

Gestion des finances communales entre contrainte et performance : de nouveaux outils de diagnostic

التسيير المالي للبلديات بين القيد والأداء: أدوات تشخيصية جديدة

M^{elle} Beghdadi Kawther

Université d'Oran II
Mohamed Ben Ahmed

beghdadi_kawther@yahoo.fr

Reçu le: 12/02/2019

Dr. Lahlou Chérif

Université d'Oran II
Mohamed Ben Ahmed

cherif.lahlou@gmail.com

Accepté le: 24/06/2019

الملخص: تقدم البلديات خدمات مهمة لا غنى عنها للمواطنين، و هي بذلك ملزمة بتحسين أداءها. لتحسين أداء البلدية و ضمان تحسين تشغيلها، أصبح من الضروري ضمان التسيير الجيد لماليتها. في الواقع البلديات تشتغل بفضل مواردها المالية، و قد يؤثر التسيير السيء للمالية سلبا على أدائها. الهدف من بحثنا هو معرفة كيفية تسيير الشؤون المالية للبلديات في الجزائر، معرفة ما إذا كانت طريقة تسييرها تشكل قوة أو قيد لأداء البلديات و هل تؤثر سلبيا أو إيجابيا على أداءها . من أجل هذا قمنا بإجراء دراسة لخمس بلديات تابعة لولاية وهران. استخدمنا المقابلة التوجيهية كأداة بحث. كشفت النتائج أن طريقة التسيير الحالية لمالية البلديات تشكل عائقا و تؤثر سلبيا على أداء البلديات الجزائرية.
الكلمات المفتاحية: أداء عام ، بلدية، جزائر، مالية ، تسيير

Abstract : Municipalities provide crucial services that citizens need and must be efficient. In order to improve their performance and ensure their smooth operation, it becomes obvious to ensure proper management of their finances. Indeed, the municipalities operate thanks to their finances; a bad management of these could negatively impact the performance of the municipalities. The objective of our research is to know how the municipal finances are managed in Algeria, to know if their management constitutes strength or a constraint for the performance of the municipalities and if it impacts positively or negatively this performance. For this, we conducted a survey of five municipalities of the Oran city; we used the directive interview as a research tool. The results of the survey revealed that the current management mode of communal finances constitutes a constraint and negatively impacts the performance of the Algerian municipalities.

Key Words: Algeria, Finances, Management, Municipality, Public Performance.

JEL Classification : E60, H11, N47, M10, P32

* Auteur correspondant : Beghdadi Kawther (beghdadi_kawther@yahoo.fr)

Introduction

Les communes se trouvent aujourd'hui face à l'obligation d'améliorer leur performance pour assurer le développement économique, social et écologique du pays d'une part et mieux servir les citoyens de l'autre part. Ces derniers à la fois contribuables (à travers leurs fiscalités) et électeurs, espèrent un service public d'une meilleure qualité en contre partie de leurs contributions. Un des éléments clés de la performance des communes est les finances communales. En effet, c'est les finances qui assurent le fonctionnement et l'épanouissement de la commune et contribuent à son développement, leur mode de gestion influence donc considérablement la performance de la commune. Pour tenter d'améliorer la performance des communes algériennes, il serait donc évident d'améliorer le mode de gestion de leurs finances. L'objectif de notre recherche est de savoir comment sont gérées les finances communales en Algérie, de savoir si cette gestion constitue une force ou une contrainte pour la performance des communes et si elle impacte négativement ou positivement cette performance. Nous tentons également de proposer quelques indicateurs de mesure de performance qui devrait permettre d'apporter des réponses à nos questionnements et diagnostiquer donc si le mode de gestion actuel des finances communales constitue une force ou une contrainte. Nous essayons donc à travers notre recherche de répondre à cette problématique : « le mode de gestion actuel des finances communales est-il orienté performance ? ». Les hypothèses que nous pouvons avancer sur l'avènement de cette recherche se récapitulent comme suit :

H1 : les finances communales sont mal gérées dans les communes algériennes ;

H2 : la gestion actuelle des finances communales constitue une contrainte et impacte négativement la performance des communes ;

H3 : le mode de gestion actuel des finances communales n'est pas orienté performance.

Afin de répondre à notre problématique, de confirmer ou infirmer nos hypothèses, nous avons mené une enquête auprès de cinq communes de la wilaya d'Oran, de taille différente, et de situation financière différente. Notre choix s'est porté sur les communes d'Oran, Bir El Djir, Es Senia, El Kerma et Messerghin. Nous avons utilisé l'entretien directif comme instrument de recherche. Ce type d'entretien s'effectue en utilisant un guide d'entretien (voir annexe 01) où chaque question est posée dans un ordre préétablie. Le but de cet entretien est de diagnostiquer la situation actuelle de la gestion des finances communales des cinq communes citées ci-dessus. Nous avons effectué ces entretiens avec les secrétaires généraux et chefs de services des finances. Dans notre article, nous présentons, successivement, une revue de la littérature sur les communes algériennes (1), les finances communales (2), la gestion des finances communales (GFC) (3) et enfin l'impact de la GFC sur la performance des communes. (4).

1. Compréhension des communes

Les communes sont chargées de réaliser des missions d'intérêt général. Pour tenter de les comprendre, nous allons les définir, nous étalerons ensuite leurs compétences, enfin, nous exposerons les différentes réformes qui ont touché ces communes.

1.1. Définition des communes

« La commune est une collectivité publique et politique, administrée par le conseil municipal, sous la direction du maire. Elle est constituée d'une zone géographique clairement définie, qui est en règle générale, une ville ou un village. La commune est le plus petit niveau de l'organisation territoriale ». (la toupie). Selon l'article 01 de la loi 11-10 relative à la commune algérienne: « *La commune est la collectivité locale de base de l'Etat. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi* ». (LOI:11-10). Selon l'article 02 de cette même loi, la commune est l'assise territoriale de la décentralisation et le lieu d'exercice de la citoyenneté. Elle constitue le cadre de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques (LOI:11-10). La commune algérienne a connu trois mouvements de réforme ; d'abord l'ordonnance 67-24 du 18/01/1967 qui a institué le premier code communal organisant la commune algérienne. Ce code a été ensuite complété par la loi 90-08 du 07/04/1990 qui a redéfini le code communal. Enfin, la loi 11-10 du 22/06/2011 annulant la précédente. La loi 11-10 est porteuse de plusieurs changements touchant la gestion, la responsabilité et le fonctionnement des communes. Depuis 1984, l'Algérie est composée de 1541 communes. La commune algérienne est composée d'une instance délibérante qui est représenté par l'assemblée populaire communale. Elle comprend également un organe exécutif, ce dernier est présidé par le président de l'assemblée populaire communale (P/APC). Le P/APC exerce des pouvoirs au nom de la collectivité locale qu'il représente et au nom de l'Etat. Enfin, la commune comprend une administration qui est animée par le secrétaire général de la commune sous l'autorité du P/APC. (LOI:11-10). Ces instances travaillent en collaboration afin d'accomplir les différentes missions qui relèvent de leurs compétences telles qu'elles sont définies par la loi 11-10 du 22/06/2011 relative à la commune.

1.2. Compétences des communes algériennes

Les missions et les compétences de la commune algérienne sont fixées par la loi 11-10 relative à la commune. Elles se résument comme suit : La commune algérienne est appelée à préserver et à valoriser le patrimoine communal et à créer des établissements publics communaux. Elle doit également participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des opérations d'aménagement du territoire, de développement durable et d'implantation des projets d'équipements et d'investissement. Aussi, la commune est chargée d'initier toute action de nature à impulser le développement économique, social et culturel au niveau communal. Elle est chargée d'accomplir différentes missions tel que la mise en place des instruments d'urbanisme prévus par la législation et la réglementation en vigueur ; la réalisation des écoles primaires, des cantines scolaires et initiation des actions à

même d'assurer le transport scolaire ; la réalisation d'infrastructures de proximité destinées aux activités de sport, de jeunesse, de cultures et de loisirs ; l'identification des catégories sociales défavorisées, vulnérables ou démunies et organisation de leur prise en charge dans le cadre des politiques publiques nationales, arrêtées en matière de solidarité et de protection sociale ; l'alimentation en eau potable, assainissement, collecte et traitement des déchets ménagers et entretien de la voirie communale. La commune est appelée à respecter la législation et la réglementation en vigueur, relatives à la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique. Elle a également en charge l'accomplissement des différentes missions d'état civil (retrait des différents documents administratifs : extrait de l'acte de naissance, résidence...). Ainsi, l'assemblée populaire communale vote et adopte le budget communal, ce dernier est exécuté par le président de l'assemblée populaire communal dont il est ordonnateur.

1.3.Réforme des communes algériennes

Les communes sont devenues des acteurs essentiels dans la société contemporaine, leur activité s'étend aujourd'hui à de multiples secteurs de la vie collective et dans différents domaines tel que l'aménagement du territoire, enseignement, culture, sport... Ceci a poussé plusieurs Etats à instaurer des programmes de réforme de leurs communes, ce qui s'inscrit également dans la dynamique du gouvernement algérien, l'installation d'un « comité de réforme des structures et des missions de l'Etat » par le président de la république en est la preuve. Ce comité consacre son deuxième champ aux collectivités locales et à l'administration locale, l'objectif majeur est l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration. La décentralisation et la déconcentration constituent un axe central de la réforme, elles s'articulent sur la réhabilitation des communes existantes et sur le transfert des pouvoirs et des compétences. Pour cela, le gouvernement algérien a mis en œuvre un vaste programme de décentralisation et de déconcentration et ceci par la refonte du code communal qui a permis de doter la commune et la wilaya de la personnalité morale et de l'autonomie financière (clé de la décentralisation). L'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration est considéré comme une condition de l'élargissement de la démocratie et de la responsabilité locale. C'est pour cette raison que le processus décentralisation/déconcentration conserve un caractère prioritaire dans la démarche de réforme de l'Etat et de l'administration publique. (Azeddine, 2004) L'objectif est de consacrer la commune en tant que collectivité locale de proximité. Cependant, dans les faits, les consensus sur la décentralisation sont encore difficiles à obtenir et la décentralisation effective reste en vœux. L'organisation administrative et territoriale algérienne est caractérisée par une forte centralisation du pouvoir de décision et un excès de formalisme dans les processus de gestion. Ainsi les acteurs sont soumis à des contraintes formelles dans l'allocation des ressources, dans la programmation des actions et dans la gestion des ressources humaines et financières ; ce formalisme adossé à une centralisation de la décision

s'est érigé en culture de gestion dans tout le secteur public. Ainsi le respect de la réglementation prime sur l'objectif ou le résultat attendu. (Belmihoub, 2004)

Le gouvernement algérien s'est également lancé dans un processus d'une décentralisation fiscale afin d'assurer un meilleur financement des collectivités locales. Un fond commun des collectivités locales (FCCL) a également été créé pour financer ces collectivités. Le FCCL joue un rôle central dans la redistribution des ressources entre les communes et les wilayas, sa mission principale est la concrétisation de la solidarité financière inter collectivités locales. (Gontas & Hellou, 2008).

Le gouvernement algérien a aussi lancé un programme quinquennal ambitieux (e-Algérie 2013) qui visait dans son premier axe majeur l'accélération de l'usage des TIC dans les administrations publiques, parmi les grands objectifs de cet axe le développement de e-commune (usage des TIC dans les communes) ce qui permettra d'améliorer la qualité de prestation de service et d'améliorer la relation collectivité/usager.

La réforme des communes est donc au cœur de la dynamique du gouvernement algérien. L'objectif est de faire de ces communes des institutions démocratisées avec des structures participatives et décentralisées favorisant la circulation de l'information et une meilleure communication interne et externe afin d'améliorer la qualité de prestation de service aux citoyens qui deviennent de plus en plus exigeants.

2. Les finances communales

Les communes fonctionnent en utilisant leurs ressources financières, une bonne gestion de ses ressources contribue à l'amélioration de la performance des communes et vice versa. Nous présenterons ci-dessous une définition des finances communales. Nous expliquerons ce que signifie la gestion des finances communales. Enfin, nous exposerons les critères qui reflètent la bonne gestion des finances communales.

2.1. Qu'est ce que les finances communales (finances publiques locales) ?

Selon une définition étroite, les finances locales sont la branche de la science financière qui traite du financement des collectivités locales. Elles étudient les aspects juridiques, politiques et économiques des recettes et des dépenses des budgets des administrations publiques décentralisées. L'analyse de finances locales est donc celle du budget de la collectivité locale. Selon une définition large, les finances des collectivités locales englobent toutes les activités ayant directement ou indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées : analyse des recettes et des dépenses, étude des paiements et de l'argent, des moyens financiers, du cadre budgétaire et de la politique financière. (KABORE, 2016). Les finances publiques étudient l'ensemble des problèmes qui se posent au pouvoir publics dans leurs actions de perception et d'allocation des ressources financières. Ce qui singularise les pouvoirs publics c'est la capacité à prélever des ressources économiques de force à d'autres agents économiques. Mais

il faut faire attention de ne pas prélever trop, que ce soit efficace, que les rentrées d'argent soient rapides et équitables. (Louis, 2011).

Selon l'article 170 de la loi 11-10, les ressources budgétaires et financières de la commune sont constituées notamment par : le produit de fiscalité, les revenus de son patrimoine, les revenus des biens communaux, les subventions et dotations, le produit des dons et legs, les emprunts, les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune, le produit de concession des espaces publics y compris les espaces publicitaires et le produit perçu en contrepartie des prestations diverses.

Les finances communales étudient le budget de la commune, ce dernier peut être défini comme suit « Le budget communal est l'état de prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune. (Article 176, loi 11-10). Le budget communal comporte deux sections : la section fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement. Chaque section est divisée en recettes et en dépenses obligatoirement équilibrées. Un prélèvement sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement (article 179). Le budget de la commune est voté par l'assemblée populaire communale et réglé dans les conditions prévues par la loi 11-10. Le budget primitif est voté avant le 31/10 de l'exercice précédent, celui auquel il s'applique. Le budget supplémentaire doit être voté avant le 15/06 de l'exercice auquel il s'applique. (Article 181, loi 11-10).

2.2.Gestion des finances communales

L'expression *gestion des finances publiques (GFP)* sert depuis quelques années de cadre à un débat animé sur les capacités et la réforme des finances publiques dans les pays en développement. L'importance de la GFP découle du rôle central que jouent les finances publiques dans un Etat démocratique désireux de se développer. Une politique budgétaire axée sur des objectifs et une gestion budgétaire transparente sont à la base de prestations publiques visant à réduire la pauvreté et à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement dans les pays en développement. Pour ce qui est du contrôle des finances publiques, il compte parmi les tâches clés des parlements. La transparence des finances publiques de même que la participation de la population et de groupements de la société civile à l'établissement du budget témoignent du bon fonctionnement d'un système fondé sur l'obligation des autorités de rendre compte de leur action. A ce titre, des systèmes de GFP transparents et participatifs contribuent à faire respecter les droits humains, au sens d'autonomisation (*empowerment*). Ils permettent en effet aux citoyens d'influencer et d'adapter les milieux et les institutions politiques afin que ceux-ci servent leurs intérêts, de revendiquer leurs droits et de se faire entendre auprès des élites politiques. (Leiderer & Wolff, 2007).

2.3. Quels critères pour une bonne gestion des finances communales

Les organisations internationales se sont penchées, depuis une vingtaine d'années sur les questions de bonne gestion des finances publiques dans le monde. Ces initiatives ont débuté suite aux différentes crises financières qui sont apparues dans les pays d'Asie et d'Amérique du Sud amenant les acteurs internationaux à s'interroger sur la transparence dans la gouvernance des Etats. Concernant le FMI, il s'est penché sur la question dès la fin des années 80. Cette réflexion a abouti à l'élaboration d'un code de bonne conduite qui pose quatre principes essentiels : La définition claire des attributions et des responsabilités au sein du périmètre public, la détermination d'un processus budgétaire clair, l'accès du public à l'information, l'existence d'un contrôle interne et d'un audit indépendant. (Valente & Carllemer, 2008). Pretorius, 2008 affirme que des systèmes efficaces de gestion des finances publiques sont nécessaires pour maximiser l'utilisation efficace des ressources, créer le plus haut niveau de transparence et de responsabilité dans les finances publiques et assurer le succès économique à long terme. Il propose une liste de déterminants pour une bonne gestion des finances publiques à savoir ; l'exhaustivité et la transparence du budget, la budgétisation axée sur les politiques, la prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire, la comptabilité et le reporting et la vérification externe et examen législatif. (Ameur, 2017). Ainsi, le PEFA (public expenditure and financial accountability) propose en 2016, un cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques qui est réparti en 7 catégories : fiabilité du budget, transparence des finances publiques, gestion des actifs et des passifs, stratégie budgétaire et établissement du budget fondés sur les politiques publiques, prévisibilité et contrôle d'exécution du budget, comptabilité et reporting, supervision et audit externe. (PEFA, 2016)

3. Gestion des finances communales : performance, mesure et évaluation

Afin d'améliorer la performance des finances communales, il convient d'assurer leur bonne gestion. Pour vérifier si c'est réellement le cas, il est évident de mesurer et d'évaluer la performance de la gestion des finances communales. Nous fournissons ci-dessous des définitions des différents concepts (performance, mesure, évaluation et indicateurs), nous exposerons ensuite les différents outils qui permettent d'évaluer la gestion des finances communales.

3.1. Mesure de la performance de la gestion des finances communales

La performance désigne : « la capacité d'avoir une vision stratégique, de la traduire en programmes, objectifs et actions de façon à obtenir des résultats aux moindres coûts en ayant un impact sur la société, sur le citoyen/usager voire sur la satisfaction des agents » (Waintrop & Chol, 2003). Afin de savoir si nous avons atteint la performance, il convient de la mesurer. La mesure de la performance est un processus qui permet d'évaluer les résultats atteints par rapport aux résultats souhaités, il permet à l'organisation d'effectuer le suivi des résultats et de prendre les décisions. Dans le cadre de la gestion des finances publiques, le PEFA en collaboration avec le groupe sur la gestion des finances publiques du CAD (Comité d'aide au développement)/OCDE (organisation de coopération et de

développement économique) ont mis en place un cadre de mesure de performance de la gestion des finances publiques, c'est un cadre de suivi intégré qui permet de mesurer la performance de la gestion des finances publiques et son évolution dans le temps. Il est mis au point afin de disposer d'un outil permettant de fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions des finances publiques au fil du temps. (PEFA, 2016) La mesure de la performance se fait en utilisant des indicateurs de performances. Ces derniers peuvent se définir comme « *une information devant aider un acteur individuel ou plus généralement collectif à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* » (Lorino, 2001)

3.2.Évaluation de la gestion des finances publiques

On attend par évaluation d'un système de gestion des finances publiques (GFP), l'examen du système et des pratiques de GFP d'un pays. Il ne s'agit pas d'un audit et il ne porte pas sur des postes des dépensiers particuliers. Elle ne distribue ni satisfecit ni mauvaises notes au pays concerné sur la capacité de son système à gérer les fonds publics. En revanche, elle fournit aux partenaires techniques et financiers et aux gouvernements des informations concernant les points forts et les lacunes des systèmes de GFP, les risques auxquels pourraient se faire exposés les fonds publics à travers ce système de GFP et les programmes nationaux visant à améliorer ce système. (Moindze, 2010)

3.3.Outils d'évaluation de la gestion des finances publiques

Vu l'importance de l'évaluation de la gestion des finances publiques, plusieurs organisations mondiales ont développé des outils qui devront permettre d'évaluer cette performance. Nous citerons ci-dessous ces différents outils : (Moindze, 2010)

- **Évaluation de la redevabilité financière dans les pays (CFAA, Banque mondiale) :** Cet outil vise à une meilleure connaissance des dispositions en vigueur dans les pays clients en matière de gestion des finances publiques et de redevabilité financière.
- **Examen des dépenses publiques (PER, Banque mondiale) :** Cet examen permet d'analyser la situation budgétaire des pays bénéficiaires, leurs politiques de dépenses en déterminant notamment dans quelle mesure ces politiques sont favorables aux pauvres, ainsi que leurs systèmes de gestion des dépenses publiques.
- **Rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR, Banque mondiale) :** les CPAR portent sur les institutions chargées des marchés publics et sur les pratiques en vigueur en la matière dans les pays emprunteurs.
- **Suivi et évaluation des dépenses dans les pays pauvres très endettés (PPTE, Banque mondiale et FMI) :** Cet outil permet d'évaluer, au moyen de 16 étalons, la capacité des systèmes de gestion des finances publiques des PPTE à assurer le suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté.

- **Vérification de la transparence fiscale (RONC, FMI) :** Il s'agit d'un élément des Rapports sur le respect des normes et des codes, qui s'inspire du Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale adopté par le FMI en 1998 et révisé en 2007.
- **Évaluations ex ante de la gestion financière des pays (Commission européenne) :** En règle générale, la commission européenne effectue des audits de son appui budgétaire « ciblé » en vue de déterminer les dépenses « admissibles » et « non admissibles ». S'agissant de l'appui budgétaire qui sera accordé dans l'avenir, toutefois, elle met actuellement au point une approche nouvelle, qui consiste à recourir à des évaluations ex ante de la gestion des finances publiques, en s'appuyant à la fois sur des diagnostics menés par d'autres donateurs/ gouvernements et sur un « test de conformité » permettant de disposer d'observations sur les performances des systèmes de gestion des finances publiques.

4. Gestion des finances communales en Algérie : quel impact sur la performance ?

Afin de savoir comment sont gérées les finances communales en Algérie et de savoir si cette gestion constitue une force ou une contrainte pour la performance des communes, nous avons mené une étude auprès de 5 communes de la wilaya d'Oran. Nous présenterons dans ce qui suit le terrain de notre enquête, l'état des lieux de la gestion des finances communales, enfin, nous proposerons des indicateurs pour mesurer la performance de la gestion des finances communales.

4.1. Présentation du terrain d'enquête

Nous présentons dans ce qui suit notre terrain d'enquête, en l'occurrence les communes d'Oran, Bir El Djir, Es Senia, El Kerma et Messerghin. Le tableau ci-dessous fournit une bref présentation de ces communes (leur superficie, le nombre d'habitants, la densité de la population et enfin, les particularités de chaque commune).

Tableau n°01 « présentation du terrain d'enquête »

Communes	Superficie	Nombre habitants	Densité (hab/km ²)	Particularités
Oran	64 Km ²	609 940	9 530	Commune économique, industrielle, touristique
Bir el djir	32.46 Km ²	171 883	5 595	Commune urbaine, touristique, économique
Es senia	48.51 Km ²	130 000	2 680	Commune industrielle, culturelle
El kerma	63.6 Km ²	25 636	403	Commune industrielle et commerciale
Messerghin	428.28 Km ² dont 220 km ² Sebkhia (Etendue marécageuse)	35 000	168	Commune agricole et touristique

Source : par les auteurs sur la base des informations fournies par les communes

4.2. Gestion des finances communales : état des lieux

Comme le stipule l'article 169 de la loi 11-10 relative à la commune « *la commune est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont propres. Elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources* ». Ces ressources peuvent provenir soit de son patrimoine propre (location des infrastructures, panneaux publicitaires, parkings, crèches, cinémas, hôtels...), soit des revenus de la fiscalité (sa part des différents impôts et taxes : TVA, TAP, IFU, IRG locatif...) ou des subventions accordées par l'Etat (plan communal de développement), par la wilaya et/ ou le FCCL. C'est donc grâce à ces ressources que fonctionne les communes. Ces dernières sont appelées à gérer leurs ressources financières de la meilleure façon pour assurer leur accroissement. Afin de savoir comment sont gérées les finances communales, nous nous sommes basés sur certains critères notamment : le taux de conformité entre les prévisions budgétaires et les réalisations, la suffisance du patrimoine propre à la couverture des dépenses, la suffisance des ressources communales (patrimoine propre et fiscalité) à la couverture des dépenses et le vote du budget dans les délais. Ces critères nous permettront de diagnostiquer la situation actuelle de la gestion des finances communales, le but est de répondre à la question suivante : « **la gestion actuelle des finances communales constitue-t-elle une force ou une contrainte pour la performance des communes ?** ». Le diagnostic suivant nous permet de répondre à cette question. Nous présentons ci-dessous les différents critères sur lesquels nous nous sommes basés pour effectuer ce diagnostic tel qu'ils ont été constatés au niveau des communes.

Tableau n°02 «la gestion des finances communales »

Les finances de la commune	ORAN	BIR El Djir	ES-Senia	EL Kerma	Messerghin
Taux de conformité entre les prévisions budgétaires et les réalisations	80%	70%	80%	80%	90%
Suffisance du patrimoine propre à la couverture des dépenses	Non	Non	Non	Non	Non
Suffisance des ressources (patrimoine propre+ fiscalité) à la couverture des dépenses	Non	Oui	Oui	Oui	Dépenses obligatoires
Taux de couverture des dépenses	100%	100%	100%	100%	100%
Vote du budget dans les délais	Oui	Oui	Oui	Non	Oui

Source : Etabli par les auteurs

Comme le démontre le tableau, le taux de conformité entre les prévisions budgétaires et les réalisations varie entre 70% et 90%. En effet, nos interlocuteurs nous ont confirmé qu'il est impossible d'assurer un taux plus élevé. Les prévisions budgétaires se font sur la base des fiches de calculs des ressources propres de la commune (location immeuble, parkings de stationnement, panneaux

publicitaires...) et sur la base de la fiche de calcul des impôts qui est fourni à la commune par la direction des impôts. Sur la base de ces fiches de calcul, la commune prépare un budget primitif de l'année n+1 avant le 31/10 de l'année n. ce budget sera ensuite voté par les membres de l'APC. Puisqu'il est impossible de réaliser la conformité, le législateur algérien a mis en place le budget supplémentaire. Ce budget sert à ajuster les dépenses et les recettes en cours de l'exercice, il doit être voté avant le 15/06 de l'exercice auquel il s'applique. Ce budget doit inscrire les subventions accordées par l'Etat, la wilaya et le FCCL. Le budget supplémentaire sert donc à corriger le budget primitif et à assurer l'équilibre budgétaire. Ainsi, nous constatons que le patrimoine propre des communes ne couvre pas les dépenses. En effet, le taux des ressources du patrimoine propre dans les différentes communes restent très faible, ceci est dû à la mauvaise gestion du patrimoine propre. Les communes affirment qu'elles n'arrivent pas à recouvrir la totalité des créances de leur patrimoine propre, certains panneaux publicitaires sont utilisés d'une manière illégale, les cinémas ne sont pas en activités, la prolifération des parkings informels qui prennent le dessus des parkings de la commune... Les communes comptent donc en grande partie sur leurs recettes fiscales pour financer leurs dépenses, quant aux subventions, elles ont un taux faible ou n'existent pas surtout ces trois dernières années avec la politique d'austérité. Le tableau suivant récapitule la part du patrimoine propre, de la fiscalité et des subventions dans le budget des communes (ces taux concernent le budget de l'année 2017) :

Tableau n°03 « Part du patrimoine propre, de la fiscalité et des subventions dans le budget »

Budget	Patrimoine propre	Fiscalité	Subventions
Communes			
Oran	14.31%	72.22%	13.47%
Bir El djir	2.69%	97.31%	/
Es Senia	5%	94%	1%
El Kerma	1%	98%	1%
Messerghin	3%	81%	16%

Source : Etabli par les auteurs

Comme le démontre le tableau, le taux du patrimoine propre varie d'une commune à une autre mais reste très faible. La commune d'Oran enregistre le taux le plus élevé. Il atteint 14,31% de patrimoine propre, ceci est dû à la très grande taille de la commune qui dispose de plusieurs infrastructures. Dans le reste des communes, le taux du patrimoine propre ne dépasse pas les 5% à Es Senia, 3% à Messerghin, 2.69% à Bir el Djir et uniquement 1% à El Kerma. Nous constatons donc que les communes algériennes n'ont pas un caractère économique, elles n'investissent pas, ne créent pas des projets productifs ce qui explique le taux faible de leur patrimoine propre dans le budget, pourtant, les ressources du patrimoine propre sont les plus sûres pour une commune. Disposer des biens et d'un patrimoine productif constitue un réel avantage pour les communes et les aiderait énormément à l'augmentation de leurs ressources. S'agissant des subventions, elles

atteignent le niveau de 16% dans la commune de Messerghin et 13.47% pour la commune d'Oran. Selon des responsables de ces deux communes, il serait impossible de couvrir la totalité des dépenses sans subventions. La commune d'Oran est très grande et ses dépenses aussi, elle a donc toujours besoin des subventions pour couvrir ses dépenses. Aussi, en raison de sa situation géographique, en plein centre de la wilaya, elle bénéficie de plusieurs projets financés soit par l'Etat, soit par la wilaya, ce qui explique pourquoi le taux est plus élevé par rapport aux autres communes dont le taux ne dépasse pas 1% dans les communes d'Es Senia et d'El Kerma et qui n'existe pas à la commune de Bir El Djir. Ses responsables nous ont affirmé que les subventions reçues étaient destinées à des projets précis. Ces subventions sont accordées par l'Etat dans le cadre du plan communal de développement (à l'achèvement du projet, s'il reste des fonds, la commune doit le reverser à l'Etat). Pour couvrir leurs dépenses, les communes comptent donc en premier lieu sur leurs ressources fiscales, puis les ressources du patrimoine propre, le total de ces deux ressources permet de couvrir la totalité des dépenses pour les communes de Bir el Djir, Es Senia et El Kerma, les dépenses obligatoires pour la commune de Messerghin. S'agissant de la commune d'Oran, notre interlocuteur nous a confirmé que les ressources communales (patrimoine propre et revenus de la fiscalité) ne couvrent pas la totalité des dépenses et que les subventions sont indispensables. Le total des revenus du patrimoine propre, de fiscalité et des subventions permettent à la commune de couvrir la totalité de ses dépenses. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la préparation du budget (primitif et supplémentaire) et son approbation par les membres de l'APC doivent être conformes aux délais prévus par la loi 11-10. Les communes d'Es Senia, Bir el Djir et Messerghin affirment qu'elles votent leurs budgets dans les délais, au niveau de la commune d'Oran, un retard d'une semaine peut être enregistré, quant à la commune d'El Kerma, le retard du vote du budget peut atteindre jusqu'à 4 mois. Ce diagnostic nous a permis de relever certaines contraintes que nous allons résumer dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°04 « Diagnostic de la gestion des finances communales »

Forces	Contraintes
<ul style="list-style-type: none"> - Conformité entre les prévisions budgétaires et les réalisations (taux qui varie entre 70 et 90%). - Suffisance des ressources propres (patrimoine propre et fiscalité à la couverture des dépenses dans 3 communes (Bir el Djir, Es Senia, El Kerma). - Couverture de la totalité des dépenses. - Vote du budget dans les délais dans les communes d'Oran, Es Senia, Bir el Djir et Messerghin. 	<ul style="list-style-type: none"> - Patrimoine communal très faible. - Insuffisance des ressources propres (patrimoine propre et fiscalité) à la couverture des dépenses dans les communes d'Oran et Messerghin. - Retard du vote du budget dans la commune d'El Kerma. - Les communes se focalisent sur leurs ressources fiscales. - Absence de l'esprit économique dans les communes (pas d'investissement). - Faible subventions en raison de la politique d'austérité. - Mauvaise gestion du patrimoine propre.

Source : Etabli par les auteurs

Malgré certaines forces constatées, nous pouvons déduire que les finances communales constituent actuellement une contrainte aux communes. Ces dernières s'appuient en grande partie sur leurs revenus fiscaux, elles dépendent donc de ces revenus pour couvrir leurs dépenses, elles n'investissent pas. Elles n'ont pas beaucoup de biens productifs, ce qui explique le taux très faible des revenus du patrimoine propre, pourtant c'est le type de revenus le plus sûr. Ceci est dû, quelque part, à la mauvaise gestion du patrimoine propre (parkings informels, panneaux publicitaires clandestins, cinémas et théâtres non actifs...). Ceci rend les communes dépendantes des revenus de la fiscalité. S'ajoute à ceci l'amointrissement des subventions accordées par l'Etat, la wilaya et le FCCL suite à la politique d'austérité. En réponse à notre question, nous pouvons déduire que les finances communales constituent une contrainte pour la performance des communes.

4.3. Mesure de la performance de la gestion financière des communes : proposition de quelques indicateurs

Le rôle des communes en matière de gestion des finances porte sur la gestion de leurs budgets (c'est-à-dire faire des prévisions budgétaires réalistes qui peuvent être exécutées) et l'utilisation des ressources disponibles de façon efficace. Afin de savoir si les communes gèrent bien leurs finances, il serait nécessaire d'utiliser des indicateurs. Nous proposons ci-dessus quelques indicateurs qui permettent de refléter l'image de la gestion des finances communales. L'élaboration de ces indicateurs s'est faite après avoir effectué une revue de la littérature et une enquête sur le terrain auprès des communes étudiées. Mesurer la performance des finances communales est très complexe, afin de réduire cette complexité, nous nous sommes concentrés sur le budget, ce dernier constitue l'élément fondamental des finances communales. L'interprétation de ces indicateurs devrait se faire selon un système de notation, ce dernier consiste à accorder une note sur une échelle de 4 (0 la plus faible note et 3 la note maximale) selon le niveau de performance démontré.

➤ **Indicateur n°01 : Conformité des prévisions budgétaires et des réalisations :**

Pour être performante, les communes sont appelées à faire des prévisions budgétaires réalistes. Le choix des projets et leurs exécutions doivent être adaptés aux capacités disponibles. Cet indicateur mesure l'effort de réaliser ce qui était planifié et donc une performance à la hauteur des engagements. Cet indicateur se calcule selon la formule suivante :

$$Tx = \frac{\text{Montant du budget réel}}{\text{Montant du budget primitif}}$$

• Notation de l'indicateur

Note	Critères
0	si le taux est inférieur à 50%
1	si le taux est entre 50% et 70%
2	si le taux est entre 71% et 80%
3	si le taux est supérieur à 80%

Source : Etabli par les auteurs

➤ **Indicateur n°02 : Taux d'exécution du budget annuel de la commune**

Une commune performante est une commune qui prévoit bien ses dépenses en fonction des ressources dont-elle dispose (dans le cadre du réel). Sur cette base, elle prépare un budget primitif qui doit se rapprocher le plus possible du budget réel. Cet indicateur permet de mesurer la précision du budget. Cet indicateur se calcule selon la formule suivante :

$$Tx = \frac{\text{Total des dépenses ordinaires réalisées}}{\text{Prévisions de dépenses ordinaires réalisées}}$$

• **Notation de l'indicateur**

Note	Critères
0	si le taux est inférieur à 70%
1	si le taux est entre 70% et 80%
2	si le taux est entre 81% et 90%
3	si le taux est supérieur à 90%

Source : Etabli par les auteurs

➤ **Indicateur n°03 : Part des ressources propres dans les Res.Tot.de la commune**

Une commune performante est une commune qui est capable de couvrir une bonne partie des dépenses avec ses propres ressources. Cet indicateur permet de savoir la part des ressources propres de la commune (patrimoine propre, fiscalité) dans la totalité des ressources. Cet indicateur se calcule selon la formule suivante :

$$Tx = \frac{\text{Ressources propres de la commune}}{\text{Ressources totale de la commune}}$$

• **Notation de l'indicateur**

Note	Critères
0	si le taux est inférieur à 85%
1	si le taux est entre 85% et 94%
2	si le taux est entre 95% et 99%
3	si le taux est égal à 100

Source : Etabli par les auteurs

➤ **Indicateur n°04: Part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales de la commune**

Afin d'être performante, la commune doit viser l'augmentation de ses ressources, pour cela, elle est appelée à se lancer dans l'investissement et le développement local. Il est donc nécessaire que la commune investisse dans le but d'augmenter ses ressources dans le moyen et le long terme. Cet indicateur permettrait de savoir la part de dépenses dédiées à l'investissement dans la totalité des dépenses. Cet indicateur se calcule selon la formule suivante :

$$Tx = \frac{\text{Dépenses d'investissement}}{\text{Dépenses totales}}$$

• **Notation de l'indicateur**

Note	Critères
0	si le taux est inférieur à 10%
1	si le taux est entre 10% et 14%
2	si le taux est entre 15% et 20%
3	si le taux est supérieur à 20%

Conclusion

Les finances communales sont le noyau essentiel de la performance des communes, leur bonne gestion conduit à l'amélioration de celle-ci et vice versa. En effet, une bonne gestion des finances communales permet de réaliser tout les projets prévus et inscrits sur le budget, ce qui amène à la réalisation des objectifs souhaités et donc à l'amélioration du service rendu. Une saine gestion des finances communales permet de percevoir les ressources prévues et veiller à les utiliser d'une manière convenable et durable. Afin de savoir comment sont gérées ces finances dans les communes algériennes, de savoir si cette gestion constitue une force ou une contrainte et de savoir si elle est orientée performance, nous avons menés une enquête auprès de cinq communes de la wilaya d'Oran. Nous avons pu constater que la gestion des finances communales constitue une contrainte pour les communes. En effet, plus de 70% des ressources financières résultent de la fiscalité, cette dépendance à la fiscalité affaiblie les finances communales. Les communes ne disposent pas de biens productifs et n'investissent pas. Le taux du patrimoine propre communal dans le budget ne dépasse pas 5% dans la plus part des communes, sauf pour la commune d'Oran qui arrive à atteindre un taux de 14.31%. Pourtant le patrimoine propre constitue le moyen de financement le plus sûr. Toutefois, bien que les communes jouissent de l'autonomie financière, les ressources financières restent toujours encadrées par une forte présence de l'Etat, en particulier en ce qui concerne la réalisation des grands projets d'investissement. De plus, malgré la dépendance de la commune à la fiscalité (principale ressource financière de la commune), la marge de manœuvre des communes en matière de recouvrement des impôts reste très limitée. Ces dernières n'ont pas le droit d'imposer un nouveau impôt, ni d'augmenter son taux, elles se limitent uniquement à la perception des impôts et ceci en se référant à la fiche de calcul des impôts fourni par la direction des impôts. Ainsi, à cause de la politique d'austérité, les subventions dont bénéficiaient les communes ont été revues à la baisse, ce qui les affaiblies. Aussi, certaines communes n'arrivent même pas à couvrir la totalité de leurs dépenses en s'appuyant uniquement sur le patrimoine propre et des revenus de la fiscalité. Elles se trouvent obligées d'attendre les subventions. En outre, la mauvaise gestion du patrimoine propre communal constitue une réelle contrainte pour la commune. En effet, ces communes ne profitent pas de la totalité des ressources qui peuvent émaner de leur patrimoine propre, en particulier les parkings, les panneaux publicitaires qui sont occupés d'une façon clandestine. Après avoir effectué une étude sur le terrain, nous avons constaté que les finances communales sont mal gérées et que ceci constitue une contrainte à la performance. Cette gestion n'est malheureusement pas orientée performance. Partant de ce constat, nos hypothèses ont été confirmées. Il serait donc opportun de remettre en cause la gestion des finances communales. Les communes ne devraient plus se baser sur les produits de leurs fiscalités. Elles sont appelées à basculer vers le mode économique en renforçant l'investissement. Ces communes sont désormais appelées à développer et à entretenir leur patrimoine propre, le moyen financier le

plus sur, et ceci dans le but de réduire leur dépendance à la fiscalité et aux subventions.

Références Bibliographiques :

- Ameer, S. (2017). la gestion des finances publiques: comment gagner en efficacité? *13*, 407-428. (e. s. journal, Éd.)
- Azeddine, A. (2004). réforme administrative et gouvernance en Algérie: défis et options prioritaires. *metting on priorities in innovating governance and public administration in mediterranean region*.
- Belmihoub, M.-C. (2004). *rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens: cas de l'Algérie*.
- Gontas, M., & Hellou, S. (2008). l'autonomie financière des collectivités locales et le développement territoriale: une approche comparative entre l'Algérie et la France. *les cahiers du MECAS*, pp. 218-232.
- KABORE, T. (2016). cours de finances publiques locales. université Ouaga II.
- La toupie, d. (s.d.). Consulté le janvier 7, 2019, sur la toupie: <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Commune.htm>
- LOI:11-10. (2011). Loi n° 11-10 du 20 Rajab 1432 correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune. Algérie.
- Lorino, P. (2001). le balanced scorecard revisité: dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique. *actes du 22ème congrès de l'AFC (association francophone de comptabilité)*. Metz.
- Louis, S. (2011). cours finances publiques. Université Montesquieu Bordeaux IV.
- Moindze, M. (2010). *les standards internationaux de la bonne gouvernance des finances publiques*. Récupéré sur https://europa.eu/capacity4dev/macro-eco_pub-fin/document/les-standards-internationaux-de-la-bonne-gouvernance-des-finances-publiques
- PEFA. (2016). cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques. washington, Etats unis.
- Pretorius, C. (2008). review of public financial management refrom literature. London DFID.
- S, L., & Wolff, P. (2007). gestion des finances publiques: une contribution à la bonne gouvernance financière. Graduate institue GENEVA.
- Valente, M., & Carllemer, B. (2008). les standards de la bonne gouvernance financière publique. université Paris 2 Parthéon-Assas.
- Waintrop, F., & Chol, C. (2003). une vision systématique de la performance: quelques leçons tirées des expériences étrangères. Dans i. d. économique (Éd.), *13ème colloque internationale de la revue politiques et management public*.

Annexe: Entretien directif

Gestion des finances communales	
Est-ce que les prévisions liées au budget sont conformes aux réalisations ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Quel est le taux de conformité ?%
Les ressources propres de la commune sont elles suffisantes ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Est-ce que les recettes propres de la commune couvrent le total de ses dépenses ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si non, est ce qu'elles couvrent ses dépenses de fonctionnement ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Quel est le taux de couverture des dépenses ?	Taux de couverture des dépenses :.....% Taux de couverture des dépenses de fonctionnement :.....%%
Est-ce que la commune dispose d'un logiciel de gestion budgétaire ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Si oui, quels sont les avantages de ce logiciel ?
Si non, comment la commune procède-t-elle pour suivre régulièrement ses finances et son budget (recettes et dépenses) ?
Est-ce que le vote du budget se fait dans les délais prévus par la loi ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
La commune dispose-t-elle d'outils efficaces pour la gestion de ses finances et son budget ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Quels sont ces outils ? est ce qu'ils sont bien utilisés ?
La commune dispose-t-elle d'un personnel qualifié dans le service de finance ?	<input type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non