**, dans lequel l'institution supérieure de contrôle évalue la performance financière du gouvernement au cours de l'exercice budgétaire précédent ; les audits peuvent également porter sur des organismes spécifiques

Informations minimales (Score de l'IBO 2012 : 21-40)	15	Angola, Burkina Faso, Équateur, Liban, Macédoine, Malaisie, Maroc , République dominicaine, Sao Tomé-et-Príncipe, Serbie, Sierra Leone, Thaïlande, Timor-Leste, Trinité-et-Tobago, Venezuela
Très peu ou pas d'informations (Score de l'IBO 2012 : 0-20)	26	Algérie , Bénin, Bolivie, Cambodge, Cameroun, Chine, Guinée équatoriale, Égypte, Fidji, Irak, Myanmar, Niger, Nigeria, Qatar, République démocratique du Congo, République kirghize, Rwanda, Arabie saoudite, Sénégal, Tadjikistan, Tchad, Tunisie , Viet Nam, Yémen, Zambie, Zimbabwe

Ces résultats révèlent que dans beaucoup trop de pays les citoyens et la société civile n'ont pas accès aux informations qui leur permettraient de mieux comprendre comment les fonds publics sont perçus ou comment ils seront dépensés, ou de participer efficacement aux débats budgétaires et de contrôler l'exécution du budget.

II.2. De nombreux documents budgétaires clés ne sont pas publiés du tout

Les normes et les pratiques internationales ont défini huit documents clés que tous les gouvernements se tenus de publier à différents moments du cycle budgétaire. Pendant la phase de *formulation du budget*, les gouvernements sont tenus de publier :

- ✓ Un **Rapport préalable au budget**, qui contient les hypothèses utilisées pour élaborer le budget, telles que les recettes totales, les dépenses et les niveaux d'endettement prévus, ainsi que les allocations sectorielles à large échelle ; et
- ✓ Le **Projet de budget de l'exécutif**, qui présente les plans détaillés du gouvernement, en termes de priorités politiques et les budgets de chaque ministère et

une minorité de gouvernements publient des informations budgétaires significatives. Beaucoup moins d'entre eux ont adopté des mécanismes appropriés de participation publique, et les organismes de contrôle indépendants manquent souvent des ressources, surtout humaines, et du pouvoir nécessaires pour mener à bien leurs fonctions. Un grand nombre de pays continuent à fournir des informations insuffisantes. Certains pays se sont même engagés dans la mauvaise direction en verrouillant un peu plus leurs systèmes.

L'Indice sur le budget ouvert 2012

INFORMATIONS APPROFONDIES (SCORES DE L'IBO DE 81-100)

INFORMATIONS SIGNIFICATIVES (SCORES DE L'IBO DE 61 -80)

QUELQUES INFORMATIONS (SCORES DE L'IBO DE 41-60)

INFORMATIONS MINIMALES (SCORES DE L'IBO DE 21 -40)

TRÈS PEU OU PAS D'INFORMATIONS (SCORES DE L'IBO DE 0-20)

- ✓ Il est inquiétant de noter que 26 pays fournissent peu ou pas d'informations budgétaires et obtiennent un score de 0 à 20 pour l'IBO.
- ✓ Quinze autres pays ne produisent que des informations budgétaires minimales et obtiennent des scores variant de 21 à 40.
- ✓ Trente-six pays fournissent des informations budgétaires, mais pas suffisamment pour permettre un débat éclairé sur le budget et ont obtenu des scores allant de 41 à 60.
- ✓ Dix-sept pays, notamment de la plupart des régions du monde, fournissent des informations budgétaires significatives.
- ✓ La Nouvelle-Zélande est en tête des six pays qui fournissent les informations budgétaires les plus complètes, avec un score de 93.

indique que des informations significatives sont mises à la disposition du public, un indice entre 41 et 60 indique quelques informations sont rendues publiques, un résultat entre 21 et 40 montre que des informations minimales, et de zéro à 20 le pays ne donne que peu d'informations budgétaires voire pas du tout. Dans la partie qui suit, nous allons commenter les résultats de l'Enquête pour 2012 et nous concentrerons nos observations aux trois pays du Maghreb : Algérie, Maroc et Tunisie. Le classement de la transparence budgétaire de ces pays sera vu par rapport à l'ensemble des pays couverts (100) et plus particulièrement aux autres pays arabes de la région : Jordanie, Égypte et Liban qui se positionnent honorablement dans l'indice du budget ouvert. Il est à préciser que les résultats de l'Enquête ont été validés par deux relecteurs experts. En outre, les gouvernements ont eu l'occasion de commenter les résultats préliminaires obtenus par leur pays.

II. ANALYSE DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LE BUDGET OUVERT EN 2012 : CAS DE L'ALGÉRIE, MAROC ET TUNISIE

Cette seconde partie est basée principalement sur le document de base, cité en référence, des résultats de l'Enquête 2012.

II.1. La situation de la transparence budgétaire dans les pays enquêtés

Les résultats globaux de l'Indice sur le budget ouvert 2012 révèlent l'insuffisance du niveau de transparence budgétaire dans le monde. L'Enquête sur le budget ouvert 2012 révèle que la situation de la transparence et de la responsabilisation budgétaires est en grande partie catastrophique. L'on considère qu'un pays fournit des données budgétaires satisfaisantes s'il obtient un score de l'IBO supérieur à 60, mais parmi les 100 pays évalués, le score moyen de l'IBO s'élève à peine à 43 sur 100. Seuls 23 pays fournissent des informations significatives, voire plus. Plus inquiétant, 26 pays fournissent peu ou pas d'informations budgétaires. En outre, 15 autres pays fournissent des informations budgétaires minimales. Seule

particulières, ainsi que de la qualité et de l'intégrité des informations.

L'International Budget Partnership (IBP) et l'Indice sur le Budget Ouvert (IBO)

L'International Budget Partnership (IBP), établi en 1997, vise à promouvoir l'engagement de la société civile afin de rendre les systèmes budgétaires plus transparents. L'IBP a développé l'Enquête sur le Budget Ouvert, première enquête indépendante et comparative, sur la transparence budgétaire et la responsabilisation dans le monde. Cette enquête donne lieu à un rapport qui suggère des réformes que les pays peuvent mettre en œuvre pour améliorer la transparence budgétaire, augmenter la participation du public et renforcer les institutions de contrôle. Afin de mesurer la transparence des pays enquêtés et pour permettre les comparaisons entre pays, l'IBP a introduit l'Indice sur le Budget Ouvert (IBO) à partir de l'Enquête. L'IBO calcul un indice pour chaque pays qui peut varier de 0 à 100. Ce score est calculé à partir d'une évaluation de la quantité et de la qualité d'informations fournies par les documents budgétaires

<http://www.openbudgetindex.org>

(org). Il s'agit de huit documents clés : le rapport préalable au budget, le budget proposé par le gouvernement, le budget des citoyens, qui représente une version simple, non technique et accessible du budget afin de permettre la compréhension du public des nouvelles mesures budgétaires, les rapports mensuels ou trimestriels, le rapport semestriel, le rapport de fin d'année et le rapport d'audit. Le questionnaire pour le classement de 2012 comprend 125 questions au total dont 32 questions traitent des thèmes liés aux opportunités pour la participation du public dans le processus budgétaire et à la capacité des principales institutions de contrôle du gouvernement à exiger que le gouvernement rende des comptes.

Un résultat compris entre 81 et 100 indique qu'un pays fournit des informations approfondies dans les 8 documents budgétaires clés, un résultat entre 61 et 80

ger une plus grande transparence des finances publiques. Le Manuel sur la transparence des finances publiques décrit de manière plus détaillée les principes et les pratiques énoncés dans le code. Ce manuel se fonde sur l'expérience des pays membres pour illustrer les bonnes pratiques et propose de nombreuses références pour faciliter la tâche des pays à cet égard.

La bonne gouvernance des finances publiques selon la Banque Mondiale

A partir de 1997, la Banque mondiale formalise son programme pour le secteur public et la gouvernance et intègre un nouveau discours axé sur la responsabilité, la décentralisation, la transparence, la lutte contre la corruption, l'État de droit. En 2000, elle propose à son conseil d'administration une *stratégie de réforme des institutions publiques et de renforcement de la gouvernance* qui peut être déclinée en huit axes d'intervention: gestion et analyse des dépenses publiques ; réforme de l'administration et de la fonction publique ; administration et politique fiscale ; anticorruption ; décentralisation ; réforme juridique et judiciaire ; création d'institutions sectorielles ; réformes des entreprises publiques. La Banque mondiale accorde une importance à la participation des citoyens dans la formulation budgétaire ainsi que les moyens de renforcement de son pouvoir sur l'exécutif.

La bonne gouvernance des finances publiques et l'OCDE

L'OCDE a publié de nombreux documents en matière de renforcement de la gouvernance publique. Mais, le document intitulé « Meilleures pratiques budgétaires en matière de transparence budgétaire » a une importance capitale en matière de bonne gouvernance des finances publiques. Publiées en mai 2001, ce document sert d'outil de référence. Il préconise la communication systématique et dans les délais opportuns de l'ensemble des informations budgétaires pertinentes. Il propose également une série de bonnes mesures à appliquer dans les domaines de la préparation des principaux rapports budgétaires, de la divulgation d'informations

offrant la possibilité de faire connaître leurs préoccupations à l'égard de la gestion des ressources publiques et la définition des priorités budgétaires et partant, à créer un lien fondé sur la confiance et le consensus entre l'État et les citoyens. Elle permet enfin d'améliorer la communication entre les fonctionnaires, les décideurs politiques et la société civile. Cette participation de la société civile peut accroître la transparence budgétaire et la responsabilité en matière de gestion des finances publiques. À cet égard, des standards internationaux sont développés par des organisations et initiatives internationales, comme le FMI, la Banque Mondiale, l'OCDE, l'Open Budget Initiative... Ces principaux standards sont décrits brièvement ci-dessous.

La bonne gouvernance des finances publiques selon le FMI

Jusqu'au début des années 1990, le FMI observait une culture de confidentialité de ses activités et de ses rapports avec les pays membres sur une base mutuellement acceptée. Cette entente tacite a complètement changé au cours des années 1990 sous le double effet de la reconnaissance du rôle de la société civile dans les réformes économiques et de la médiatisation des crises financières mondiales (Mexique (1994-1995), crise asiatique (Indonésie, Corée du Sud, Malaisie, Thaïlande, Philippines), 1998, Crise russe, Crise brésilienne, 1998, Crise turque (2000), Crise argentine (2001).

C'est ainsi que le FMI a établi un « Code de bonnes pratiques » et publié un « Manuel sur la transparence des finances publiques » www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/manualf.pdf ainsi qu'un « Guide pour la transparence des recettes » www.imf.org/external/np/fad/trans/fre/guidef.pdf en 1998. Ces normes et codes avaient pour objectif d'établir les principes de bonne gouvernance devant présider à l'amélioration de l'architecture du système financier international. Ces documents ont été mis à jour en 2007, afin d'encoura-

I. GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES ET TRANSPARENCE-BUDGÉTAIRE : LE CADRE THÉORIQUE

C'est au début des années 1990 que naît la notion de gouvernance. Elle désigne le processus par lequel les décisions sont prises et mises en œuvre dans la société. La bonne gouvernance est associée à une gestion des affaires dénuée de pratiques abusives, de corruption et se base principalement sur le respect de la légalité et du droit. Comme les finances publiques représentent l'outil essentiel dont disposent les gouvernements pour la mise en œuvre des objectifs de politique publique, l'application et le respect de la bonne gouvernance ne peuvent que renforcer et assurer une réussite des actions publiques. La bonne gouvernance des finances publiques est basée sur quatre piliers: la responsabilité, la transparence, la prévisibilité et la participation.

Quant à la transparence des finances publiques, on la définit 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* » (G. Kopits & J. Graig, 1998, *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper N° 158). La transparence des finances publiques est un moyen de responsabilisation dans la gestion et par conséquent est de nature à renforcer la crédibilité des décideurs, ce qui permettra à un public bien informé à soutenir plus avec conviction l'application des politiques macroéconomiques saines. Inversement, une gestion non transparente des finances publiques peut être déstabilisatrice et génératrice d'inefficiences et d'iniquités. Elle encourage les dépenses inutiles et souvent liées à la corruption.

La participation du public au processus budgétaire est essentielle pour l'amélioration des décisions budgétaires et la crédibilité des politiques publiques. Elle peut encourager le soutien de la population au processus budgétaire national en lui

La bonne gouvernance financière est importante dans la mobilisation des recettes publiques et de ce fait est liée au développement économique. Une gestion, prudente et efficace des ressources financières est de nature à garantir aux citoyens un accès à des services sociaux de base importants tels que la santé et l'éducation.

La bonne gouvernance financière publique est ainsi définie comme l'utilisation légitime du pouvoir et de l'autorité dans la gestion des ressources financières d'un pays avec l'intégrité, la transparence, l'obligation de rendre compte, et les résultats pour promouvoir le développement.

L'amélioration de la gestion des ressources publiques dans beaucoup de pays en développement est compromise par une absence importante de transparence. Sans de bonnes informations sur l'impôt et autres sources de recettes ainsi que sur les dépenses et la dette, les membres des parlements, les auditeurs publics et l'électorat ne peuvent pas tenir l'exécutif responsable. Le manque de transparence peut conduire à des dépenses inutiles et au trafic d'influence (La bonne gouvernance financière en Afrique - CABRI - AFROSAI - ATAF-Tunis - 3 novembre 2010).

La bonne gouvernance des finances publiques est sous les regards de tous les acteurs de la vie publique, qu'ils soient nationaux ou internationaux. Il est de plus en plus admis que la bonne gouvernance des finances publiques est déterminante pour la réalisation des objectifs de politique publique. C'est pourquoi, la bonne gouvernance des finances publiques demeure au centre de tout débat concernant les politiques de développement. Après un rappel de la définition de la gouvernance des finances publiques, on présentera les principaux référentiels d'évaluation de la gouvernance des finances publiques (Op.Cité).

FINANCES PUBLIQUES ET BONNE GOUVERNANCE DANS QUELQUES PAYS ARABES : ANALYSE COMPARATIVE DES RÉSULTATS D'ENQUÊTE(*)

Zine M. BARKA

Directeur du Groupe de Recherche en Economie des Finances Publiques
- GREFiP

Président de l'Association Nationale des Finances Publiques - ANaFiP

Professeur

Université de Tlemcen

Résumé:

La bonne gouvernance des finances publiques est un concept récent que les acteurs de la vie publique observent tant au niveau national qu'international. Il est généralement admis qu'une bonne gouvernance dans la gestion des finances publiques facilite la réalisation des objectifs définis dans les politiques publiques.

Après un rappel de la définition de la gouvernance des finances publiques et le lien étroit avec la transparence budgétaire (**partie I**). On analysera ensuite (**partie II**) les résultats d'une Enquête sur le budget ouvert menée au niveau international par l'International Budget Partnership réalisée en 2012 qui a couvert 100 pays. On prendra comme exemple les pays Arabes suivants: Algérie, Maroc, et la Tunisie.

On terminera par une conclusion suivi de quelques recommandations en vue d'améliorer la situation de la transparence budgétaire de nature à accroître l'efficacité des politiques publiques et une meilleure lisibilité de l'utilisation des deniers publics et du citoyen contribuable.

Mots clés: *Transparence budgétaire – gouvernance des finances publiques – processus budgétaire – budget citoyen.*

1 Communication donnée au Colloque International sous le thème : « GOUVERNANCE CITOYENNE ET ETAT DE DROIT », du 08 au 10 décembre 2014 à la Faculté Polydisciplinaire de Tétouan- Maroc