

LA BONNE GOUVERNANCE AU NIVEAU DES COLLECTIVITÉS LOCALES

M^{me} KISSI Fadia

UNIVERSITÉ DJILLALI LIABES

FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DE GESTION DE SIDI BEL ABBES

Résumé

La plupart des grands pays industrialisés se sont engagés dans la voie d'une modernisation de leur gestion publique dont la condition demeure « la culture de résultats » : Les budgets sont établis sur la performance et par la vérification des résultats, et non pas seulement par l'affectation des crédits.

La question du changement dans les finances publiques des collectivités locales est particulièrement aiguë aujourd'hui pour faire face au manque d'efficacité des politiques publiques, à des ressources limitées, mais aussi répondre aux attentes croissantes des citoyens. L'objectif de ce texte est de définir les méthodes adéquates qui permettront de rendre la gestion des dépenses efficace, rationnelle et moderne au niveau des collectivités locales.

Introduction

Les collectivités locales sont des organisations institutionnelles et administratives de l'Etat qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis, elles sont organisatrices de premier plan dans la mise en place de démarches de développement durable et sont les premiers investisseurs publics.

Après la promulgation des lois de décentralisation dans de nombreux pays occidentaux, les collectivités locales semblent particulièrement actives dans le soutien au développement des activités économiques sur leur territoire ; La déconcentration administrative constitue un enjeu essentiel pour la modernisation administrative et la mise en œuvre des politiques publiques.

Des réflexions sont engagées aussi depuis la fin des années 70, dans un grand nombre de pays de l'OCDE, dans le cadre d'un mouvement dit de « nouvelle gestion publique » new public management, issu d'une conception de la gestion publique axée sur la performance ,dont la condition demeure « la culture de résultats » ,visant à un meilleur usage des ressources publiques ;C'est a dire à mettre en place des budgets axés non plus seulement sur les moyens, mais surtout sur des objectifs qu'il s'agit d'évaluer grâce à des indicateurs de résultats pertinents.

La gestion par la performance vise à améliorer l'efficacité de l'action publique et à renforcer l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires publics s'engageant sur des résultats au regard d'objectifs définis préalablement.

Le changement dans les finances publiques des collectivités locales en Algérie, constitue un des grands enjeux pour la réforme de l'Etat qui correspond à l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration, à la modernisation de la gestion des dépenses publiques et à la mise en place de la gestion axée sur les résultats. Le gouvernement algérien à travers une telle réforme s'efforce de trouver la méthode adéquate qui pourrait optimiser sa maîtrise des finances publiques ; dans ce contexte quelles sont les mesures concrètes prises par les collectivités locales en termes de gestion des dépenses afin de promouvoir le développement local et lutter contre la pauvreté ?

1. La nouvelle gestion publique

Au début des années 1980, de nombreux pays ont dû faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit public et un endettement élevé. En vue de faire face à ce déséquilibre, de nouvelles méthodes de gestion- traditionnellement réservées au secteur privé, ont été employées dans la sphère publique, constituant le courant du « Nouveau Management Public (NMP) » également appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP).

Ce nouveau modèle de gestion est issu d'une conception de la gestion publique axée sur la performance et visant un meilleur usage des ressources publiques.

Le NMP a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) aux États-Unis dans les années 1960, qui a servi de modèle aux expériences de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) initiées en Europe, les initiatives de management par objectifs (MBO) et le budget base zéro (BBZ)¹ qui ont marqué les années 1970. Ces techniques budgétaires, mises en place, avaient pour finalités : un meilleur emploi des fonds publics, la maîtrise des dépenses des déficits publics, l'amélioration de la qualité des services publics et de l'efficacité des politiques publiques, la volonté de rendre plus transparente l'action des administrations et de renforcer le contrôle démocratique sur la gestion publique.

La NGP est basée sur une dizaine de principes fondamentaux :

- Décentralisation de la responsabilité en matière de recrutement et de négociations salariales ;
- Plus de délégation de responsabilité au gestionnaire ;

¹ Le **budget base zéro** est une technique budgétaire et de prise de décision qui a pour objectif d'allouer les ressources de manière la plus efficace possible en « repensant » chaque dépense

- Conduites des organisations publiques et de leurs membres en fonction de missions, stratégies et objectifs axés sur les résultats ;
- Réduire la bureaucratie et décentraliser certaines tâches administratives ;
- Volonté de gagner de l'argent, voire de rentabiliser les prestations qui contribuent au financement du budget de l'Etat ;
- Rendre la qualité et les coûts des prestations administratives plus transparente et utiliser de manière efficiente les ressources publiques ;
- Améliorer la performance des services administratifs grâce à l'utilisation des possibilités offertes par les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication ;
- Permettre aux services administratifs de développer une gestion plus souple tout en garantissant une décentralisation des processus de décision ;
- Introduction d'éléments propres à l'économie de marché et aux principes de la concurrence;
- Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir ;

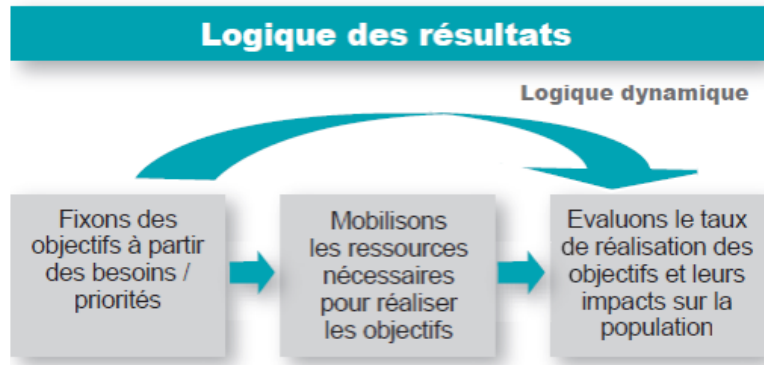
2. Les principes de la bonne gouvernance au niveau local

La modernisation de la gestion publique exige que les administrations soient pilotées par un système de gestion par la performance, qui est un système de pilotage et de contrôle de l'action publique et qui, en principe, comprend les fonctions suivantes¹ :

- L'explication des objectifs des politiques publiques et l'identification des structures administratives responsables de leur mise en œuvre ;
- La définition de normes de performance traduisant un engagement sur le degré de réalisation de ces objectifs et sur les moyens qui y sont consacrés ;
- La mesure des résultats obtenus ;
- L'octroi de souplesse de gestion aux responsables en contre partie de leurs engagements sur les résultats (contrat de performance) ;
- L'intégration des données de performance dans les décisions d'affectation des ressources, l'élaboration de budgets de résultats ;
- Les modalités d'audit et d'évaluation ; le contrôle a posteriori des structures administratives.

Le développement local est devenu nécessaire pour lutter contre la pauvreté, donc il est primordial d'améliorer l'ensemble de la gouvernance au niveau local : Cela signifie une participation effective des populations locales et leur inclusion dans les processus de prise de décision de manière à favoriser la transparence, la responsabilité et

¹H.Guillaume, G.Dureau et F.Silven : « gestion publique, l'état et la performance », Edition Dalloz,Paris, 2002, p 20



l'acceptation des décisions, et à garantir une mise en œuvre efficiente et efficace des politiques décidées¹.

2-1 L'efficacité et l'efficience

Les autorités locales devraient viser à assurer l'amélioration continue de l'efficacité des services dont elles sont responsables : il est nécessaire de mettre en place une gestion axée sur les résultats qui est un mode de gestion par lequel une organisation veille à ce que ses processus, ses produits et ses services contribuent à la réalisation d'une série de résultats escomptés.

Ce nouveau mode de gestion envisage d'orienter l'action de l'administration autour de la performance par le biais de la fixation d'objectifs mesurés par des indicateurs. Le recours à des objectifs et indicateurs vise à rationaliser l'exécution des dépenses et rendre la gestion des crédits plus performante par l'utilisation notamment d'objectifs opérationnels².

L'analyse du concept de performance révèle ses deux aspects complémentaires : d'une part, la conformité des résultats obtenus aux objectifs fixés (c'est-à-dire l'efficacité de la gestion publique) et, d'autre part, l'économie des moyens employés par rapport aux résultats obtenus (c'est-à-dire l'efficience)³.

La finalité de la performance est double : informer les citoyens sur les résultats et surtout orienter la gestion de l'administration sur ces derniers : « la définition d'objectifs de performance, assortis d'indicateurs, a pour but d'informer le citoyen, l'usager et le contribuable sur les objectifs poursuivis par l'administration, d'orienter le pilotage des services en vue d'atteindre ces objectifs et de pouvoir rendre compte des résultats atteints »⁴.

2-2 La transparence

¹Local Georg Lutz / Wolf Linder : Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Université de Berne, Suisse, Institut des Sciences Politiques, mai 2004, p 2

² Damien Catteau : « La LOLF et la modernisation de la gestion publique : La performance, fondement d'un droit public financier rénové », Edition Dalloz, Paris 2007, p 43

³Les cahiers français n°329, budget de l'état et finances publiques, novembre 2005, p 22

⁴ Direction de la réforme du budgétaire (DRB) : les objectifs et les indicateurs de performance des projets et rapports de performance annexés aux projets de loi de finances, Mémento, 12 décembre 2003, p 4

La transparence est considérée comme essentielle afin d'assurer une gestion efficace des finances des collectivités locales. Une collectivité fait preuve de transparence en ce qui concerne ses finances, lorsqu'elle met en œuvre les moyens nécessaires pour une information générale complète et lisible des actions et décisions engageant les finances, c'est ainsi que la collectivité peut améliorer ses choix financiers et budgétaires car la transparence réalisée est un indice de rationalisation des compétences obtenues par la décentralisation¹.

2-3 La sincérité

Ce principe implique une évaluation sincère de l'ensemble des charges et des produits et une traduction de la totalité des engagements afin de donner une image fidèle de la situation financière de la collectivité locale².

2-4 L'obligation de rendre des comptes

La nouvelle gouvernance publique a l'ambition de réformer en profondeur la logique de gestion des administrations, au moyen d'une budgétisation orientée vers les résultats à partir d'objectifs définis d'une part, et d'autre part d'une responsabilisation des gestionnaires.

Cette nouvelle budgétisation constitue une nouvelle présentation du budget sous le modèle «missions, programmes, actions» ; les missions seront les unités de vote des crédits, les programmes sont regroupés au sein de missions, celles-ci qui comprennent un ensemble de programme concourant à une politique publique définie³, et enfin les actions précisent la segmentation des politiques publiques⁴.

Par exemple : mission : ville et logement

Programme 1 : aide à l'accès au logement

Programme 2 : développement et amélioration de l'offre de logement

Dans un "souci de modernisation et de responsabilisation des gestionnaires", ils doivent disposer d'une souplesse de gestion accrue ; mais en contrepartie, ils doivent rendre compte de façon précise de leur gestion. Les collectivités peuvent appliquer le principe de globalisation ou de fongibilité des crédits, qui permet un redéploiement des crédits entre les différentes natures de dépenses. Cette fongibilité est limitée par l'interdiction d'abonder le titre des dépenses de personnel à partir des autres titres de dépenses, ce qui a été qualifié de « fongibilité asymétrique »⁵.

¹Martin Jacob : la transparence dans les finances locales, mémoire en vue de l'obtention du DEA de droit public général, université Lille 2, 2001-2002, p 3-14

²La LOLF et les collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée, Bercy Colloc Information spéciale, n°342, 31 janvier 2008, p4

³La loi organique relative aux lois de finances, revue des finances publiques n°76, LGDJ, P 35

⁴Damien Catteau : « La LOLF et la modernisation de la gestion publique : La performance, fondement d'un droit public financier rénové », Op.cit., p 53

⁵J.F. Copé « La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'état », LGDJ, Paris 2006 », p 43

Conclusion

La réforme de la gestion publique, dont le terme générique le plus couramment utilisé est celui de « Public Management Reform », désigne de façon générale, tout changement dans les structures et les processus administratifs destiné à améliorer leur fonctionnement.

Tous les processus de modernisation engagés dans les différents pays ont une composante budgétaire et tous ont introduit la gestion à la performance au sein de leurs administrations, inscrivant ainsi l'action publique dans une logique de résultats.

Nous avons dégagé aussi une leçon importante et sur elle que nous voudrions conclure notre travail ; c'est bien le concept de performance qui constitue le dénominateur commun à l'ensemble des volets de la réforme budgétaire, elle est au cœur d'un nouveau système budgétaire axé sur les résultats, elle représente le socle d'une profonde modernisation de la gestion publique et enfin, elle constitue le fondement d'une rénovation des procédures budgétaires.

Bibliographie

H.Guillaume, G.Dureau et F.Silven : « gestion publique, l'état et la performance », Edition Dalloz, Paris, 2002, p 20.

Damien Catteau : « La LOLF et la modernisation de la gestion publique : La performance, fondement d'un droit public financier rénové », Edition Dalloz , Paris 2007, p 43.

Hamid A.Temmar : « la transition de l'économie émergente, références théoriques, stratégies et politiques » Office des publications universitaires 2011, P 529.

J.F. Copé « La LOLF : Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'Etat », LGDJ, Paris 2006 », p 43.

Les cahiers français n°329, budget de l'état et finances publiques, novembre 2005, p 22.

La LOLF et les collectivités locales, une démarche de performance déjà engagée, Bercy Colloc Information spéciale, n°342, 31 janvier 2008, p4.

La loi organique relative aux lois de finances, revue des finances publiques n°76, LGDJ, P 35.

Rapport de la banque mondiale N° 36270 : A la recherche d'un investissement public de qualité, Une Revue des dépenses publiques, volume I , 15 août 2007, p 66-67.

Martin Jacob : la transparence dans les finances locales, mémoire en vue de l'obtention du DEA de droit public général, université Lille 2, 2001-2002, p 3-14.

Local Georg Lutz / Wolf Linder : Structures traditionnelles dans la gouvernance locale pour le développement local, Université de Berne, Suisse, Institut des Sciences Politiques, mai 2004, p2.

www.premier-ministre.gov.dz