

# République Algérienne Démocratique et Populaire

Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique  
Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou  
Faculté des Sciences Economiques et des Sciences de Gestion

## Mémoire

En vue de l'Obtention du diplôme de Magister en Sciences Economiques Option  
« Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales ».

## Thème

Essai de réflexion sur la faisabilité du management dans une  
collectivité locale : Cas de la commune de  
TiZi-Ouzou ».

Présenté par :

M<sup>r</sup>. CHEMOUKHA Arezki

Sous la direction de :

M<sup>r</sup>. ALI-ZIANE Mohand Ouamer

Jury d'examen composé de :

Président: M<sup>r</sup>. BELMIHOUB Mohamed Cherif, Professeur, ENA, Alger.

Rapporteur : M<sup>r</sup>. ALI-ZIANE Mohand Ouamer, Maître de Conférences, Université de Boumerdes.

Examineurs : M<sup>r</sup>. DRIR Mohamed, Docteur en Economie, Université de Tizi-Ouzou ;

M<sup>r</sup>. TESSA Ahmed, Maître de Conférences, Université de Tizi-Ouzou.

Soutenu le 26/01/2009

# Remerciements

**Je tiens à exprimer, en cette occasion, ma plus grande reconnaissance et ma profonde gratitude à mon encadreur M<sup>r</sup> Ali ZIANE .M.O, pour avoir accepté de diriger ce travail, pour sa parfaite disponibilité et ses conseils, mais surtout pour ses motivations et ses encouragements.**

**Par ailleurs, je remercie tous les enseignant(e) s qui ont contribué à ma formation, ainsi que toute l'équipe de la bibliothèque des sciences économiques et des sciences de gestion.**

**A ce stade, je tiens à remercier tout le personnel de la commune de Tizi-ouzou d'avoir accepté de répondre à mes interrogations au moment de l'enquête. En particulier le chef de cabinet : Mr Mezbout et l'adjoint au P/APC :Mr Ben amara.**

**Que toute personne ayant contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail ; trouve ici mes remerciements les plus sincères.**

# Dédicaces

**Je dédie ce travail à toute ma famille.**

**A tous mes ami(e) s, en particulier Karim et son épouse Malika et à ma future femme Samia qui m'a soutenu jusqu'à l'aboutissement de ce mémoire.**

# Sommaire

## Introduction générale

### Chapitre I : de la nécessité de l'intervention publique à son efficacité

Introduction au chapitre I

#### Section 01 : La nécessité de l'intervention publique

1.1 : L'étendue des interventions publiques

1.2 : les justifications théoriques de l'intervention publique

#### Section 02 : Les limites de l'intervention publique dans l'économie

2.1 : Limites du processus de décision publique

2.2 : Les thèses de l'économie de l'offre

2.3 : Les thèses du courant des choix publics

#### Section 03 : le secteur public en quête d'un critère d'efficacité

3.1 : La décentralisation : mode de gestion efficace des affaires publiques

3.2 : Le partenariat public privé au service de l'efficacité de l'action publique

Conclusion au chapitre I

### Chapitre II : Du management au management public local

Introduction au chapitre I

#### Section 01 : L'approche normative de l'organisation

1.1 : L'école classique du management des organisations

1.2 : L'école des relations humaines

1.3 : L'école néo-classique de management

#### Section 02 : l'approche descriptive de l'organisation

2.1 : Théories de la contingence structurelle

2.2: L'école systémique des organisations

2.3 :L'école néo institutionnaliste du management

**Section 03 : management public pour l'efficacité de l'intervention publique**

3.1 : Fondement du management public

3.2 : Le management public local entre le management entrepreneurial et le management public

Conclusion au chapitre II

**Chapitre III : La commune algérienne entre textes et réalité**

Introduction au chapitre III

**Section 01 : Evolution de l'institution communale**

1.1 : La commune durant la période coloniale

1.2 : La commune après l'indépendance

1.3 : L'administration communale

**Section 02 : le budget de la commune et possibilités d'adaptation aux évolutions externes à la commune**

2.1 : La gestion du Budget communale dans la législation et les textes

2.2 : Elaboration, Exécution et Contrôle du Budget communal

2.3 : L'évolution des démarches budgétaires et les logiques de contrôle

**Section 03 : Analyse du contexte juridique et réglementaire de la fonction des ressources humaines des communes algériennes**

3.1 : Les différents systèmes des fonctionnaires locaux

3.2 : Le statut particulier des fonctionnaires des communes algériennes

3.3 : Analyse et commentaires

Conclusion au chapitre III

**Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-Ouzou**

Introduction au chapitre IV

**Section 01 : la commune de Tizi-ouzou**

1.1 : Des généralités sur la commune de Tizi-Ouzou

1.2 : les structures de la commune de Tizi-ouzou

**Section 02 : Analyse de l'organisation de la commune de Tizi-ouzou**

2.1 : Examen du principe de différenciation fonctionnelle ou distribution verticale des fonctions et des

tâches dans la commune de Tizi-ouzou

2.2 : Une intégration horizontale au service d'une finalité commune

**Section 03 : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

3.1. Diagnostic du système de gestion

3.2. Diagnostic du système d'évaluation et de contrôle de l'activité de la commune

**Section 04: Analyse et perspectives**

4.1 : Analyse et commentaire

4.2 : Des mesures antérieures à l'introduction du management public dans la commune

Conclusion au Chapitre IV

**Conclusion générale**

**Bibliographie**

**Annexes**

## Liste d'abréviations

**ABB: Activité based budgeting**

**ABC: Activité based costing**

**APC : Assemblée populaire communale**

**CPE : Communes de pleins exercices**

**CM : Communes mixtes**

**DPO : Direction par objectif**

**FCCL : Fonds communs des collectivités locales**

**FMI : Fonds Monétaire International**

**MP : Management public**

**MPL : Management public local**

**OST : Organisation scientifique du travail**

**PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement**

**PPP : Partenariat Public Privé**

**PMU : Plan de modernisation urbain**

**PCD : Plans communaux de développement**

**PSD : plans sectoriels de développement**

**PEC : Programmes d'équipements locaux**

**P/APC : Président de l'APC**

**PDAU: Plans directeur d'aménagement et d'urbanisme**

**POS : Plans d'occupation des sols**

**SAU: Surface agricole utile**

## **Indexe Des Tableaux, Schémas et Graphes**

- Tableau N° 01: Biens et services collectifs.....P17
- Tableau N° 02 : Evolution du budget de la commune de Tizi-ouzou et les subventions de l'Etat.....P155
- Tableau N° 03 : La part du budget équipement et fonctionnement dans le budget communal.....P155
- Tableau N° 04 : Ratio entre subvention de l'Etat et le budget de la commune ( budget de fonctionnement et budget d'équipement) .....P156
- Tableau N° 05 : L'encadrement communal.....P156
- Schéma N° 01 : Classification de Buchanan (1968).....P18
- Schéma N°02 : les quatre dimensions du citoyen.....P103
- Schéma N°03: De l'information obligatoire à la participation directe de la population.....P104
- Graphe N° 01 : Les enseignements du critère de Pareto.....P11
- Graphe N° 02 : La courbe de Laffer.....P28
- Graphe N°03: Courbe d'indifférence maximale du bureaucrate manager de type MIGUE Bélanger.....P36

## Introduction générale

Le management est une invention américaine<sup>1</sup>. Son émergence est étroitement liée, historiquement, à un ensemble de transformations majeures qui ont redéfini l'économie américaine au tournant du XXème siècle<sup>2</sup>.

En dépit, du vote de la loi Sherman en 1890, dite antitrust,<sup>3</sup> la période qui s'étend de 1900 à 1960 était caractérisée par le règne de la grande entreprise. En effet, à la fin du XIXème siècle la fusion des entreprises a donné de grandes sociétés par action dont la propriété est celle de l'ensemble d'actionnaires dispersés. Progressivement ces propriétaires étaient écartés des lieux de contrôle et de décision interne de la direction de la société. Cette séparation de la propriété et du contrôle et la grande complexité des nouvelles entités industrielles ont créé les conditions pour penser l'entreprise comme une « organisation » ayant besoin de « management » et de manager.

De nos jours, le management devient indispensable pour toute entreprise privée (respectant les lois du marché), cherchant l'épanouissement et la pérennité. Au début des années 80, de nombreux pays ont dû faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit budgétaire et un endettement élevé. Dans ce contexte, afin de mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens et dans le but d'encadrer, de rationaliser, voire de réduire les coûts, les solutions ont été envisagées en terme de management. Ainsi des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé se sont peu à peu répondues dans le secteur public, constituant le management public. Ce processus a touché, de manière plus au moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays de l'OCDE et de plusieurs pays en développement.<sup>4</sup>

Ces dernières années, l'intérêt accordé au management s'est accru au point d'être appliqué dans la quasi-totalité des organisations, qu'elles soient de petite, moyenne ou de grande taille, à but lucratif ou non lucratif. Ainsi, les administrations, les hôpitaux et les collectivités locales n'échappent pas à cette pratique de gestion. **Qu'en est-il en Algérie ?**

Les années 80, avec la crise d'endettement et le retournement du marché pétrolier et ses conséquences négatives sur les pays exportateurs, ont été celles de remise en cause de la capacité de l'Etat à gérer seul l'économie et le social. A l'instar des autres pays, l'Algérie a connu une

---

<sup>1</sup> Marie laure Djelic Revue Politique et management public, 22 juin 2004 N°2, l'arrivée du management en France : un retour historique sur les liens entre managérialisme et l'Etat

<sup>2</sup> Ces transformations ont été les conséquences de plusieurs développements simultanés, dans la sphère légale et politique, dans le champ de la technologie et de la structure des marchés

<sup>3</sup> La loi Sherman avait pour but de mettre un terme à la prolifération des trusts et des cartels ou toutes autres formes de regroupements économiques en vue de rétablir les conditions d'une concurrence libre et loyale

<sup>4</sup> 15 ème international RESER conférence. Lisbon, septembre 28-30, 2006, Le nouveau management public,

série de réformes d'ordre économique, politique et social, l'engageant vers une voie libérale. Ces réformes ont visé surtout la redéfinition du rôle de l'État et réduction de sa taille, réduction du déficit budgétaire, tarification des services publics, attribution des responsabilités aux niveaux infra étatiques, l'allégement des structures, l'habilitation des gestionnaires publics et la décentralisation de la prise de décision<sup>1</sup>.

L'économie de marché qui suppose la libéralisation des énergies individuelles et collectives, compétitivité et concurrence, exige aux collectivités locales de s'adapter au nouvel environnement économique et social.

C'est dans ce contexte que la loi 90-08 relative à la commune a été promulguée le 07 avril 1990. Celle-ci, fixe un double objectif : la réalisation d'un développement impulsé par le bas et d'une décentralisation économique et politique qui est vue comme un moyen de redéploiement du rôle de l'État et comme un modèle administratif de base réservant aux collectivités locales un rôle primordial dans le développement économique et social.

Une décennie après, ces mêmes collectivités perçues comme vecteur de développement local, se trouvent dans l'incapacité de prendre en charge toutes les missions que la loi leurs confère. Pour certaines d'entre elles, notamment les plus pauvres, elles ne sont même pas en mesure de prendre en charge leurs missions de base ; celles du service public.

Cette situation s'explique par plusieurs raisons, particulièrement l'indigence des moyens financiers mis à leurs dispositions, mais aussi à la manière dont sont gérées les affaires locales.

Par conséquent, à l'heure actuelle, les collectivités locales « productives » de services publics d'intérêt général se doivent d'être « bien gérées » en introduisant des critères d'évaluation et d'appréciation de la gestion locale, si l'on veut améliorer les prestations et répondre aux besoins locaux.

Dans cette perspective, et afin que la gestion locale soit plus performante et plus responsable, les collectivités locales ont intérêt à faire recours aux méthodes modernes de gestion.

La pratique de gestion de ces entités chargées du développement local est souvent décriée, taxant parfois les élus et les responsables d'incompétence eu égard aux moyens humains, financiers et matériels dont elles disposent. Ces derniers doivent être gérés rationnellement à l'instar de la gestion d'une entreprise. D'où la nécessité de la définition d'une stratégie managériale afin d'assurer la mission du service public dont la finalité est la réalisation du bien-être social. En effet le management est l'une des pratiques pouvant améliorer et optimiser les

---

<sup>1</sup>Azeddine Abdennour, réforme administrative et gouvernance en Algérie : défis et options prioritaires, Meeting on priorities in innovating governance and public administration in mediterranean region Naples, 17-20 mai 2004.

diverses ressources (naturelles, matérielles, financières, humaines...) et qui ont fait preuve dans l'économie marchande.

Sur ce, **Est-ce que le transfert des outils du management est compatible dans une commune ; et dans quelle mesure participerait t-il à la satisfaction des besoins locaux et à la qualité des services publics ?**

Notre objet d'étude portera sur la commune de Tizi-Ouzou, le travail s'inscrit dans un contexte des mutations en cours, à savoir, la mondialisation et l'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui ont permis l'émergence du local. Ainsi les collectivités locales au niveau infra étatique, jouent un rôle incontournable dans le développement économique et social.

### **Hypothèses de travail**

Ce travail sera mené en posant au préalable deux hypothèses:

- 1) le transfert des outils managériaux est compatible dans une commune.
- 2) les outils managériaux ne sont pas exclusivement réservés à l'entreprise.

### **Intérêt de la recherche :**

L'intérêt de ce travail consiste dans le fait que les collectivités locales constituent notre domaine de recherche. Le thème à traiter nous procurera suffisamment de connaissances et nous permettra une meilleure investigation du dit champ.

Nous voulons apporter notre contribution à l'amélioration de la gestion des affaires locales dans le but de répondre aux besoins des citoyens.

### **Les objectifs de la recherche**

La recherche a une double portée, théorique et pratique. Du point de vue théorique, elle pourra contribuer non seulement à faire vulgariser les connaissances dans le domaine du management, appliquées aux administrations publiques, à caractère non lucratif, mais elle pourra ouvrir des pistes de recherche sur l'adaptation du management dans les différentes sphères de l'administration de l'Etat. Du point de vue pratique, la recherche pourra inciter les communes algériennes en général et celles de Tizi-ouzou en particulier, d'entamer un programme de formation des responsables locaux (élus et fonctionnaires) en la discipline du management.

### **Motif de la recherche**

- Le management nous paraît comme un processus déterminant permettant aux collectivités locales décentralisées de relever les multiples défis auxquels elles sont confrontées.
- Le sujet s'inscrit dans le cadre de l'option « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales. ».
- Le thème est d'actualité le fait qu'il traduit l'introduction d'une logique de marché dans le secteur public qui est actuellement centre d'un débat entre deux courants, les partisans et les opposants du dit projet.

### **Méthodologie de la recherche**

La méthodologie à adopter dans notre travail de recherche sera à dominante constructive. En effet, après avoir examiné l'évolution de la gestion des affaires communales, nous allons voir si elle traduit la pratique managériale. Dans le cas contraire, nous essayerons de proposer quelques mesures permettant l'introduction des techniques modernes de gestion dans une commune.

A cet effet, afin d'arriver à la réalisation de ce présent travail, on a adopté la démarche méthodologique suivante :

- Consultation de plusieurs ouvrages théoriques se rapportant au : management, management public, management public local, gestion publique, économie publique, économie publique locale, etc.
- Etude de plusieurs textes législatifs et réglementaires relatifs aux collectivités locales.
- La réalisation de plusieurs entretiens et interviews avec les différents responsables de la commune de Tizi-Ouzou, afin de nous éclairer sur la réalité concernant la gestion des affaires de la commune.

Par ailleurs, En vue de répondre aux questions posées, nous avons organisé notre travail en quatre chapitres :

- **Le chapitre premier** tentera de montrer, comment est faite la transposition de fondement de la légitimité du secteur public. D'une légitimité fondée sur le discours du service public, le secteur public est passé à une légitimité fondée sur l'efficacité du service public. Pour ce faire, nous avons jugé utile de procéder, d'abord dans la première section, au développement de quelques thèses justifiant la nécessité de l'intervention du secteur public dans une économie de marché. Puis, des thèses contraires ou opposées aux premières seront l'objet de la deuxième section. La troisième section, quant à elle, sera consacrée à la recherche du secteur public d'un critère de l'efficacité du service public.

- **Le deuxièmement chapitre**, quant à lui, sera consacré au processus permettant le passage du management entrepreneurial au management public local. A cet effet, l'importance des théories managériales et leur caractère hétérogène nous ont exigé de leur consacrer les deux premières sections du chapitre. La troisième section sera réservée à la notion du management public.

- l'importance de la commune dans notre travail nous a conduit à consacrer le **troisième chapitre** à son évolution depuis l'indépendance à ce jour, à l'examen et l'analyse de ses deux dimensions importantes à savoir : la fonction des ressources humaines et la dimension financière.

- **Le quatrième et dernier chapitre** sera réservé à l'étude du cas pratique. Dans ce chapitre, il est question de faire un diagnostic managérial de la commune de Tizi-ouzou. Autrement dit, comment se présente la gestion dans la commune en question, puis suggérer des mesures d'amélioration de cette gestion.

### **Introduction au chapitre I**

Dans l'histoire de la pensée économique, le rôle attribué au secteur public par différents auteurs a connu plusieurs conceptions.

Après l'apparition de l'Etat nation, le premier courant de la pensée économique, les mercantilistes voyaient la nécessité de l'intervention de l'Etat dans l'économie afin d'encourager la production industrielle et les exportations, car l'excédent de la balance commerciale est, selon eux, le seul critère de l'enrichissement d'une nation.

Quant au courant des physiocrates, le successeur du premier, à leur tête F.Quesnay, réclame à ce que le secteur public soit écarté de la sphère économique. Car pour eux, son intervention nécessite une augmentation des prélèvements obligatoires ; ceux-ci sont souvent à l'origine des déséquilibres économiques. L'unique tâche réservée au secteur public par ce courant est celle qui consistait à la réalisation des travaux publics (routes, canaux et ponts).

Plus tard, les auteurs constituant le courant du libéralisme classique à leur tête Adam Smith, manifestent une hostilité à toute ingérence de la puissance publique. Ils considéraient que l'économie tend à fonctionner toujours en situation d'équilibre et de plein emploi ; sa régulation est assurée par le marché.

En effet, c'est le marché qui décide de ce qu'il faut produire et comment il faut répartir cette richesse. L'Etat doit se tenir en dehors de l'activité économique et son action doit être aussi légère et neutre que possible. Il a pour rôle essentiel de faire voter et respecter des lois afin de constituer un cadre à l'action des individus et de fournir un certain nombre de services qui relèvent de ses compétences traditionnelles car l'initiative privée n'est pas en mesure de prendre en charge ; il s'agit essentiellement de l'armée, de l'administration générale et de la construction et de l'entretien de certains ouvrages publics (routes, ponts, canaux, etc.). De son côté, K.Marx insiste sur le rôle mi-répressif, mi-idéologique d'un Etat au service de la classe dominante<sup>1</sup>.

Les effets destructifs de la première guerre mondiale et la crise économique de 1929 ont favorisé un interventionnisme de l'Etat qui s'est vu dans l'obligation de reconstruire ce qui a été détruit par la guerre et remédier les méfaits de la crise économique<sup>2</sup>.

Des auteurs comme Keynes et Beveridge mêlent les raisons économiques et sociales pour justifier une extension des fonctions de l'Etat. Au terme de longues années de croissance ininterrompue de produit national brut dans les différents pays industrialisés en corrélation avec des interventions publiques croissantes on parle d'Etat providence.

Grâce aux travaux des deux auteurs P.A. Samuelson en 1954 et 1955 sur les biens collectifs et Musgrave en 1959 par sa théorie des finances publiques, le secteur public a nouvellement

---

<sup>1</sup> J.P.Foirry, Economie publique, Analyse économique des décisions publiques, éd Hachette, Paris, 1997 p.12.

<sup>2</sup> M.Bouvier, les finances locales, éd L.G.D.J. Paris 1999, P 03.

## **Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité**

trouvé sa place dans la vie économique<sup>1</sup>. C'est ainsi que l'économie publique est devenue une véritable branche de l'économie politique.

Suite à la crise des années soixante-dix, il y a eu retour des thèses de moins d'Etat, en conséquence il s'est opéré une redéfinition de son rôle dans l'économie, qui s'est traduit par un désengagement de ce dernier de certaines missions sur double niveau<sup>2</sup> :

- public/privé, par l'autonomie des entreprises et la privatisation ;
- centre / périphérie, par une tendance à la décentralisation de la décision publique dans la majorité des pays du monde.

Les années 80, caractérisées par l'évolution rapide de l'environnement (des transformations politique, institutionnelles et économiques, résultantes d'une restriction des ressources financières publiques, ont rendu légitime et nécessaire l'introduction des démarches managériales dans le secteur public.

Dans ce chapitre nous tenterons de montrer la transposition du fondement de la légitimité du secteur public. D'une légitimité fondée sur le discours du service public, le secteur public est passé à une légitimité fondée sur l'efficacité du service public. Pour ce faire, nous avons jugé utile de procéder, d'abord dans la première section, au développement de quelques thèses justifiant la nécessité de l'intervention du secteur public dans une économie de marché. Puis, des thèses contraires ou opposées aux premières seront l'objet de la deuxième section. La troisième section, quant à elle, sera consacrée à la recherche du secteur public d'un critère de l'efficacité du service public.

### **Section 01 : La nécessité de l'intervention publique**

L'intervention du secteur public dans l'économie a été vraiment critiquée ces derniers temps. En effet, plusieurs raisons ont été avancées dans ce sens à savoir, le gaspillage, la bureaucratie, l'inefficacité.

Il nous apparaît intéressant par voie de cette section, de montrer en quoi l'intervention publique est nécessaire dans une économie de marché, et de montrer comment celle-ci peut contribuer à l'allocation des ressources.

Pour cela, nous insisterons sur les déterminants de l'évolution des dépenses publiques, la place du secteur public dans l'allocation des ressources et surtout sur les cas de défaillances du

---

<sup>1</sup>Selon Musgrave l'Etat a trois fonctions économiques, l'allocation optimale des ressources, la redistribution des revenus et la stabilisation macroéconomique.

<sup>2</sup> Ali ziane, les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie en transition, thèse d'Etat, université d'Alger 2000

marché, c'est-à-dire les situations où la poursuite par chaque individu de son intérêt propre conduit à des inefficacités.

### **1.1: L'étendue des interventions publiques**

Dans ce présent point, nous allons essayer de cerner la notion de secteur public, de voir comment ce secteur a pris de l'ampleur au fil des années et des différentes conjonctures et enfin d'analyser quelques déterminants de l'évolution à long terme des dépenses du secteur public.

#### **1.1.1 : La notion du secteur public :**

La division traditionnelle de l'économie en deux secteurs, l'un privé et l'autre public, a soulevé beaucoup de difficultés quant à la séparation entre eux, c'est-à-dire on trouve souvent des interactions entre les deux secteurs.

En effet, délimiter le champ d'intervention de l'Etat (secteur public) du secteur privé n'est guère aisé suite aux interférences qui subsistent entre eux. Pour ce faire, deux critères de classification sont habituellement utilisés.

Le premier répond à une logique économique, distinguant les activités marchandes des activités non marchandes<sup>1</sup>. Tandis que le second critère répond à une logique institutionnelle entre le privé et le public. Est considérée comme publique toute organisation dépendant de l'échelon central ou local de la représentation nationale.

De ces deux classifications les nuances entre deux secteurs subsistent encore, à savoir, que penser des associations privées dont le financement est assuré en quasi-totalité par des subventions ?

Dans la même perspective, Yves Crozet dans son ouvrage intitulé « analyse économique de l'Etat » a essayé de résoudre le problème de délimitation du secteur public en procédant au croisement des deux critères de classement cités ci-dessus, en partant de l'idée que ce qui est public n'est pas forcément non marchand, et réciproquement. Les deux classifications ne se superposent donc pas et leur croisement donne naissance à quatre sous ensembles<sup>2</sup>.

- Le secteur privé marchand qui regroupe toutes les entreprises qui produisent pour le marché.
- Le secteur public non marchand, c'est-à-dire les administrations publiques. On y retrouve toutes les organisations dépendantes des divers échelons de représentation nationale.

---

<sup>1</sup> Sont considérées activités non marchandes tous les organismes produisant des biens ou services non marchands, c'est-à-dire fournis gratuitement ou à un prix inférieur à 50% du coût.

<sup>2</sup> Y. Crozet, Analyse économique de l'Etat, Armand Colin, Paris 1991, p7

## Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité

- Le secteur public marchand qui regroupe ce que l'on appelle les entreprises publiques, celles qui fournissent des biens et services marchands dont la propriété est détenue par l'Etat<sup>1</sup>.
- Le secteur privé non marchand correspond aux administrations privées. On y trouve les associations à but non lucratif.

Cette classification permet d'améliorer la division traditionnelle de l'économie en deux secteurs public et privé. Ainsi, elle nous donne les différentes combinaisons de l'activité économique privée et publique.

A partir de ce développement, nous avons choisi une définition du secteur public, donnée par **B. Dafflon**, qui, en plus des deux critères déjà vus, il a introduit un troisième relatif au mode de la prise de décision.

De ces trois critères, l'auteur spécifie trois définitions du secteur public<sup>2</sup>:

- l'ensemble des administrations publiques (nationales ou locales), des organismes de la sécurité sociale, des entreprises publiques lorsque les politiques de prix (tarifs) et d'investissement qui y sont appliquées s'écartent des principes commerciaux ; (Faut-il exclure de cette énumération les entreprises dont le capital est en majeure partie aux mains de l'Etat, mais qui sont gérées selon des principes commerciaux ?) ;
- le secteur public se distingue du secteur privé par le mode politique de prise de décision. Sur le marché, la décision est prise selon un processus décentralisé- par la rencontre de l'offre et de la demande- pour le secteur public, la demande se fait par la révélation des préférences (le vote) par le biais des institutions démocratiques (programmes politiques, plateformes électorales). L'offre, elle, est le fait du parlement et de la bureaucratie. Le prix dans ce cas n'est pas lié à la demande mais en découle, puisque les prestations publiques sont financées par des ressources puisées de l'économie ;
- selon que la propriété des moyens de production est publique, privée ou résulte de la combinaison des deux, on parle d'économie publique, privée ou mixte.

### **1.1.2 : Le secteur public et l'allocation optimale des ressources**

Le problème central d'une économie provient de l'inadéquation des ressources productives qui sont rares et des besoins illimités des hommes. De ce fait, résulte l'objectif de l'économie, celui de chercher comment satisfaire des besoins insatiables des êtres humains en ayant recours aux ressources productives limitées. Donc, pour maximiser son bien être, toute collectivité doit utiliser, de façon optimale ou efficace, les ressources productives dont elle dispose.

---

<sup>1</sup>Lorsqu'il s'agit de sociétés mixtes, la question reste ouverte de savoir à partir de quel seuil on considérera qu'il s'agit d'une propriété publique

<sup>2</sup>B. Dafflon, introduction aux finances publiques, p2, disponible sur [www.uniff.ch](http://www.uniff.ch)

## **Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité**

L'économie politique définit une allocation optimale et efficace des ressources, celle qui répond à une adaptation optimale de l'offre de biens et services à la demande (en termes économiques efficacité allocative), et à une production optimale de ces biens et services à l'aide des ressources disponibles (en terme économique efficacité productive)<sup>1</sup>.

L'allocation ou l'affectation de ressources, en plus de la rareté de ressources productives, dépend aussi du savoir-faire intellectuel et manuel de la collectivité ainsi que de l'efficacité de son organisation. Le secteur public est concerné aussi par l'allocation des ressources et cela pour deux raisons.

Premièrement, toute activité gouvernementale, quelle qu'elle soit, exerce une influence sur l'affectation de ressources. En effet, les ressources étant limitées, toute production d'un bien ou d'un service implique inévitablement un coût de renonciation à produire un autre bien ou service.

Deuxièmement, le secteur public peut être amené à contribuer directement à l'amélioration de l'allocation des ressources dans le secteur privé.

Dans ce sens, que signifie alors une allocation optimale dans le cas du secteur public ? Comment et sur quelle base une allocation des ressources est considérée préférable, quel critère doit-t-on utiliser ?

### **A. L'économie du bien être et l'allocation optimale des ressources**

C'est grâce à Pigou par son ouvrage titré « L'économie de bien-être » en 1920, que le terme « bien être » est devenu très utilisé pour qualifier un champ de l'économie déjà bien ancien.

Ce courant a trouvé sa naissance avec les travaux de Bentham (1798) qui fut l'un des premiers à raisonner en termes d'utilité. L'objectif de ce courant est de chercher des critères rigoureux permettant de définir l'état social le plus favorable à tous. En abandonnant l'hypothèse de cardinalité des préférences des individus telle que présentée par Bentham, et en lui préférant celle d'ordinalité, tout en optant pour le critère proposé par Pareto.

### **B. Le critère du Pareto**

La clé de voûte de la démarche utilisée pour déterminer le bien être collectif à partir de celui des individus est fournie par le critère proposé en 1927 par W. Pareto.

En effet, le critère de Pareto permet de juger entre plusieurs allocations possibles des ressources laquelle était la meilleure. Une allocation des ressources est préférable à toute autre si elle permet d'améliorer le bien être d'un individu sans diminuer le bien être des autres individus qui constituent, avec le premier, la société. Quand il n'est pas possible de modifier l'allocation

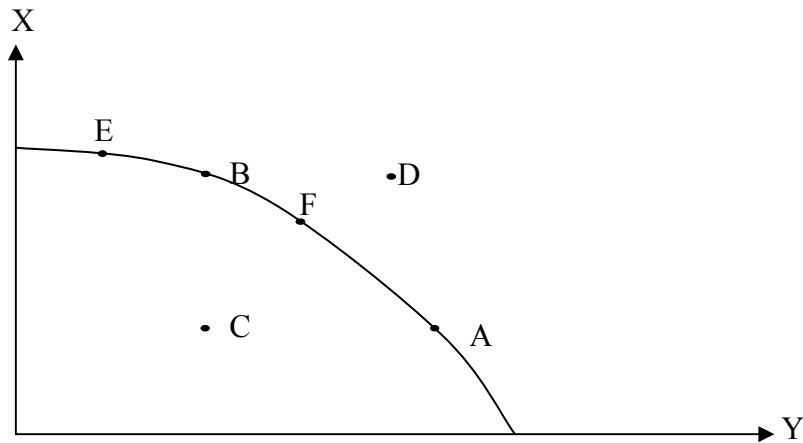
---

<sup>1</sup> L. Weber, L'Etat, acteur économique, Ed Economica, Paris, janvier 1997, p396. p20

des ressources en augmentant le bien être d'un individu sans réduire la satisfaction d'au moins un autre individu, l'allocation de ressources peut être considérée comme optimale.

Les enseignements du critère de Pareto peuvent être illustrés à l'aide du graphique suivant :

**Graph N° 01 : Les enseignements du critère de Pareto**



Considérons une société composée, pour simplifier, de deux individus X et Y. Tout point du graphique donne le niveau de satisfaction de deux individus X et Y résultant de la répartition d'un ou de plusieurs biens. Le niveau de satisfaction de Y est en abscisse et celui de X est en ordonnée. La courbe appelée frontière des optimums correspondant à des situations d'optimum de Pareto. Lorsqu'on atteint un point quelconque de cette courbe, la société constituée par X et Y est dans une situation d'optimum de Pareto.

- ❖ Le point (D) est impossible par définition car on ne peut pas être au delà de l'optimum.
- ❖ Le point (C) est une situation sous optimale, compte tenu des possibilités de son amélioration : en se déplaçant par exemple de (C) vers (A), on améliore le bien être de Y sans diminuer celui de X. De même, en se déplaçant de (C) vers (B), nous améliorons le bien être de X sans nuire au bien être de Y. Mais en se déplaçant vers (E) on améliore la satisfaction de X mais on diminue celle de Y. Selon le critère de Pareto cette allocation est sous optimale. Les points (A), (B), (F) et (E) sont trois exemples de situations optimales. Mais ils correspondent à des répartitions du bien être très différentes.
- ❖ En (F), le bien être est également réparti entre X et Y, par contre en (A) le bien être de Y est nettement supérieur à celui de X, dans les deux situations (B) et (E) le bien être de X est très supérieur au bien être de Y.

Il existe donc plusieurs situations optimales pour une société donnée, correspondant chacune à une répartition différente de la satisfaction entre les individus.

### **1.1.3 : Les déterminants de l'évolution des dépenses publiques**

Face au phénomène de croissance soutenue de la place des dépenses publiques au cours du dernier siècle et sa difficile stabilisation de nos jours, on s'interroge généralement sur ses causes.

Nombreux théoriciens économistes cherchent à expliquer les justifications de cette tendance, la croissance des dépenses publiques plus rapide à celle du produit intérieur brut.

L'analyse positive de la croissance des dépenses publiques peut être regroupée en deux groupes de thèses, celles retenant les facteurs de l'offre comme vecteur décisif du poids de l'activité publique et celles fondées sur la demande du service public. Seulement ces dernières qui feront l'objet de ce présent point, les autres thèses nous les aborderons dans la deuxième section.

#### **A. La loi de A. Wagner et l'évolution des dépenses publiques à long terme**

L'une des thèses les plus souvent évoquées est connue sous le nom de loi de Wagner. La thèse fait référence à ce que l'auteur désigne expressément comme « la loi de l'extension croissante de l'activité publique ou de l'Etat »<sup>1</sup>. Celle-ci, indique que l'activité publique augmente relativement à l'économie privée par suite de l'industrialisation. Cela s'adresse à trois formes de dépenses : les dépenses d'administration générale et de police, de culture, éducation et action sociale et des investissements en infrastructures<sup>2</sup>.

Ainsi, l'industrialisation conduit à une complexité croissante de l'activité économique, demandant des formes nouvelles d'organisation de la vie collective ; il en résulte des dépenses accrues pour les trois catégories de dépenses suscitées. Wagner précise donc que l'élasticité des dépenses publiques par rapport au produit national brut est supérieure à l'unité.

Aussi intéressante soit la loi de Wagner (en nous montrant surtout que la croissance des dépenses publiques trouve son origine dans le développement des activités de l'Etat, qui est lui-même directement commandé par le développement économique<sup>3</sup>), elle a été sujet de nombreuses critiques lesquelles seront regroupées comme suit :

- les fondements théoriques de la loi font défaut car elle se présente comme un énoncé théorique des raisons de l'intervention publique, sans pour autant faire une vérification empirique.

[En effet, la notion même de loi, qui serait l'expression d'une relation nécessaire entre causes et effets valables en tous lieux et toutes périodes pour les pays industrialisés]. Dans tous

---

<sup>1</sup> R. Delorme, C. André, L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1970-1980, Seuil, février 1983, p104.

<sup>2</sup> Les premières interviennent en réponse à des tensions. Les deuxièmes trouvent leur origine dans les conditions de la vie nationale atteint un degré de civilisation assez élevé, à la troisième catégorie, Wagner se fait critique des entreprises privées monopolistiques qui seules pourraient produire et gérer les investissements requis, au nom d'arguments de gaspillage de ressources et de ferments d'instabilité économique.

<sup>3</sup> A. Euzéby et M. Herschel, Finances publiques, une approche économique, Dunod, août 1990, p83

## Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité

les cas où les conditions énumérées plus haut sont réunies, la croissance des dépenses publiques par rapport au produit national brut devrait être observée.

Or, l'évolution de la place des dépenses publiques au cours de diverses sous périodes jusqu'à nos jours (par exemple en France dans les années 1930), ne confirme pas cette loi<sup>1</sup>. Il est de même pour l'Allemagne, surtout le deuxième siècle, jusqu'à la première guerre mondiale y compris la période à laquelle se réfère Wagner ;

- l'argumentation implique parfois des prises de positions normatives concernant le rôle du secteur public, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la culture et surtout de l'action sociale ;
- la loi a omis l'influence des guerres et des crises économiques et sociales sur le niveau des dépenses publiques.

L'approche de Wagner a donné naissance à de nombreuses études, basées sur des déterminants différents ; ainsi l'approche de Borcharding, fondée sur le comportement de l'électeur médian représentant l'acteur décisif qui partage l'ensemble des électeurs en deux sous ensembles égaux de part et d'autre de lui. La thèse de Borcharding justifie l'offre croissante du secteur public par la demande soutenue de services publics.

Il suffit, donc, que la demande de services publics de l'électeur médian soit forte pour que l'Etat la considère et lui donne satisfaction. Ces arguments sont empruntés au modèle de l'électeur médian initié par Downs en 1957 et Tullock en 1959. Dans ce sens, l'auteur cherche à construire une fonction de demandes dont les facteurs explicatifs sont les quantités de biens publics demandées par l'électeur médian, leur coût relatif moyen, le revenu réel moyen par tête, la population totale, ainsi que des éléments résiduels telles que les pressions bureaucratiques ; les exposants en sont les élasticités partielles de la demande par rapport à chacun des facteurs pris en compte<sup>2</sup>.

La demande globale de services publics est dictée par l'expression de la demande de l'électeur médian si seulement cet électeur a un revenu moyen de sorte qu'il peut supporter un impôt proportionnel à son revenu.

L'application de la fonction sur les données de l'économie américaine a donné une somme des élasticités supérieure à 1. Par contre, l'élasticité partielle de la dépense par rapport à chaque facteur est inférieure à l'unité<sup>3</sup>. De là, il en résulte que l'accroissement de la dépense publique est

---

<sup>1</sup> R. Delome, C. André, op. Cité, p 105

<sup>2</sup> Pour plus de détails sur la fonction de demande de services publics de Borcharding, voir : C. Pondaven, Economie des administrations publiques, Cujas, 1995, p 45.

<sup>3</sup> Elasticité prix de la demande publique = -0.5, élasticité revenu national de la demande publique = 0.75 et l'élasticité par rapport à la population et un résidu = 0.75.

bien le résultat de multiples effets, qui sont plus ou moins déterminants selon les périodes et selon les pays.

### **B. L'effet de déplacement par Peacock et Wiseman**

Les deux auteurs, A.T.Peacock et J.Wiseman dégagent, dans leur ouvrage sur la croissance de la dépense publique au Royaume-Uni, une thèse analytique capitale qui a connu un écho important dans la théorie des finances publiques, appelée « effet de déplacement ».

Cette thèse montre le rôle des guerres et, d'une manière générale, des crises nationales majeures dans l'accroissement des dépenses publiques.

En effet, pour faire face à une situation de crise ou de guerre, l'Etat doit fournir un effort supplémentaire, lequel effort se traduit par une croissance des dépenses publiques. Cette augmentation de dépenses entraînera une croissance du fardeau fiscal -par l'alourdissement des impôts existants ou par l'introduction de nouveaux impôts- que la population acceptera vu le contexte dans lequel sont introduites.

Par ailleurs, le retour à la situation de départ n'engendrera pas la suppression totale des nouvelles ressources financières, d'autant plus que les contribuables seraient accommodés de la charge fiscale. L'Etat se voit alors doté des moyens nouveaux lui permettant d'accomplir des tâches supplémentaires.

Il résulte en conséquence, par rapport à la situation d'avant la crise, un déplacement du niveau des dépenses publiques. En résumé, l'écart entre les attitudes des contribuables à l'égard de la fiscalité et les conceptions des pouvoirs publics sur les augmentations souhaitables des dépenses, est susceptible d'être réduit en cas de crise grave. Du fait des bouleversements qu'elle provoque et des besoins financiers qu'elle engendre, un effet de déplacement peut se produire, élevant sensiblement le niveau des dépenses publiques et de leur financement. Au retour de la situation initiale, les dépenses se réduisent certes, mais ne rejoignent plus leur niveau initial. Cette thèse traduit une évolution discontinue des dépenses publiques avec le dépassement possible du seuil fiscal maximal supportable lors de grands bouleversements économiques.

Bird (1972) complète la thèse de « l'effet de déplacement » en signalant une évolution contrainte par un effet de cliquet. Ce dernier impliquerait le maintien de dépenses publiques exceptionnelles<sup>1</sup> caractérisant l'effet de déplacement en périodes de crises ou de guerres.

L'effet de cliquet a été critiqué par Diamond (1977), en justifiant la croissance des dépenses publiques en périodes stratégiques (crises et guerres) par la recherche d'un compromis négocié entre l'Etat et les électeurs éventuels offreurs de soutien politique ou entre le gouvernement et tout autre groupe d'intérêt.

---

<sup>1</sup> Bird entend par les dépenses publiques exceptionnelles, les dépenses stratégiques militaires ou spécifiques de relance.

### **1.2 : Les justifications théoriques de l'intervention publique**

L'intervention publique trouve son origine, selon la théorie économique, dans l'incapacité du marché à couvrir tous les besoins humains. En effet, le marché tout seul ne peut atteindre l'allocation optimale des ressources, car il présente des lacunes que seule l'intervention publique est en mesure de les prendre en charge.

Les défaillances les plus connues sont : la présence des effets externes rendant les allocations de ressources sous optimales, l'inexistence d'allocation privée pour le cas de biens collectifs, la fonction de coûts décroissants et de rendements d'échelle croissant et l'incertitude liée aux événements futurs. Dans ce point, nous nous limitons au développement des biens collectifs et des effets externes.

#### **1.2.1 : Les biens collectifs**

Dans le livre cinq de la richesse des nations, A. Smith s'interroge sur le rôle dévolu à l'Etat. En plus des fonctions de maintien de l'ordre intérieur et extérieur, l'auteur évoque ce que sont appelées aujourd'hui les infrastructures.

D'après Smith, il est du devoir de l'Etat d'élever et d'entretenir les ouvrages et les établissements publics dont la société tire d'immenses avantages, qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être réalisés par les particuliers.

Ainsi, la nature de ces biens dissuaderait l'initiative privée et justifierait l'action publique. Ces biens sont appelés « biens collectifs ».

#### **A. Définitions des biens collectifs**

P.A. Samuelson qui appartient au courant de l'école de bien être, oppose en 1954 les biens collectifs purs aux biens privatifs du secteur marchand. Trois propriétés ou caractéristiques distinguent le bien collectif pur : l'indivisibilité, l'impossibilité d'exclusion et la production jointe à utilisation multiple<sup>1</sup> :

- L'indivisibilité de l'offre signifie que tous les individus consomment en commun la totalité de la quantité disponible du bien collectif offert, c'est-à-dire que le niveau d'utilisation du bien reste le même pour chaque utilisateur<sup>2</sup>.

Autrement dit, un bien peut être consommé simultanément par plusieurs personnes sans que la quantité consommée par l'une diminue les quantités disponibles pour les autres à l'exemple de la défense nationale, phare côtier, un programme de télévision.

- L'impossibilité d'exclusion découle de l'indivisibilité de l'offre ; elle signifie qu'un bien collectif, une fois offert, devient accessible pour chacun et en totalité.

---

<sup>1</sup> P.H.Derycke et G.Gilbert, Economie publique locale, Economica, 1998, p7

<sup>2</sup> On parle aussi dans ce cas de « non rivalité des consommateurs »

## Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité

Ainsi, il serait impossible d'exclure de l'usage un utilisateur, même s'il ne contribue pas au financement du bien. A l'exemple du phare côtier, une fois les investissements réalisés, chacun peut en profiter, l'exclusion est peut être possible mais, elle coûtera nettement chère.

- La production jointe à utilisation multiple veut dire qu'un bien, une fois produit, devient disponible à un coût marginal, nul pour tout nouvel usager potentiel. Le coût marginal pour servir un utilisateur supplémentaire est nul.

Dans la réalité pratique, rares sont les biens collectifs qui vérifient les trois caractéristiques sus-indiquées. Seuls les biens collectifs purs ont en commun ces trois attributs.

On peut citer comme exemple les services de la défense nationale, la production offerte par la législation ou la justice, l'éclairage public, les phares côtiers. Quand l'une des trois caractéristiques n'est pas vérifiée par un bien collectif, ce dernier est appelé le bien collectif mixte.

En outre, les attributs des biens collectifs ont été critiqués par Margolis 1955<sup>1</sup> et R.Dorfman 1968<sup>2</sup>. Le premier a critiqué vivement le postulat d'indivisibilité tout en prétendant que les biens collectifs ne sont pas tous indivisibles en donnant l'exemple de l'éducation, la santé, les routes, à propos desquels il existe des limites de capacité et des phénomènes de congestion.

Pour **Margolis**, les seuls biens qui correspondent à la définition de Samuelson sont la défense nationale et les phares côtiers. Le second a critiqué l'attribut d'impossibilité d'exclusion.

Selon **Dorfman**, il existe bien des services collectifs dont la jouissance présuppose un acte explicite et volontaire du consommateur, il faut se rendre à la plage pour nager, au kiosque pour jouir d'un concert gratuit, la recherche scientifique, la culture suppose des connaissances suffisantes. Il existe des exclusions de fait et même de droit.

---

<sup>1</sup> J. Margolis, a comment of the pure theory of public expenditure, the review of economics and statistics, in <sup>1</sup> P.H.Derycke et G.Gilbert, op.cité, p8

<sup>2</sup> R.Dorfman, generation equilibrium with public goods, communication au colloque d'économie publique de Biarritz, éd.CNRS, 1968, pp.49-80, cité par PH.Derycke et G.Gilbert, op. Cité, p8

**B. Typologies de biens et services collectifs**

**Tableau N° 01** : biens et services collectifs

Caractéristiques	Exclusion (rationnement possible)	Non exclusion (rationnement impossible)
Rivalité Rationnement désirable CM > 0	<b>(1)</b> Biens privés mixtes	<b>(4)</b> Services collectifs mixtes
Non rivalité Rationnement indésirable CM=0	<b>(3)</b> Services collectifs mixtes	<b>(2)</b> Services collectifs purs

Source : L.Weber, op.cité p 42

D'après le tableau ci-avant, il est possible d'identifier quatre catégories de biens et services selon que la consommation est rivale ou non rivale et que l'exclusion est possible ou non possible. Ces quatre catégories sont les suivantes :

- ❖ La première (1) renvoie aux biens et services privés qui réunissent les deux caractéristiques de rivalité et de possibilité d'exclusion. Leur rationnement est non seulement possible, mais souhaitable du point de vue de l'allocation des ressources et leur coût marginal est supérieur à zéro.
- ❖ La deuxième (2) renvoie aux biens et services collectifs purs qui présentent des particularités de la non rivalité et de l'impossibilité d'exclusion.
- ❖ La troisième (3) indique la première catégorie de services collectifs mixtes qui est caractérisée par la non rivalité et la possibilité d'exclusion. Ces biens en question font donc l'objet d'exclusion mais non pas d'indivisibilité, nous pouvons citer comme exemple un pont à péage, un équipement sportif ou culturel.
- ❖ La quatrième (4) nous donne la seconde catégorie de services collectifs mixtes qui présente les particularités de rivalité et d'impossibilité d'exclusion. Elle correspond aux biens dont on ne peut exclure les consommateurs mais qui se font alors concurrence en termes de quantités consommées<sup>1</sup>.

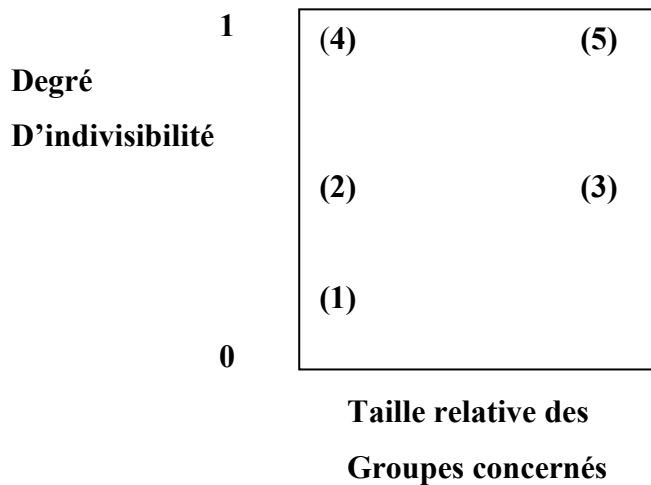
Cette manière de classification est intéressante, mais tout de même reste incomplète, parce qu'elle n'explique pas toutes les situations, un bien pouvant à la fois avoir les caractéristiques de bien privé et de bien collectif. Prenons l'exemple de l'éducation ou la vaccination.

<sup>1</sup> Cette situation se produit lorsque les droits de propriété ne sont pas ou mal définis. Citons comme exemple les gisements d'or ou de pétrole, ressources marines.

Au départ, ils étaient des biens privés donnant lieu à une divisibilité et paiement d'un prix. Mais ces biens entraînent des effets externes positifs au profit des agents situés dans l'environnement. Ils correspondent alors à la superposition d'un bien privé et d'effets externes<sup>1</sup>.

Une autre manière de classer ou d'identifier des bien mixtes nous est donnée par Buchanan, en liant le degré d'indivisibilité au nombre de personnes concernées par l'existence de ces biens indivisibles. Voir le schéma ci-après.

**Schéma n° 1 : Classification de Buchanan (1968)**



**Source :** Dafflon B., (cours), introduction aux finances publiques, chapitre1, op. cité p.4

Les situations (1) et (5) correspondent respectivement aux biens privés purs qui sont totalement divisibles (seul un individu pris isolément est concerné par sa consommation) et aux biens collectifs purs qui sont totalement indivisibles pour de très larges groupes de citoyens.

Les situations (2), (3) et (4) sont intermédiaires et correspondent respectivement, aux biens partiellement indivisibles pour des petits groupes, ou dans le cadre d'un environnement donné, aux biens partiellement divisibles pour de très larges groupes de citoyens comme la vaccination. La situation (4) est, encore une fois, relative à des biens mixtes, indivisibles et concernant des petits groupes. Mais comme leur indivisibilité est forte, ce sont plutôt des biens publics locaux (BPL : un phare, la défense contre l'incendie).

Greffe (1977) souligne l'importance de cette classification sous l'angle de l'allocation des ressources. L'avantage, selon Greffe, de cette typologie des biens collectifs est d'envisager des modes d'allocation élargis par rapport aux modes d'intervention traditionnels.

<sup>1</sup> X.Greffe, Economie des politiques publiques » Ed Dalloz, 2ème édition 1997, p132.

## Chapitre I : De la nécessité de l'intervention publique à son efficacité

La situation (1) est relative au marché ; la situation (5) à des allocations non marchandes ainsi que la situation (3). Les situations (2) et (4) peuvent être apparentées à des quasi-marchés : elles correspondent à des biens de club.

La catégorie de biens collectifs mixtes qui ont une assise géographique, demande un mode d'allocation décentralisé.

Dans ce contexte de la décentralisation, il existe des domaines de compétences où les collectivités locales peuvent produire les services publics dans les limites de leurs territoires. Ces services produits par les collectivités locales sont appelés par la théorie économique « biens ou services publics locaux ». Ceux-ci, sont définis comme « des biens qui peuvent concerner les individus en fonction de leur localisation par rapport à l'endroit où ils sont disponibles ».

On comprend par là que les biens publics locaux ont la particularité d'avoir une portée spatiale bien déterminée. Ces derniers ne satisfont donc les trois attributs suscités que dans un espace géographique circonscrit ; c'est pourquoi le mode d'allocation publique locale est demandé pour cette catégorie de biens.

En effet, les biens publics locaux sont plus souvent des biens collectifs plus ou moins divisibles, à effets géographiques plus ou moins circonscrits à un territoire donné, à qualité plus ou moins variable selon l'intensité d'utilisation.

Un service public est dit «**local**», lorsque celui-ci est fourni dans une circonscription géographique délimitée, destinée aux résidents implantés dans ce territoire. Il s'agira, donc, d'une consommation collective territorialisée.

**Exemples :** éclairage public, école primaire, jardin public, décharge publique.

Autant d'exemples qu'on peut mettre en évidence et qui, comme on l'a signalé précédemment, ne réunissent pas généralement les trois caractéristiques d'un service ou d'un bien public fourni au niveau national. Les biens publics locaux présentent, souvent, des caractéristiques différentes de celles des biens publics purs ; les externalités sont fréquentes et les problèmes de financement sont importants.

Du fait que le service est produit au niveau d'un territoire communal, il est clair qu'il peut y avoir un débordement à la collectivité voisine. Il peut produire par ailleurs, dans certains cas de biens, un encombrement, appelé effet externe. L'analyse des effets externes sera abordée dans le prochain point.

### **1.2.2 : Les effets externes**

La théorie économique, dans le souci d'assurer une allocation optimale des ressources, a eu comme préoccupation majeure de définir les effets externes et de chercher un moyen lui permettant de les introduire dans les calculs économiques.

### **A. La notion d'effet externe et ses impacts économiques**

Selon Y.Crozet, « l'effet externe est toute situation, où la consommation ou la production d'un bien ou service par un acteur, modifie la fonction d'utilité ou la fonction de production d'un ou plusieurs autres »<sup>1</sup>.

Un effet externe est donc une répercussion de l'activité d'un agent économique sur d'autres agents et qui ne donne pas lieu à une compensation monétaire. Autrement dit, l'externalité désigne une situation dans laquelle l'acte de consommation ou de production d'un agent économique influe positivement ou négativement sur l'utilité ou le profit d'un autre agent sans que cette interaction ne transite par le marché c'est-à-dire ne soit sanctionnée par un prix.

Ainsi, l'existence d'effets externes a pour conséquences économiques de créer une divergence entre les coûts ou bénéfices qui sont comptables (internes) et ceux qui sont totaux ou sociaux, à savoir ceux qui concernent l'ensemble de la société<sup>2</sup>.

Il s'ensuit, ainsi que les conditions pour atteindre l'optimum de Pareto ne sont pas vérifiées ; en effet les décisions des agents économiques (producteur ou consommateur), cherchant à maximiser leur profit ou leur utilité ne prennent en compte que les coûts et les bénéfices qui ont une réalité financière pour eux et négligent de prendre en considération les effets externes qu'entraînent leurs décisions. C'est pourquoi l'équilibre atteint, résultat du comportement individuel diffère de la situation optimale au sens de Pareto.

De plus, cette situation peut être illustrée clairement par un exemple d'effet externe le plus cité, c'est le cas de la pollution causée par la production d'un bien. Il s'agit des rejets de produits chimiques ou toxiques dans une rivière. Pour l'entreprise, les dommages engendrés à l'environnement par son activité ont un coût qu'elle n'a aucune raison de supporter, puisqu'il n'existe pas de marché où la perte de valeur de l'environnement pourrait se mesurer.

Par contre, du côté de la collectivité, la réparation des dommages causés entraîne des coûts qui diminueront le revenu disponible, donc l'utilité des agents concernés. Ainsi, les coûts privés qui interviennent dans les décisions de l'entreprise sont inférieurs aux coûts publics qui seront effectivement supportés.

Cet exemple nous montre une situation où l'activité d'un agent (l'entreprise) influe négativement sur l'utilité d'autres agents (les usagers) sans que le marché intervienne. Ce cas représente un effet externe négatif. Mais il existe aussi des externalités positives, comme l'éducation, qui élève la productivité du travail sans que les entreprises contribuent à son

---

<sup>1</sup> Y. Crozet, Analyse économique de l'Etat, Armand Colin, Paris 1991, p37

<sup>2</sup> L.Weber, op.cit, p60.

financement<sup>1</sup>. Il en va ainsi pour une entreprise qui s'installe à proximité d'une agglomération. Elle crée des opportunités d'emplois pour la population.

Les effets externes sont dits positifs quand ils engendrent un bénéfice supplémentaire et négatif lorsqu'ils produisent un coût supplémentaire.

Par ailleurs, dans la présence des externalités, quelles soient positives ou négatives, l'équilibre du marché est sous optimal du fait de la rupture des conditions marginales, et son fonctionnement ne conduit plus aux situations souhaitables.<sup>2</sup>

En effet, l'allocation efficace des ressources du point de vue social justifie une correction des choix opérés spontanément sur le marché. Il s'agit encore une fois d'une situation de défaillance du marché à laquelle il faut remédier.

Pour cela, cherchons un moyen permettant d'introduire les effets externes dans le calcul économique afin de réaliser l'optimum. Il s'agit d'internaliser les externalités en question. Dans cette situation, l'intervention publique est donc justifiée, c'est-à-dire à faire coïncider les avantages sociaux et les coûts marginaux par la compensation des variations d'utilités.

### **B : L'internalisation d'effets externes pour retourner à l'allocation optimale des ressources**

En présence d'effets externes, l'allocation des ressources en faisant recours seulement aux lois du marché sera inefficace. Pour remédier à cette situation d'inefficacité (sous optimalité) il faut impérativement chercher un moyen permettant l'intégration des effets externes dans les calculs économiques. Dans ce sens l'Etat et les collectivités locales doivent intervenir afin d'internaliser ces effets externes.

#### **B.1 : La taxe et subvention Pigouvienne**

En 1920, A. Pigou, proposait de régler le problème des «externalités» présentées dans une économie satisfaisant, par ailleurs, aux conditions de l'allocation optimale des ressources en «**internalisant**» les effets externes.

Internaliser l'effet externe, selon Pigou, c'est lui attribuer une contrepartie pécuniaire «**quasi prix**» effective qui le réintroduise dans le calcul économique des agents<sup>3</sup>, c'est-à-dire, qui permettra de les échanger selon les lois du marché qui assuraient une allocation optimale des biens et services.

Dans un sens large, il s'agit aussi de mettre en place un processus qui fait qu'un acteur, pas forcément l'émetteur, va supporter le coût monétaire de l'effet externe. D'après lui, les effets externes négatifs conduisent à une production trop forte par rapport à l'optimum, et les effets externes positifs, à une production trop faible.

---

<sup>1</sup> Une autre classification des effets externes fondée sur des critères opératoires distingue les externalités pécuniaires et externalités technologiques.

<sup>2</sup> X. Greffe, op.cit, p141.

<sup>3</sup> A. Pigou, Economie du bien-être, Londres, Macmillan 4<sup>ème</sup> édition, 1962, page 45.

Pour se rapprocher d'une situation optimale, l'Etat doit donc internaliser les effets externes en introduisant une taxe dans le cas d'effet externe négatif et une subvention dans le cas d'effet externe positif<sup>1</sup>.

### **B.2 : Le théorème de Coase : internalisation volontaire des effets externes**

Une solution plus libérale aux externalités a été proposée par Ronald Coase, du fait que selon lui l'intervention des pouvoirs publics dans certains cas, n'est pas justifiée par la présence d'externalités. Notamment quand le nombre d'agents économiques concernés est réduit et que les individus impliqués sont bien organisés. Dans cette situation, l'auteur limite l'intervention publique à la définition des droits de propriétés qui peuvent être échangés.

De là, le problème allocatif soulevé par les externalités peut être résolu par un marchandage entre les parties concernées ou par une action en justice. L'idée de Coase réside dans le constat que les externalités proviennent de l'absence de droits de propriété clairement établis sur : le silence, la pureté de l'air (l'environnement)...etc.

Dans cette perspective l'Etat doit donc créer « un marché des droits de propriété » en tarifant ces usages qui étaient auparavant gratuits. Pour cela, l'Etat doit, selon Coase, attribuer la ressource qui est à l'origine d'externalité à l'une des deux parties en présence et laisser ensuite les mécanismes du marché fonctionner<sup>2</sup>.

Coase stipule que les droits de propriété sont définis et si les coûts de transactions sont nuls, les agents corrigent d'eux-mêmes les externalités.

Le théorème de Coase comme moyen d'internalisation des effets externes conduit à un optimum de Pareto, mais il reste fragile et sa fragilité réside dans son hypothèse générale d'absence de coût de transaction. Cela veut dire que tout le processus d'internalisation des effets externes tel que proposé par l'auteur, à savoir l'identification des partenaires de l'accord, la rédaction du contrat, le suivi de sa bonne exécution et la mise en place d'un système de sanction en cas de défection ne doit rien coûter.

D'autres solutions aux effets externes positifs et négatifs ont été proposées par X.Greffé dans son ouvrage « économie des politiques publiques », il s'agit de six modalités d'intervention publiques<sup>3</sup> :

**1-Imposer des amendements aux émetteurs d'effets externes ;**

**2-Réglementer la quantité d'effets externes ;**

---

<sup>1</sup> L'auteur suppose que l'on puisse évaluer le montant de l'effet externe c'est-à-dire du dommage afin de pouvoir taxer en conséquence.

<sup>2</sup> Aux Etats-Unis, elle se développe actuellement une solution proposée par Dales en 1968 qui repose sur le principe des marchés de droits à polluer. L'Etat fixe une quantité maximale de pollution et attribue aux firmes des permis de pollution.

<sup>3</sup> X.Greffé, op.cité,p 145

**3**-financer les dépenses qui diminueront les effets externes négatifs ;

**4**-Indemniser les victimes ;

**5**-mettre aux enchères les droits de propriété ;

**6**-redéfinir les droits de propriété.

Jusque là, en se focalisant essentiellement sur l'étude du fonctionnement du marché, nous avons constaté que la présence des biens collectifs et des externalités empêche ce dernier d'assurer une allocation optimale des ressources.

A cet effet, l'intervention publique est nécessaire pour remédier à cette situation. Par ailleurs, quelle qu' en soit leur justification, une fois prise en charge par le secteur public, l'allocation des ressources et la redistribution des revenus, comme toute autre action publique, relèvent d'un processus de décision politique.

Dans ce sens, certains économistes ont montré les limites du secteur public dans la réalisation d'une situation optimale, et ce avec l'application des outils d'analyse de leur discipline à celui des institutions et procédures de décisions politiques.

### **Section 02 : Les limites de l'intervention publique dans l'économie**

La crise économique des années 70 a largement remis en cause l'efficacité des interventions régulatrices telles que préconisées par Keynes. Elle a aussi favorisé la montée des idées contestataires au rôle du secteur public.

Ces idées sont regroupées dans ce qu'on appelle le courant néolibéral. Ce dernier rassemble un ensemble assez important de doctrines qui ont pour point commun de défendre la thèse par laquelle les mécanismes du marché sont supérieurs aux interventions économiques et sociales de l'Etat voire, selon certaines idées néolibérales, une suppression totale de ces dernières. Sans chercher à être exhaustif, nous présenterons dans cette section trois ensembles d'analyses représentatives de ces thèses néolibérales.

La première montrera les insuffisances du processus de décisions publiques, la deuxième concernera les thèses de l'économie de l'offre. Enfin nous finirons par les thèses du courant des choix publics.

#### **2.1. Limites du processus de décision publique**

Dans ce présent point nous allons analyser les différentes règles de la prise de décision. Autrement dit, quelles sont les démarches suivies par la collectivité composée d'une multitude d'individus pour dégager sa demande de politique publique. Existe-t-il une règle satisfaisante ?

### 2.1.1 : Problème de la décision collective

Dans son ouvrage intitulé « Léviathan » Hobbes a bien montré l'intérêt que pourra avoir, chaque individu composant une collectivité du passage d'un état d'anarchie à un état social.

En effet, la coopération entre individus est bénéfique à tout un chacun. Pour cela il faut qu'elle soit encadrée par un gouvernement. L'essence donc du gouvernement et de la décision collective est d'obtenir que chacun respecte ses engagements vis-à-vis d'autrui.

Sachant que la décision collective est supérieure à l'état d'anarchie, alors convient-il qu'elle débouche sur les modes de fonctionnement satisfaisant ? Autrement dit, le passage des préférences individuelles à une préférence collective est-il possible et assure-t-il une décision optimale ?

En partant d'un raisonnement qui consiste à dire que l'Etat est la somme des individus agissant collectivement. Ainsi, l'intérêt collectif est donc conçu comme un intérêt individuel commun à plusieurs personnes. De là une fonction de bien-être collectif peut être résultante d'une procédure démocratique à partir de l'expression des préférences individuelles.

Néanmoins, Condorcet a montré en 1785, par ce qui est appelé « le paradoxe de Condorcet » qu'il existe des situations dans lesquelles la transitivité des choix individuels ne conduit pas forcément à un choix collectif transitif.

L'économiste américain Kenneth Arrow dans un ouvrage célèbre publié en 1951 « Social choice and individual values », a établi les cinq conditions que doit remplir un système démocratique pour fonctionner<sup>1</sup> ;

- ❖ Chaque agent construit un ordre de préférences entre toutes les situations alternatives ;
- ❖ La liaison entre les préférences individuelles et les préférences collectives doit être positive ;
- ❖ Le choix collectif ne peut être modifié par l'ajout ou le retrait d'une option ;

Le choix collectif doit correspondre aux préférences unanimes ;

- ❖ Il n'y a pas de dictateur.

Ainsi, l'auteur reprend l'approche précédente et établit un théorème appelé, « théorème d'impossibilité général d'Arrow », suivant lequel il n'existe pas de procédure démocratique validant le passage des choix individuels à une décision collective.

Selon l'auteur, les deux cas uniques dans lesquels le passage respecte les conditions logiques élémentaires d'un pré-ordre complet sont l'unanimité des votants et la dictature du décideur. La fonction de préférence collective est donc fatalement en partie discrétionnaire. Elle reflète les poids respectifs que les décideurs accordent aux différentes composantes de l'opinion publique.

---

<sup>1</sup> P. Abécassis, P. Batifoulier, S. Zeghni, le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, ellipses, août 1996.p50.

### 2.1.2 : De la règle de l'unanimité à celle de la majorité optimale

La règle de l'unanimité est la seule règle de vote qui conduit obligatoirement à un équilibre au sens de Pareto puisque tout le monde est satisfait.

Cette règle nous a été proposée par Wicksel en 1896. L'auteur démarre de l'idée que les biens collectifs bénéfiques à tous les membres d'une collectivité, rien ne les empêche donc de se mettre d'accord à l'unanimité sur la quantité à produire.

Mais, compte tenu de la variation de l'intensité des préférences d'un citoyen à l'autre face à une quantité de bien collectif qui sera par définition la même pour tous, l'auteur s'interroge sur la manière par laquelle les membres de la collectivité arrivent à modifier leurs contributions financières respectives pour que chacun d'eux puisse se retrouver dans une situation optimale. Pour cela, Wicksel propose d'adopter la règle de l'unanimité pour le choix d'un bien collectif et, en même temps, faire financer ce bien par un impôt spécifique. Il est possible d'atteindre cette situation optimale par deux procédures de vote<sup>1</sup> :

- ❖ La première est fondée sur le bon sens et la sincérité des participants : un technicien propose un couple associant une part d'impôt et une certaine quantité de bien public ; les participants décident s'ils préfèrent cette solution à l'absence de bien public ; puis chacun a la possibilité de proposer une autre combinaison qui peut devenir la nouvelle solution applicable si elle fait l'unanimité.
- ❖ la deuxième est fondée sur le choix d'impôts prédéterminés par les participants qui en déduisent la quantité de bien public à consommer.

Même si la règle de l'unanimité concrétise des allocations optimales au sens de Pareto, elle présente en revanche deux inconvénients qui sont :

Le premier est lié à la difficulté de son application et à l'importance des coûts qu'elle génère. En effet, plus le nombre d'individus sera élevé plus le temps nécessaire sera long. Aussi, la demande de certains agents vis-à-vis d'un bien collectif peut être tellement intense qu'ils préféreront l'obtenir même si le taux auquel ils le payent est important.

Le deuxième inconvénient est lié au fonctionnement de marchandage, la règle favorise les coalitions entre les membres et les comportements stratégiques.

Devant la difficulté d'obtenir une décision à l'unanimité, le moyen qui reste est de chercher une règle de majorité optimale. Certains individus peuvent alors se voir imposer des allocations réduisant leur niveau de satisfaction ou les empêchant de le maximiser, ce que Wicksel qualifiait de coût externe de la prise de décision.

---

<sup>1</sup> J.P.Foirry, op. cit, p108

La règle de l'unanimité empêche ces coûts externes d'intervenir, mais elle implique des coûts d'organisation forte élevée.

Les deux économistes **Buchanan** et **Tullock** s'interrogent donc sur la réduction des deux coûts de décisions. Cette réduction peut-elle découler sur une règle de majorité optimale ?

Pour les deux auteurs, la règle de la majorité optimale permet de prendre des décisions satisfaisantes en minimisant le coût social de la prise de décision.

Ainsi, le coût social est composé de coût interne et de coût externe. Le coût externe est supporté par l'opposition et représente la désutilité subie pour un choix majoritaire contraire à ses propres préférences. Le risque de le subir est d'autant plus grand que le nombre de décideur est réduit. Tandis que, le coût interne d'une décision collective est le coût de la prise de décision qui génère des dépenses d'information et des coûts de négociation d'autant plus fort que le nombre de citoyens concernés est élevé. Selon les deux auteurs, il est possible d'identifier la règle de majorité optimale, celle qui minimisera la somme des deux coûts de la prise de décision.

Quoique nous puissions avoir le minimum de la somme des deux coûts, ce dernier dépendra certainement de la forme des courbes de coûts et que celles-ci peuvent varier en fonction de nombreux facteurs.

Par conséquent, cette démarche de détermination d'une règle de décision change selon le type de problème. En effet d'un problème à l'autre, la distribution et l'intensité des effets externes peut varier, de même que la capacité d'atteindre rapidement une prise de décision.

Ainsi, plus les préférences des individus sont homogènes, plus les coûts externes de la décision sont moins élevés, ce qui rend la majorité optimale moins élevée. Dans cette perspective nous pourrions avoir une majorité optimale inférieure à une majorité simple, c'est-à-dire avec moins de la moitié du total des membres de la collectivité une décision peut être prise. Cela conduira à l'incapacité du processus de décision.

Il est donc essentiel, pour éviter le blocage des choix, que la majorité optimale soit au moins égale à la majorité simple. Cette dernière présente t-elle une alternative aux autres règles sus citées ?

### **2.1.3 : La majorité simple**

De nos jours, la règle la plus utilisée est celle à la majorité simple. En effet, contrairement à l'impossibilité d'adopter la règle de l'unanimité et celle à la majorité optimale, la règle de la majorité simple permet de prendre des décisions dans des délais appropriés tout en respectant les propriétés que selon **May**, permettaient à une collectivité de prendre valablement la décision. En effet, dans la même approche que Arrow, May a démontré que la règle de la majorité simple

respecte les quatre propriétés relatives : au caractère décisif de la loi, à l'anonymat, à la neutralité et à l'associativité positive.

En dépit de ces avantages que présente la règle de la majorité simple dans la prise de décision collective, quelques arguments ont été avancés tout de même en sa défaveur à savoir:

- la règle de la majorité simple débouche dans la plupart des cas sur des allocations sous optimales des ressources. Selon Buchanan, la règle de vote à la majorité favorise les minorités bien organisées et soucieuses de capter toute information complémentaire ;
- elle a des effets distributifs importants qui peuvent être non attendus et non demandés ;
- elle peut déboucher sur un phénomène dit de la majorité cyclique ;
- la règle de la majorité simple accorde un avantage à l'électeur médian.

De ce bref survol concernant les règles de décisions collectives, nous pouvons avancer qu'aucune de ces dernières ne peut atteindre l'allocation optimale des ressources, ce qui montre au préalable l'inefficacité de l'intervention publique.

### **2.2 : Les thèses de l'économie de l'offre**

Les économistes de l'offre sont ceux qui considèrent que la production devance forcément les revenus et la demande à l'inverse de la logique du courant interventionniste.

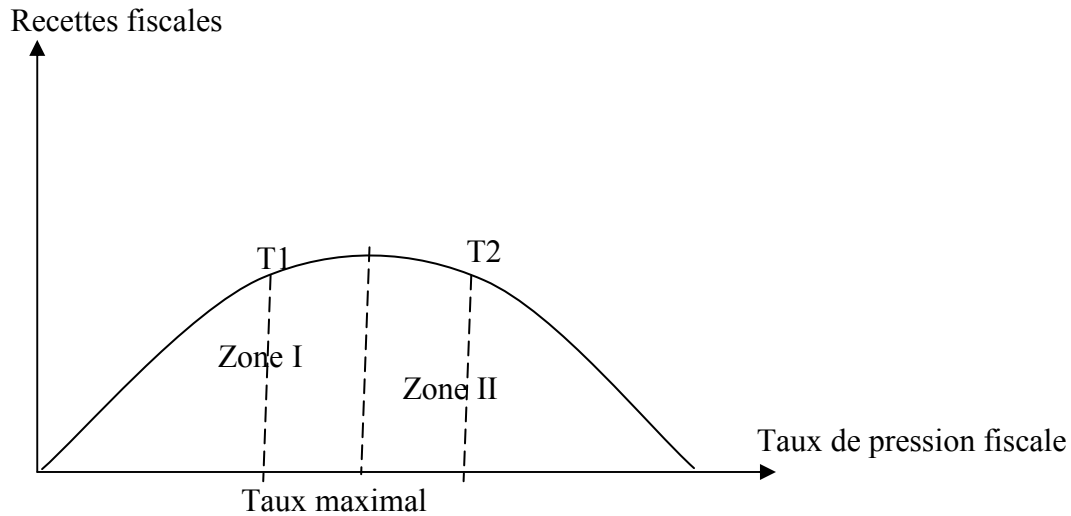
Selon ces économistes, l'offre crée sa propre demande, par conséquent, c'est l'offre qui représente le véritable moteur de l'activité économique, et non pas la demande. Dans ce sens, l'intervention économique et sociale a mené à des excès de dépenses publiques, de prélèvements obligatoires et de réglementations, lesquels excès ont un effet négatif sur l'activité productive.

Ainsi, en s'appuyant sur une approche microéconomique sur les comportements des agents économiques, les économistes dits de l'offre décèlent des effets négatifs de l'intervention publique relative aux incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement.

Dans ce présent point, après avoir présenté les différentes limites de l'intervention publique liées à la croissance de la pression fiscale, nous allons voir les différentes thèses d'éviction de l'activité privée par l'augmentation de l'activité publique. Enfin une théorie de l'efficience-x sera abordée pour montrer les insuffisances liées aux défauts d'organisation internes à l'entreprise.

**2.2.1 : La courbe de Laffer**

**Graphe N° 02 : Courbe de Laffer**



A l'aide d'une courbe en cloche, l'auteur avance que, au-delà d'un certain taux de prélèvement obligatoire, les recettes publiques décroissent.

Selon cette courbe, le montant des prélèvements obligatoires est d'abord une fonction croissante du taux de pression fiscale, mais seulement jusqu'à un certain seuil maximal, correspondant au sommet de la courbe, au-delà duquel il devient une fonction décroissante de ce taux ; il irait même jusqu'à s'annuler si celui-ci devait atteindre le niveau théorique de 100%.

Ceci s'explique par la sur taxation des revenus qui décourage aussi bien le travail que l'investissement. En effet, des phénomènes de résistance et de réduction de l'effort productif (désincitation au travail, à l'épargne et à l'investissement) qui atteignent une ampleur telle qu'elle peut faire baisser leur montant total.

Cela est expliqué à travers la courbe, qui est divisée en deux zones, celle admissible parce que la réduction du montant des prélèvements obligatoires est inférieure à l'augmentation de leur taux par contre dans la zone inadmissible, tout alourdissement de la pression fiscale ne suffit pas à compenser l'affaiblissement de l'assiette qu'il provoque ; il s'en suit une diminution du montant des recettes obtenues<sup>1</sup>.

On peut clairement constater qu'une même assiette peut être obtenue par deux pressions fiscales, l'une située dans la zone admissible et l'autre dans la zone inadmissible (le montant en question est donné par les deux points T1 et T2 voir la courbe).

De ce constat, l'auteur trouve inutile d'avoir recours aux taux de prélèvement élevés. De cette courbe, beaucoup d'économistes ont déduit que les politiques de baisse d'impôts pouvaient

<sup>1</sup> A.Euzéby, M.Herschtel, op. cit, p 93

être très efficaces, en remotivant les agents qui travaillent et consomment plus, les entreprises sont alors incitées à investir et à embaucher, et enfin l'Etat arrive même à augmenter ses recettes fiscales tout en réduisant ses déficits<sup>1</sup>.

De la courbe de Laffer deux questions mérites d'être posées à savoir, Comment peut-on repérer le seuil d'imposition au-delà duquel la pression fiscale peut être considérée comme excessive ? Comment donc savoir si, avec un taux de pression fiscal donné, un pays se trouve dans la zone admissible ou dans la zone inadmissible, c'est-à-dire s'il peut augmenter le taux ou s'il doit, au contraire l'alléger ?

### **2.2.2 : Les effets pervers de la croissance de la pression fiscale**

Selon les économistes de l'offre, un certain nombre d'effets négatifs dus au niveau élevé de la pression fiscale peuvent se produire, nous allons citer les plus connus à savoir :

**A : Découragement des efforts productifs** : selon ces auteurs, l'importance des prélèvements obligatoires influe négativement sur les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement, ainsi que sur l'esprit des entreprises.

Ainsi, l'économie de l'offre soutient que, plus les revenus du travail sont imposés, plus les individus sont incités à réduire leur temps d'activité rémunérée parce que les impôts affaiblissent les gains retirés de celle-ci. De même, plus les impôts sur les revenus du capital et les bénéfices des entreprises augmentent moins les agents économiques concernés sont incités, encouragés à épargner, à investir ou à améliorer leur activités<sup>2</sup>.

**B : La fraude et l'évasion fiscale** : des taux d'imposition élevés poussent les agents économiques à adopter un comportement hostile aux prélèvements obligatoires, et ce par la violation de la loi fiscale, exemple la dissimulation des revenus ou la vente sans facture ce qui est appelé fraude fiscale, ou bien par l'utilisation habile des lois fiscales.

En effet, tout alourdissement de la pression fiscale tend donc à encourager ces dites pratiques. Nous ne citerons que trois manières parmi celles qui s'étendent le plus et qui sont particulièrement caractéristiques de la résistance des ménages aux prélèvements obligatoires.

**a)** l'économie souterraine (informelle) prend multiples formes d'activités qui ont pour objectif commun d'échapper à tout prélèvement obligatoire. Citons comme exemple le travail au noir. Ce dernier permet d'acquérir des revenus (principaux ou complémentaires) non déclarés à celui qui l'effectue et, quand il est effectué dans le cadre d'une activité salariée, il fait échapper

---

<sup>1</sup> A.Mayeur, choix collectifs et raison d'Etat, Puf, février 2005, p759

<sup>2</sup> Les partisans de l'économie de l'offre considèrent que, entre deux types de réactions que peut provoquer un alourdissement de l'imposition du revenu, l'effet de substitution (diminution du temps de travail fourni par un individu du fait de la diminution de sa rémunération nette d'impôt) l'emporte sur l'effet de revenu (augmentation de la quantité de travail effectuée afin de compenser la perte de revenu net due à l'augmentation d'impôt).

l'employeur aux charges sociales. Il découle alors pour les recettes publiques des pertes importantes.

**b)** La délocalisation des entreprises vers des pays où les législations fiscales et sociales leur sont favorables. Dans ce sens nous remarquons ces derniers temps, qu'un pays en vue d'attirer les investissements étrangers crée ce qu'est appelé « la zone franche ». Il s'agit d'une région qui bénéficie de l'extraterritorialité douanière et qui échappe, partiellement ou totalement, aux législations nationales.

**c)** l'accroissement des prélèvements obligatoires suscite des luttes catégorielles et favorise l'inflation. Ainsi, les inégalités sociales s'étendent suite à l'asymétrie du pouvoir de négociation des groupes sociaux, ce qui menace l'équilibre social et provoque l'instabilité politique. En outre, la hausse des dépenses comme des recettes est, jusqu'à un certain seuil, irrésistible ou difficilement résistible ce qui rend rigide le budget de l'Etat dans ses deux structures, de dépenses et de recettes, ce phénomène est appelé « effet cliquet ».

### **2.2.3 : Les thèses d'éviction**

Ces thèses montrent que toute intervention publique entraîne un recul de celle du privée. Autrement dit, toute extension de l'activité économique publique serait compensée par une diminution de l'activité économique privée.

Dans cette situation, on parle d'une éviction des dépenses privées par les dépenses publiques. On pourrait trouver trois sortes d'éviction des dépenses privées par des dépenses publiques à savoir l'éviction par la fiscalité, l'éviction par emprunt et l'éviction financière.

#### **A. L'éviction par la fiscalité**

Ce type d'éviction est fondé sur l'hypothèse de l'ultra rationalité des agents économiques privés. De ce fait, les dépenses publiques seront considérées par les ménages comme les plus efficaces en terme de contribution à leur bien être que les dépenses privées.

Les ménages défendraient donc l'augmentation des dépenses publiques par une réduction automatique et de même montant de leurs dépenses privées. Dans ce cas de figure on parle de la substitution des dépenses privées par les impôts.

#### **B. L'éviction par l'emprunt**

La croissance des dépenses publiques engendrerait un besoin de financement du déficit budgétaire par l'emprunt sur les marchés financiers. Cela réduit donc la possibilité d'emprunt pour les agents privés, surtout si le marché est étroit.

En outre, s'appuyant sur l'hypothèse des anticipations rationnelles des agents économiques, R.J.BARRO soutient que les ménages se comportent comme s'ils sont éternels<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> A.Euzéby, M.Herschtel, op. cit, p 30

Dans le cas de financement des dépenses publiques par un emprunt, les ménages savent parfaitement que le remboursement de cet emprunt nécessite des prélèvements d'impôts qu'eux-mêmes ou leurs héritiers devront alors supporter.

En effet, les agents économiques épargnent davantage et considèrent que les titres d'emprunt public qu'ils acquièrent ne constituent guère une richesse nette, mais seulement une créance sur eux-mêmes.

De plus, comme le fait remarquer M.Friedman, le poids croissant de l'intervention de l'Etat pose la question du financement de l'intervention publique. Celui-ci ne pouvant s'opérer par l'impôt ou par l'emprunt, sauf à réduire le revenu disponible des agents.

### **C. L'effet d'éviction financier**

Dans le cas d'un effet d'éviction financier, selon M.Freidman et les économistes monétaristes américains de la banque de Saint Louis, l'emprunt public exerce un effet indirect sur l'investissement en faisant augmenter les taux d'intérêts.

Ainsi, une partie des investissements privés peut se trouver évincée à cause du niveau élevé des taux d'intérêts réels. En effet, le recours massif par l'Etat aux emprunts obligataires entraîne une hausse des taux d'intérêts à moyen terme ce qui va pénaliser l'investissement. Les conditions de financement sur les marchés financiers vont conduire donc les firmes à élever leur prix afin de compenser la hausse des taux d'intérêts, ce qui génère l'inflation et un manque de compétitivités dans les économies largement ouvertes.

Enfin, la croissance des taux d'intérêts aura pour conséquence l'arrivée sur les marchés nationaux de capitaux étrangers, ce qui renforcera la monnaie nationale de manière artificielle et pénalisera l'économie.

Ce raisonnement amène **Goodley et Gripps** à affirmer que le déficit extérieur est directement lié au besoin de financement de l'Etat<sup>1</sup>.

Il existe d'autres sources d'inefficacité de l'intervention publique, la théorie des efficiences x telle que présentée par Leiberstein, nous avance quelques limites liées notamment aux défauts d'organisation internes à l'organisation.

#### **2.2.4 : La théorie des efficiences x par Leibenstein (1966)**

La théorie de l'efficience-x a été développée par Leiberstein (1966) pour montrer l'existence d'autres source d'inefficacité liées, non pas aux défauts d'organisation des marchés mais aux défauts d'organisation internes à l'entreprise.

C'est le cas notamment des inefficiences liées à la motivation des employés ou à une mauvaise organisation de l'organisation. L'auteur, démarre du fait qu'à travers le postulat selon

---

<sup>1</sup> P. Abécassis, op.cit, p 20

lequel le marché alloue de manière optimale les facteurs de production, la théorie microéconomique n'analyse qu'un seul type d'efficacité, efficacité allocative<sup>1</sup>.

Néanmoins, se basant sur des recherches empiriques, l'auteur conclut que les organisations ayant la même composition de main d'œuvre et de la même technologie peuvent parvenir à des performances inégales en termes de productivité des hommes et de qualité de la production obtenue. De là, l'auteur avance qu'il existe un facteur-x distinct des facteurs déjà connus qui explique l'efficacité ou l'inefficacité des organisations. Dans la même perspective, Leiberstein dégage un certain nombre de facteurs qui seraient source d'inefficacité x dans les organisations publiques<sup>2</sup> :

- En l'absence d'une pression externe, l'auteur soutient que les organisations publiques sont souvent en situation de monopole ; ce qui ne les inciterait guère à une recherche de compétitivité, d'efficacité, contrairement au secteur privé.
- Le caractère expansif de politique financière de l'Etat met les organisations publiques dans une situation de pérennité, où il est impossible de limiter la probabilité de leurs échecs. Dans ce sens, les agents développent une faible propension à l'innovation, une aversion pour le risque.
- Le foisonnement des objectifs assignés aux organisations publiques constitue le dernier facteur explicatif de leur inefficacité. Le caractère souvent conflictuel des objectifs (économiques, sociaux et politiques) des organisations tend à augmenter les difficultés d'évaluation des gestionnaires, et entraîne l'arbitraire de la valse des dirigeants par les ministères de tutelle. En tout, selon la théorie de l'efficacité, les sources d'inefficacité dans les organisations publiques se trouvent justifiées d'une part, par les comportements inadaptés de l'Etat et de ses agents et d'une autre part, par la structure organisationnelle fortement bureaucratifiée.

### **2.3 : Les thèses du courant des choix publics**

La théorie des choix publics applique aux phénomènes politiques le postulat central de l'analyse économique, celui de la rationalité des agents. Selon les hypothèses de départ de cette théorie, l'individu détenteur d'une parcelle du pouvoir qu'il soit homme politique, bureaucrate ou simple citoyen, est censé maximiser son utilité.

Dans cette vision, le bureaucrate peut profiter de la difficulté du contrôle de la productivité dans les services publics pour satisfaire ses besoins personnels. L'homme politique s'efforce de satisfaire les demandes de groupes de pression stratégiques pour assurer sa réélection, et peut de

---

<sup>1</sup> X.Greffe, op. Cité, p 83

<sup>2</sup> H.Leibenstein, in H. Sanni Yaya, la revue de l'innovation dans le secteur public, volume 10 ; 2005, numéro 1,p4

ce fait négliger l'intérêt général. Le citoyen peut aussi utiliser son droit de vote pour se faire octroyer des avantages particuliers.

Pour montrer les comportements et les motivations qui animent les agents, nous articulons cette sous-section au développement de deux points distincts, constituant la théorie des choix publics, à savoir : l'analyse de la bureaucratie dont l'accent sera mis sur les relations existantes entre les bureaucrates producteurs du bien collectif et les politiciens, en deuxième lieu nous allons voir le comportement des politiciens et des électeurs qui rentre dans l'analyse du marché politique.

### **2.3.1 : L'analyse économique de la bureaucratie**

L'origine de l'analyse de la bureaucratie est sociologique. Le sociologue, Max Weber considère la bureaucratie comme étant une forme d'organisation supérieure capable d'assurer un contrôle satisfaisant des activités sociales dans un système économique où la diversification de la société pose le problème de la cohésion des activités économiques.

Les premiers économistes qui se sont intéressés à l'analyse de la bureaucratie ont observé les bureaucraties étatiques et ont adopté une attitude critique. Adam Smith, soutient l'inefficacité des bureaucraties en s'appuyant d'une part sur l'influence des contraintes institutionnelles sur la conduite des individus, et d'autre part sur le comportement des fonctionnaires ou bureaucrates qui sont à la recherche de la satisfaction de leur propre intérêt au détriment de l'intérêt de la collectivité.

Ainsi, Karl Marx critiquera lui aussi les bureaucraties en se basant sur le comportement des bureaucrates en disant que, la bureaucratie n'est que le « formalisme », « la conscience de soi ».

Dans une société de classe, les bureaucrates n'ont rien d'autre à faire que de protéger la généralité imaginaire de l'intérêt particulier pour protéger la particularité imaginaire de l'intérêt général. Dans ce sens, le bureaucrate confondra entre son objectif et celui de l'Etat<sup>1</sup>.

La première analyse économique approfondie de la bureaucratie est faite par Von Mises, dont la critique repose sur le fait que les services rendus par les bureaucrates échappant à la sanction du marché, qui ne sont pas soumis à un contrôle efficace. Cette absence de contrôle conduit d'une part à un gaspillage, et d'autre part à une perte de liberté des consommateurs, dans la mesure où les activités publiques s'étendent.

Cette critique sera reprise d'une manière scientifique par le courant du « public choice » dont les principaux membres sont Buchanan, Tullock, Niskanen, Breton.

---

<sup>1</sup> K.Marx, Critique de la philosophie de l'Etat de Hegel, Coste, pp113-114, in X.Grefte, op.cit P202

### **A : Modèles de comportement managérial du bureaucrate**

L'approche behavioriste de l'organisation est le fondement de la théorie économique de la bureaucratie dans le but d'identifier le comportement du bureaucrate manager.

Ainsi, Niskanen, identifie le bureaucrate à un monopoleur jouissant de sa rente de situation pour dominer son autorité de tutelle. Pour lui, le monopole du bureaucrate est double.

Premièrement, il est le seul à détenir l'information concernant les conditions techniques de la production, deuxièmement le bureau est seul à produire l'activité donnée. Autrement dit, les responsables politiques connaissent uniquement la valeur de l'activité mais, ils ignorent les conditions techniques pour sa réalisation.

En fait, le bureaucrate manager profite de sa rente informationnelle vis-à-vis de la tutelle de point de vue des coûts de production notamment, et tire financièrement parti de son pouvoir discrétionnaire en obtenant une bonne dotation budgétaire. De ce fait, grâce à son pouvoir discrétionnaire, le bureaucrate se retrouve en position dans la négociation avec la tutelle. Il peut donc travestir les véritables coûts de production, surenchérir sur les moyens nécessaires, prétexter les moyens nouveaux, développer de nouvelles activités, de sorte à réclamer un budget supplémentaire.

Ainsi, les bureaucrates obtiendront ce budget réclamé, que les autorités de tutelle font varier selon l'utilité sociale des nouvelles activités, ou l'intensité de la demande. Les bureaucrates étant les seuls à connaître les coûts de production, une marge peut apparaître entre le budget correspondant à un volume d'activité et son coût. Cette marge, appelée budget discrétionnaire, que seul les bureaucrates sont à connaître, est ignoré par la tutelle. Les bureaucrates, pourront l'utiliser à leurs intérêts personnels, les formes de son utilisation dépendant de la stratégie recherchée par chaque bureaucrate<sup>1</sup>.

En étant rationnel, le bureaucrate assure un choix de maximisation de la dimension du budget sous contraintes de la disposition à payer de la tutelle et de l'évolution des coûts de production ; les subventions allouées progressant à taux décroissant avec les quantités supplémentaires produites<sup>2</sup>. L'intérêt du bureaucrate se résume donc par la recherche d'une production au moindre coût maximisant son budget.

Autrement dit, les déviations bureaucratiques sont directement liées à l'organisation de la gestion de l'activité du bureaucrate.

Sachant que le bureaucrate ne peut retirer le revenu résiduel que constitue le budget discrétionnaire sous forme monétaire parce que les droits de propriété publique ne l'autorisent

---

<sup>1</sup> X.Greffé, op.cit, p

<sup>2</sup> C.Pondaven, Economie des administrations publiques, Ed Cujas, Paris, 1995, p236.p71.

pas. Il convient donc pour le bureaucrate de matérialiser différemment la satisfaction qu'il peut retirer de sa gestion :

- Selon Tullock, l'utilité du bureaucrate est une fonction croissante de la taille du bureau, en disant, « ...en règle générale le bureaucrate verra ses chances de promotion augmenter, son pouvoir, son influence, le respect qu'on lui porte et même les conditions matérielles dans son bureau s'améliorer lorsque son administration grandit. Si la bureaucratie dans son ensemble prend de l'expansion, presque tout bureaucrate en faisant partie y gagnera quelque chose, et encore plus si c'est la sous division dans laquelle il est employé qui prend de l'extension ». Par là, nous comprendrons que le bureaucrate aura comme stratégie la maximisation de la quantité de production, et ce pour améliorer sa position.
- selon d'autres économistes, le bureaucrate peut également jouer sur la qualité du service public offert pour satisfaire son utilité, composée, de la possibilité de promotion, du prestige et de la reconnaissance.
- Le bureaucrate, peut tirer un bénéfice immédiat du budget discrétionnaire en l'utilisant dans le financement des dépenses qui leur sont profitables qui de point de vue sociale ne sont pas justifiées.

Ces différents objectifs des bureaucrates entretiennent des biais bureaucratiques en favorisant la surproduction, le surcoût, ou la surqualité, la recherche simultanée d'un budget discrétionnaire optimal et d'une quantité de production maximale, peut aboutir à une situation excluant mutuellement le biais signalé. Dans ce sens, pour remédier au risque de dépenses improductives et exclure les biais bureaucratiques stratégiques, Niskanen recommande la stimulation d'une concurrence entre les bureaux.

Un autre modèle, nous a été proposé par les deux auteurs appartenant au même courant des choix publics, G. Bélanger et J.L. Migue ; par lequel ils montrent la liaison directe des déviations bureaucratiques au comportement des bureaucrates et moins à l'organisation de la gestion de son activité tel que présenté par Niskanen.

### **B : Le modèle de Migue Bélanger**

En partant de la conclusion du modèle de comportement managérial du bureaucrate tel que présenté par Niskanen, qui consiste à « l'objectif d'une production au moindre coût maximisant le budget global absorbe la totalité du budget pour la production et annule de fait toute allocation budgétaire discrétionnaire à des fins personnelles »<sup>1</sup>.

Afin de remédier à cette situation, les deux auteurs proposent une forme différente de fonction d'utilité du manager bureaucratique. Ce modèle tient compte simultanément de

---

<sup>1</sup> C.Pondaven, op. Cit., P 71

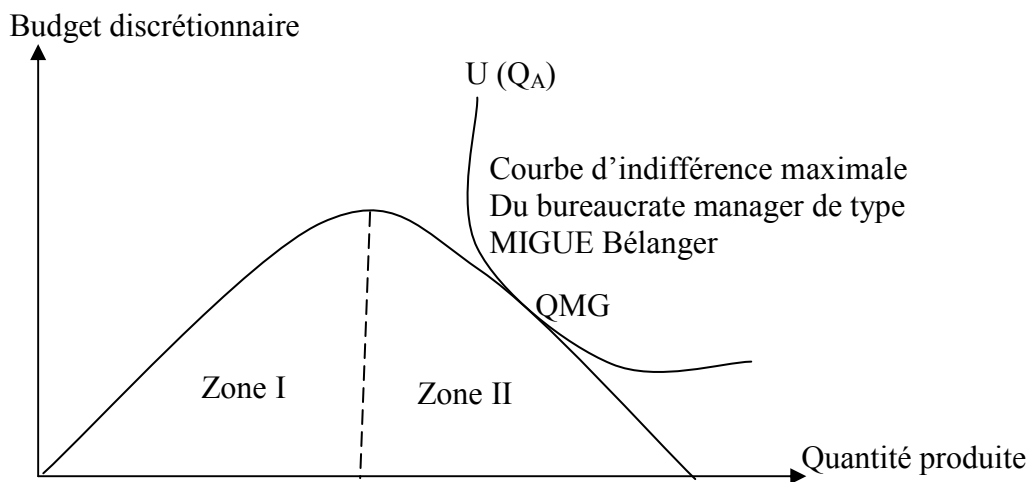
l'excédent de production et de l'existence d'un budget discrétionnaire, ce qui distingue ce modèle de celui de Niskanen, c'est la forme de la fonction d'utilité.

Selon les deux auteurs, le budget discrétionnaire peut jouer le rôle du profit, il peut être utilisé pour la satisfaction directe des besoins particuliers du bureaucrate ou d'améliorer son activité de production. Ainsi, le budget discrétionnaire est égal au budget total alloué moins le coût minimal de production de l'offre publique.

Ce budget discrétionnaire est une fonction croissante du niveau d'activité du bureau, il croît simultanément à la quantité produite de biens collectifs. En arrivant à son maximum pour une quantité offerte optimale de biens publics (au point QMG sur le schéma ci après) au lieu de connaître la baisse en fonction de la surproduction assurée. L'utilisation du budget discrétionnaire doit être masquée à la tutelle afin de ne pas révéler l'inefficience volontaire du bureau, car la tutelle compte tenu de son ignorance du coût de production, ne peut pas découvrir cette déviance.

Par conséquent, la dissipation nécessaire du budget discrétionnaire oblige le bureaucrate à élever les dépenses improductives dont le coût est englobé dans le financement global de la production.

**GRAPHEN° 03** : Courbe d'indifférence maximale du bureaucrate manager de type MIGUE Bélanger



**Source : C.Pandaven.opcite, p71.**

Dans la zone (I), le budget discrétionnaire et la production évoluent positivement dans le même sens et soutiennent les intérêts particuliers des bureaucrates.

Dans la zone (II), le budget discrétionnaire décroît avec la surproduction de biens collectifs.

Le modèle de Migue-Belanger freine ce type de déviance car il incite le bureaucrate à arbitrer entre son intérêt personnel et l'intérêt de son bureau. En effet, le bureaucrate au sens des deux auteurs garantit des avantages complémentaires contrairement à celui de Niskanen qui sacrifie tout avantage complémentaire au profit de la surproduction.

Selon les deux auteurs le point QM.G dépend directement des contraintes d'efficience que le bureau doit satisfaire.

### **2.3.2 : Analyse du marché politique**

La vie politique, selon le courant des choix publics, peut être analysée comme un marché. Les citoyens demandeurs expriment leurs préférences en tenant compte de la contrainte qu'ils devront subir en contrepartie. Ils font jouer la concurrence entre les offreurs de politiques publiques. Ces derniers poursuivent des objectifs relevant de la probabilité de réélection et des avantages financiers, de pouvoir ou d'image, mais aussi de convictions personnelles.

Dans ce sens, nous allons voir comment, les électeurs et politiciens, se comportent-ils afin de maximiser leurs utilités.

#### **A: Les groupes de pression**

Dans la mesure où l'unanimité n'est pas réalisable, les décisions politiques ne peuvent simultanément satisfaire tous les individus. C'est la raison pour laquelle un individu pourra accepter des sacrifices en échange d'un avantage. Dans le but d'influencer la décision publique, les individus s'organisent en formant des groupes de pression.

De nos jours, le nombre et la variété des groupes de pression sont importants. Ainsi, nous trouvons des associations à multiples caractères, des syndicats d'ouvriers, des comités de consommateurs, des organisations des contribuables, des fonctionnaires. Ces groupes de pression interviennent tout au long du processus d'information et de décision pour influencer les décideurs. En outre les groupes de pressions agissent de deux manières : ils délivrent une information adéquate, ils effectuent des pressions sur les décideurs.

Du moment que ces groupes peuvent exercer une influence sur la décision, il est important de s'interroger sur leurs conséquences sur les politiques publiques ? Leur contribution est elle positive ou négative ?

#### **A.1 : Les conséquences des groupes de pression sur les politiques publiques**

- Les groupes de pressions modifient catégoriquement les préférences des citoyens devant les décisions des pouvoirs publics. En effet, ils ont un statut privilégié qui leur permet de parler au nom des citoyens (membres).

Pour les hommes politiques, ce sont donc des interlocuteurs normaux. En résumé, l'individu isolé n'a pas sa place sur le marché politique. Seul trouve sa place l'individu agrégé à un

groupe, l'individu encadré. En outre, la multiplication de nombre de ces groupes trouve son origine de fait que le coût de la constitution d'un groupe est faible comparant à son bénéfice<sup>1</sup>.

- les fonctionnaires ou bureaucrates constituant un groupe de pression deviendront des acteurs au lieu de simples exécutants des politiques publiques, en fonction de leur nombre, ils peuvent exercer une influence considérable, en changeant les débats traditionnels en matière de politiques publiques.

Ainsi, les prises de décision peuvent ne pas correspondre avec leur contenu. Dans la même perspective, les groupes de pression peuvent être considérés comme acteurs à coté des élus dans la formulation des politiques publiques. De nos jours, les décideurs n'hésitent guère à négocier d'eux-mêmes, et avant toute décision avec ces groupes de pression car leur adhésion à la politique envisagée est une condition de sa réussite.

### **A.2 : Rôle des groupes de pression dans l'économie**

Les économistes ont considéré les groupes de pression comme étant des producteurs de biens collectifs pour leurs membres. A cet effet, l'objectif recherché de sa participation aux élections est de maximiser son profit, voire le profit des membres.

Ainsi, comme tout producteur de biens collectifs, le groupe de pression veille à ce que le bénéfice recherché profite seulement à ces membres et à faire en sorte d'élargir le groupe en encourageant les autres à l'intégrer.

L'existence de groupes de pression est vue par certains économistes comme étant un moyen de révélation de préférences des citoyens les moins bien placés. Par conséquent, nombreuses sont les critiques qu'on leur a adressées à propos de leur rôle :

Leur opportunisme les pousse souvent à partager le revenu national que de l'augmenter surtout quand il s'agit d'une situation économique défavorable. Aussi, certains groupes de pression auront comme stratégie de travailler dans l'ombre, ce qui occulte les débats et influencent négativement sur l'effet des politiques publiques. Cela « cachera aussi une exacerbation des corporatismes qui rend les choix plus difficiles et moins soucieux de l'intérêt collectif »<sup>2</sup>.

Ainsi, la multiplication de groupes de pression serait une source de l'immobilisme. En outre, M. OLSO dans son ouvrage « the Rise and declined of Nations » a lié la croissance de dépenses publiques à la place qu'occupent les groupes de pression. Selon l'auteur, les groupes de pression se constituent et s'organisent pour le but d'obtenir des transferts à leur profit, ce qui

---

<sup>1</sup> Le nombre de personnes concernées, plus il est réduit moins les coûts de constitution sont élevés et plus les bénéfices attendus sont élevés.

<sup>2</sup> X. Greffe, op.cit, p389

entraîne l'alourdissement des dépenses mises au budget de l'Etat. Cette idée est renforcée par les raisonnements suivants<sup>1</sup> :

- A l'étendu du corps électoral, le niveau de revenu des nouveaux électeurs est situé en dessous de la moyenne, cela incite les nouvelles demandes de redistribution.
- Plus la redistribution est égalitaire, plus la concurrence entre les groupes de pression les incite à proposer de nouveaux programmes de redistribution pour conserver ou accroître leur influence.
- Les groupes de pression s'opposent à toute rigidité à la baisse des rémunérations de leurs membres, ce qui alourdit les coûts de production, affaiblit la productivité et freine le développement.

En résumé, « l'auteur voit que la multiplication des groupes de pression est la cause de la forte croissance des budgets de redistribution et, compte tenu de leur caractère improductif, de la faiblesse relative des taux de croissance du PIB <sup>2</sup>».

### **B : Analyse du comportement des politiciens**

En s'intéressant à la raison qui fait que les dépenses publiques progressent d'une manière continue quelque soit le contexte économique, Tullock a procédé à une analyse micro économique des comportements des agents économiques. Selon lui, ces derniers sont rationnels, ils cherchent donc à maximiser leur utilité sous ces deux contraintes :

- Les citoyens électeurs votent pour les candidats qui sont susceptibles de leur procurer le maximum d'avantages ;
- L'objectif des hommes politiques est d'être réélu, ce qui implique de définir une ligne pragmatique.

Dans cette perspective, le vote jouera sur le plan politique le même rôle que les prix sur le marché, c'est la raison pour laquelle Tullock parle de marché politique. Sur le marché s'échangent des biens publics. Les individus acceptent d'en payer l'impôt s'ils prévoient d'en retirer un avantage sous la forme d'équipement collectif. Mais dans la mesure où l'unanimité n'est pas réalisable, les décisions politiques ne peuvent guère être satisfaisantes à tous les individus. C'est la raison pour laquelle un individu acceptera des sacrifices en échange d'un avantage quelconque.

Dès lors en étant rationnel, il est préférable pour un gouvernement (les politiciens) de satisfaire les revendications des groupes de pression, bien organisés, puisque l'avantage reçu par ces derniers sera important. Tandis que, le coût (largement dilué sur l'ensemble des contribuables) suscitera peu de réactions.

---

<sup>1</sup> X. Greffe, op.cit, p389

<sup>2</sup> Ibid, p389

En effet, les biens collectifs sont financés par l'impôt payé par l'ensemble des individus composant la collectivité, alors que les bénéficiaires constituent des groupes particuliers.

Par là, Buchanan montre que le personnel politique recherche en premier lieu leur intérêt personnel, il n'est donc pas raisonnable de croire qu'ils oeuvrent pour l'intérêt collectif. Dans la même optique, Tullock a développé le théorème de l'électeur médian.

A partir de ce modèle, l'auteur montre qu'un parti politique, cherchant la maximisation de ses chances de réélection a intérêt de gouverner au centre.

Cette analyse montre aussi que les hommes politiques n'ont pas pour objectif premier le respect des préférences des électeurs et que le modèle de fonctionnement politique des régimes démocratiques ne répond pas au principe de l'intérêt général.

En outre, Nourdhou (1975) a développé une théorie du cycle politico-économique. Selon cette théorie, les politiciens n'ont qu'un seul objectif, celui de leur réélection. En effet, ils n'ont pas de considérations idéologiques les poussant à conduire telle ou telle politique mais juste des considérations électorales<sup>1</sup>.

**Nourdhou** suppose par ailleurs que les électeurs sont non seulement amnésiques par rapport aux politiques passées mais ils sont aussi relativement myopes en ce qui concerne leur vision du futur, ils ne sont donc pas des spécialistes en économie. Ainsi, l'auteur considère que, si la responsabilité des décisions économiques est aux mains des politiciens, il est inévitable que ces décisions soient fortement influencées par les caractéristiques du système politique<sup>2</sup>.

Selon l'approche du cycle électoral on conclut que les politiciens vont orienter et manipuler les activités publiques pour accroître leurs chances de réélection. Ils vont prendre les décisions les plus populaires justes avant les élections (augmentation des dépenses et lutte contre le chômage) et les décisions les plus impopulaires justes après celles-ci (hausse des impôts).

Au total, nous pourrions regrouper les limites de l'intervention publique dans l'économie en deux points qui sont essentiellement liés à la demande et l'offre de politiques publiques ;

- Du côté de la demande des politiques publiques, il y a essentiellement trois explications :
  - a) La nature des systèmes politiques favorise les politiciens ou les gouvernements à poursuivre leurs intérêts personnels au détriment de l'intérêt collectif ;
  - b) le processus de décisions politique n'aboutit guère à une demande de politique publique optimale, satisfaisant à tous les individus composant la collectivité ;
  - c) le mode de financement des biens publics par l'impôt tend à dissocier les bénéficiaires de ceux qui paient le coût. Cette dissociation peut créer une fausse illusion de gratuité des biens publics.

---

<sup>1</sup> A.Mayeur, op. cit, p 745

<sup>2</sup> J.P.Foirry, op. cit, p 124

➤ Du côté de l'offre, deux explications peuvent largement montrer les limites de l'intervention publique.

a) en théorie comme en pratique, il est particulièrement difficile de définir et de mesurer la production publique. D'une part, il s'agit de biens publics qui servent à satisfaire une demande finale et d'une autre part, leur qualité est difficile à évaluer.

b) Faute de l'absence de concurrence et de contrainte de profit, permettant d'évaluer la performance des organisations publiques, ces dernières ne sont guère vigilantes du résultat de leurs activités car leurs pérennités sont assurées, contrairement aux entreprises privées ;

Les analyses développées jusque là permettent de cerner la justification et les conséquences de l'intervention publique.

De nos jours, le secteur public, malgré les critiques qui ont été avancées à son égard, le service public subsiste dans l'ensemble des pays avec de différentes formes et tailles distinctes.

L'activité du secteur public, qu'il fournisse des prestations ou intervienne sur l'économie de marché, nécessite des outils bien établis et des procédures détaillées. Il se retrouve que, le service public est en général organisé en monopole public soit sous la forme d'une gestion directe par l'administration, soit sous la forme d'établissement public exploitant un monopole réglementé<sup>1</sup>. Dans ce sens, et afin de répondre aux nouvelles exigences de l'environnement le secteur public est à la recherche, depuis les années 80, d'un critère lui permettant de s'adapter aux différentes mutations. Dans cette optique, la prochaine section tentera de répondre à l'interrogation suivante : Quel critère adéquat permettant au secteur public d'être efficace et compétitif ? Autrement dit comment le secteur public peut-il conjuguer entre équité et efficacité.

### **Section 03 : le secteur public en quête d'un critère d'efficacité**

La concentration de la totalité des compétences entre les mains d'une autorité unique, se heurte à une impossibilité manifeste en raison notamment de la multiplication des tâches qui incombent au secteur public. Il est nécessaire, pour améliorer l'efficacité de l'action publique que les décisions d'intérêt local soient prises localement et que soit développée une décentralisation effective des affaires locales. La décentralisation sera l'objet de la première sous section.

Dans la même perspective, la collaboration des deux secteurs privé et public est envisagée par plusieurs pays en vue d'une efficacité de l'intervention publique. Cette collaboration est appelée : « le Partenariat Public-Privé ». La deuxième sous section aura l'intérêt d'analyser la contribution de Partenariat Public-Privé à l'efficacité de l'action publique.

---

<sup>1</sup> M.C. Belmihoub, rapport sur innovation dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéennes : cas de l'Algérie, Avril 2004, p4.

### **3.1. La décentralisation : mode de gestion efficace des affaires publiques**

Dans ce présent point, il sera question d'aborder la notion de décentralisation, ses apports et ses limites dans l'offre des services publics.

#### **3.1.1 : Définitions et typologie de décentralisation**

Qu'est ce que la décentralisation ? y a-t-il plusieurs types de décentralisation ?

##### **A : Définition de la décentralisation**

La décentralisation est un système de gestion dans le cadre duquel, des pouvoirs propres sont conférés à une entité distincte de l'administration centrale. La décentralisation est technique quand elle concerne les établissements publics, elle est considérée comme territoriale quand il s'agit des collectivités décentralisées.

##### **B : La typologie de décentralisation**

Il y a deux types de décentralisations : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique.

##### **B.1 : La décentralisation territoriale**

La décentralisation peut être territoriale et avoir une base géographique. La décentralisation territoriale consiste donc, pour l'Etat, à transférer à des organes élus, des compétences qu'ils exercent sur leur ressort territorial. Les collectivités territoriales décentralisées sont ainsi dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et de compétences qu'elles gèrent librement sur le ressort territorial qu'elles administrent.

La décentralisation suppose donc la création de collectivités indépendantes de l'Etat central, dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie de gestion assurée par l'organe élu démocratiquement par la collectivité<sup>1</sup>. Mais en réalité, l'indépendance et l'autonomie des collectivités locales ne sont pas absolues car un contrôle est souvent exercé par l'Etat sur ces dernières. Donc, le degré de décentralisation dépend du niveau du contrôle de l'Etat central sur les collectivités locales.

##### **B.2 : La décentralisation technique**

La décentralisation peut se réaliser sous une forme autre que géographique. Elle peut se faire par services et sur un fondement technique. La forme juridique n'est plus la collectivité locale, mais l'établissement public qui possède lui aussi la personnalité morale et peut se définir comme une personne administrative spécialisée, chargée de gérer un service public particulier. Par exemple, une université. Cependant, si « l'on retrouve bien les éléments fondamentaux de la décentralisation avec l'établissement public, personnalité morale et l'autonomie de gestion, il faut toutefois remarquer qu'il existe une très grande diversité d'établissement publics qui

---

<sup>1</sup> Greffe X, la décentralisation, Ed la découverte, paris, 1992, p 37.

correspond à la diversité des inspirations qui conduisent à multiplier les créations d'établissements publics, qu'il s'agisse des créations législatives de catégories nouvelles d'établissements publics ou de l'essaimage réglementaire de multiples espèces à l'intérieur de ces catégories, la multiplicité s'accompagne d'une diversité de régimes juridiques qui altèrent plus ou moins les principes fondamentaux de l'élection et de l'autonomie de gestion »<sup>1</sup>. En effet, l'autonomie de gestion est très limitée par un contrôle constitutif de la tutelle, exercé par la collectivité publique de rattachement<sup>2</sup>.

### **3.1.2 : Apports et limites de la décentralisation**

Nous exposerons successivement les arguments justifiant une décentralisation des activités publiques en terme d'efficacité et de l'équité, puis ses limites du point de vue, aussi, de l'efficacité et de l'équité.

#### **A : Les apports de la décentralisation**

Nous allons voir dans ce point deux avantages de la décentralisation, qui sont les suivants :

##### **A.1 : La décentralisation pour une efficacité de l'intervention publique**

L'essentiel des justifications en faveur d'une efficacité de l'offre décentralisée des services publics locaux peut être présenté et résumé par les cinq arguments suivants<sup>3</sup> :

- L'offre décentralisée d'un bien public local est plus efficace qu'une offre centralisée car elle prend en compte des disparités locales en terme de préférences concernant les biens publics locaux. Cet argument a été avancé par A. Tocqueville dès 1848, en disant que, « l'uniformité des lois, caractéristique des nations centralisées, pose problème car elle ne permet pas de prendre en considération la diversité « des lieux et des moeurs »<sup>4</sup> ».
- Une offre décentralisée de services publics locaux purs est en général moins coûteuse en information qu'une offre centralisée ;
- L'incitation à gérer efficacement une collectivité publique croit avec le nombre de collectivités locales rivales et avec le champ de leurs compétences ;
- La décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière de services collectifs locaux ;
- La multiplication de collectivités territoriales aux compétences étendues élargit le domaine et facilite la transparence des choix de localisation des agents. Ceux-ci

---

<sup>1</sup> A.Gruber, La décentralisation et les institutions administratives, Ed Armand Colin, Paris, novembre 1995, P26.

<sup>2</sup> Ce contrôle comporte non seulement les réformations, suspensions ou annulations a posteriori de décisions illégales ou simplement inopportunes au regard de l'autorité de tutelle, mais de nombreuses hypothèses d'autorisations ou d'approbations préalables qui atténuent considérablement la marge de manœuvre.

<sup>3</sup> P.H. Derycke et G.Gilbert, op.cit, p 33-35.

<sup>4</sup> Cet argument a été repris par W. Oates en (1972) est devenu par la suite « le théorème de la décentralisation »

expriment mieux que dans un contexte centralisé leurs préférences en matière de services collectifs locaux.

### **A.2 : La décentralisation au service de développement et la participation des citoyens**

La décentralisation est à l'ordre du jour dans tous les pays quel que soit leur niveau de développement ou leur régime politique. Cet engouement trouve sa justification dans les avantages qu'elle procure qui semblent largement l'emporter sur les désavantages. Xavier Greffé a identifié les raisons qui la rendent comme une nécessité dans les pays centralisés, qui la placent au coeur de nouvelles demandes dans les pays fédéraux et qui en font un enjeu dans la modélisation aussi bien des structures que des réseaux de pouvoir dans les pays autrefois socialistes.

Selon cet auteur, ces raisons sont au nombre de quatre<sup>1</sup> :

- La décentralisation est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social, cela plaide, dit-il, au minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité.
- La décentralisation permet de mieux gérer les services publics en adaptant les réponses aux besoins ressentis et en rendant leur fonctionnement plus transparent. A condition, bien entendu, que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme, voire la corruption.
- La décentralisation rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décisions comme à la gestion des services. D'où le plaidoyer que l'on retrouve dans bien des pays pour que les services qui relèvent au sens large de la culture et de la formation bénéficient de la décentralisation.
- La décentralisation permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre un levier de la démocratie. A condition, bien entendu, que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et des principes de service public qui servent à la forger.

### **B : Les limites de la décentralisation**

En dépit des argumentaires développés en faveur de la décentralisation, de point de vue de l'efficacité et de la démocratie locale, mais elle reste, tout de même, caractérisée d'un certain nombre de limites regroupées tout autour de l'activité publique locale d'un triple point de vue d'efficacité, d'équité et de la stabilisation macro-économique. Nous allons nous contenter volontairement de présenter seulement les deux premières limites.

---

<sup>1</sup> Xavier de Greffé, La décentralisation, Coll. repères, Ed. La Découverte, Paris 1992, p23

### **B.1 : Efficacité et limites de la décentralisation**

L'inefficacité de l'offre décentralisée des biens publics locaux est liée à quelques facteurs discutés dans la littérature économique. Les biens publics locaux peuvent être produits à rendements croissants. Leurs effets peuvent déborder les limites de la collectivité dispensatrice, des coûts de congestion peuvent être observés.

Dans cette situation, l'offre centralisée des biens publics est la plus efficace car il est plus facile au pouvoir central qu'à la collectivité locale d'évaluer les externalités et de les internaliser par l'octroi des subventions ou le prélèvement de taxes<sup>1</sup>.

La deuxième source d'inefficacité peut provenir des inefficacités du système de collecte des impôts locaux. En effet, si les collectivités locales sont enclines à user de taxes faciles à exporter au-delà des limites de leurs territoires, la demande de service public local risque alors d'être systématiquement biaisé. En effet, si le coût perçu par le contribuable local de la fourniture du service public est calculé net des impôts exportés, le coût marginal perçu sera inférieur au coût marginal social. Or, la demande de service collectif se faisant sur la base du coût perçu, « l'illusion fiscale locale<sup>2</sup> » entraînera une demande locale excessive par rapport à la quantité optimale.

Le troisième et le dernier facteur d'inefficacité est lié à la taille des collectivités locales. En effet cette dernière peut créer des inefficacités spécifiques ou renforcer celles résultant des deux premiers facteurs, seulement si, la mobilité des agents est imparfaite ou coûteuse et/ou si la collectivité locale offre plusieurs services collectifs différents.

### **B.2 : Equité et limites de la décentralisation**

Les limites de la décentralisation relative aux activités de redistribution des collectivités locales sont liées au degré de la mobilité des agents inter collectivités.

En effet en cas de parfaite mobilité des agents, les « pauvres » vont choisir de s'installer dans les collectivités adoptant les pratiques les plus redistributrices et les « riches » opteront pour des collectivités moins défavorables. On se retrouvera ainsi avec des collectivités riches et d'autres collectivités pauvres. C'est - à- dire, les agents économiques, dans ce cas, observent ce qui est appelé le « vote avec les pieds ».

Toutefois, la théorie n'évoque pas la possibilité d'une éventuelle concertation entre collectivité en matière de politiques redistributives. Elle remarque seulement l'impossibilité de ce type de politiques, s'il y a mobilité.

---

<sup>1</sup> P.H. Derycke et G.Gilbert, op.cit, p 36.

<sup>2</sup> L'illusion fiscale apparaît lorsque le coût marginal « perçu » du service public local est inférieur au coût marginal social suite à l'« exportation de taxes » qui servent au financement du service public offert.

En ce sens, l'activité de redistribution semble devoir rester à titre principal sinon exclusif du domaine de l'autorité centrale quoi qu'une imparfaite mobilité des agents justifierait une intervention publique locale en la matière.

En tout, sous certaines conditions (imparfaite mobilité des agents, effets externes limités et absence d'économie d'échelle et de coût liés aux effets d'encombrement), les actions publiques en matière de fourniture de services publics locaux ; peuvent être entreprises efficacement au niveau local.

Néanmoins, pour les actions de redistribution le centre est le mieux indiqué pour leur accomplissement.

### **3.2. Le partenariat public privé au service de l'efficacité de l'action publique**

La vague de déréglementation des économies, initiée par les gouvernements des États-Unis et du Royaume-Uni à la fin des années 1970 a largement contribué au développement de la collaboration entre les secteurs public et privé. À l'époque, l'idéologie dominante préconisait la privatisation et réclamait un État régulateur.

Toutefois, l'opposition à laquelle s'étaient heurtées ces initiatives de privatisation a amené les gouvernements à réorienter leur attention vers de nouvelles formes de collaboration entre les deux secteurs, public et privé, permettant aux instances publiques de profiter des avantages de la prestation des services par les entités du secteur privé tout en maintenant leur souveraineté.

C'est dans ce contexte que sont nés, au début des années 1990, les partenariats public/privé (PPP) sur l'instigation d'organismes internationaux tels que la banque mondiale et l'OCDE. Ces partenariats représentent une forme intermédiaire de collaboration publique-privée puisqu'ils se situent entre le mode traditionnel de prestation des services publics, d'un côté, et la privatisation, de l'autre côté cette sous section se propose donc d'analyser l'apport des partenariats publics privés à l'efficacité de l'action publique. Dans un premier point, nous aurons à présenter les différentes formes de PPP avec leurs avantages et leurs limites. Quant au deuxième point, il sera consacré aux opportunités et critiques liées aux PPP.

#### **3.2.1 : Les fondements du partenariat public-privé**

Le partenariat public-privé provient en partie de la difficulté croissante des collectivités publiques à financer les investissements répondant à la demande sociale. L'augmentation des dépenses de fonctionnement et d'intervention a conduit les autorités publiques, qu'elles soient nationales ou locales, à différer les investissements et l'entretien des infrastructures existantes. Dans ce contexte, les PPP apparaissent comme un moyen de concilier les attentes sociales et la maîtrise des finances publiques. Le développement des PPP s'inscrit également dans le cadre général de la réforme de l'action publique. En effet, les contraintes pesant sur les finances

publiques ont conduit à un déplacement du contrôle public de la vérification de la régularité de l'utilisation des ressources vers l'évaluation de l'efficacité et l'efficience de l'action publique en terme de fourniture des biens et services<sup>1</sup>. En ce sens, la mise en place de PPP participe à une mutation générale de l'action publique.

### **A : La notion de Partenariat Public-Privé**

La multiplicité des définitions attribuées au concept « Partenariat Public- Privé », rend compte des réalités multiformes et complexes que peut revêtir un PPP. Selon le PNUD, le terme de partenariat public-privé décrit les relations possibles entre les secteurs publics et privés pour assurer la délivrance de services en étroite collaboration. Les acteurs privés peuvent inclure des entreprises privées, des organisations non gouvernementales et aussi des organisations communautaires. Pour le FMI, les partenariats publics-privés impliquent l'offre d'infrastructures ou de services qui sont traditionnellement fournis par le secteur public. Quant à la CEA, un partenariat public-privé consiste en la combinaison d'un besoin public avec des ressources et des capacités privées pour créer une opportunité qui satisfera le besoin et de générer un profit. En effet, il existe plusieurs modèles de PPP.

### **B : La typologie des Partenariats Publics-Privés**

En vue d'une typologie des PPP, nous distinguons deux grandes formes<sup>2</sup> : les PPP contractuels et les PPP institutionnels. Dans sa forme contractuelle, le PPP recouvre des montages divers attribuant une ou des tâches plus ou moins étendues au partenaire privé, qui incluent la conception, le financement, la réalisation, la rénovation ou l'exploitation d'un ouvrage ou d'un service. Selon le degré de responsabilité de l'opérateur privé dans les opérations de gestion et de maintenance, de prise en charge du risque et des investissements nouveaux, on distingue les contrats de service, de gestion, d'affermage et les concessions. Quant au modèle de type institutionnel il implique une coopération entre le secteur public et le secteur privé au sein d'une entité distincte détenue conjointement par les partenaires public et privé. L'entité commune a alors pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public.

#### **B.1 : Les contrats de service**

Le contrat de service est le moyen par lequel un service public recourt à une organisation privée pour réaliser des services spécifiques (par exemple, une réparation, le ramassage des ordures, le nettoyage des rues, la sécurité) sur une période courte (en général de six mois à deux

---

<sup>1</sup> F. Marty, S. Trosa et A. Voisin, les partenariats publics-privés, Ed, la découverte, Paris mai 2006, 122p, p4.

<sup>2</sup>N. Ponty, Partenariat public privé et accélération de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le développement en Afrique, [www.uneca.org/aec/document\\_pp\\_4-8](http://www.uneca.org/aec/document_pp_4-8), consulté le 31/08/2007.

ans). Le secteur public reste le principal fournisseur mais soustraite certaines opérations aux acteurs privés, généralement à travers des appels d'offre compétitifs. Cette approche suppose que l'organisation publique est gérée efficacement dans son ensemble. De plus, l'infrastructure nécessaire à la réalisation de l'activité n'est pas construite par l'opérateur, mais rendu disponible par l'organisation publique.

### **B.2 : Les contrats de gestion**

Un contrat de gestion est un arrangement par lequel des opérations de gestion et de maintenance d'une organisation publique sont confiées à une entreprise privée distincte qui reçoit en échange une rétribution. Un contrat de gestion peut porter sur de nombreuses fonctions de l'organisation comme la gestion d'équipements, la gestion du personnel, de la comptabilité ou encore des services de marketing. Ce type de contrat, de trois à cinq ans, est utile pour améliorer la performance d'une organisation dans un délai rapide. Il repose sur le suivi d'indicateurs de performance. L'investissement reste à la charge de la puissance publique. Les gains d'efficacité qui nécessitent de nouvelles infrastructures restent donc sous le contrôle public.

### **B.3 : Les contrats d'affermage**

Dans un contrat d'affermage, l'Etat délègue la gestion d'un service public à une entreprise privée moyennant une rémunération. Le capital de l'entreprise reste la propriété de l'Etat et l'investissement est à sa charge. L'entreprise privée a la responsabilité exclusive de la gestion et de la maintenance des infrastructures et des services qui lui sont confiés. Elle paie à l'Etat le droit d'exploiter ces infrastructures. Cette rémunération est prédéterminée par le contrat ou fondée sur le volume des ventes. Dans le premier cas, le risque commercial lié à l'incertitude des ventes reste à la charge de l'Etat ; dans le second cas, plus fréquent, il passe à la charge du secteur privé. Un contrat d'affermage est d'une durée de cinq à quinze ans. Un des points faibles du contrat d'affermage est le financement des investissements nouveaux. Toutefois, ces investissements peuvent être négociés avec l'opérateur privé lors de la signature de la convention.

### **B.4 : Les concessions**

Les concessions sont conçus, généralement, pour attirer l'investissement privé dans la construction de nouvelles infrastructures. En effet, les concessions autorisent le secteur privé à construire une nouvelle infrastructure conformément aux normes établies par l'Etat et à l'exploiter sur une période suffisamment longue (généralement de dix à vingt ans) pour être remboursé de l'investissement initial et réaliser un profit. L'Etat redevient propriétaire au terme du remboursement et peut louer l'infrastructure au secteur privé. Généralement, les concessions

ne concernent que les infrastructures de base (transport, énergie, eau) et présentent une complexité juridique qui peut ralentir leur mise en oeuvre.

### **B.5 : Les sociétés d'économie mixte**

Un PPP de type institutionnel se présente sous la forme d'une entité autonome détenue conjointement par l'État et des acteurs privés (par exemple société d'économie mixte), ayant pour mission de veiller à la livraison d'un ouvrage ou d'un service au bénéfice du public. Les formes de contrats issus d'un PPP de type institutionnel sont conclues en vue de confier la réalisation, la transformation, l'entretien, l'exploitation et le financement d'équipements ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions au secteur privé. La coopération directe entre le partenaire public et le partenaire privé dans une enceinte ayant une personnalité juridique donnée, permet au partenaire public de garder un niveau de contrôle relativement élevé des opérations, contrôle qu'il peut même accroître selon les circonstances en souscrivant des actions pour participer aux organes de décision.

### **B.6 : Les approches communautaires**

On parle d'approche communautaire pour désigner les systèmes où des communautés (individus, familles, micro entreprises...) qui n'ont pas accès aux services publics de base (eau, électricité, éducation, ramassage d'ordures...), qui s'organisent par elles-mêmes pour obtenir ou fournir ces services. Ces systèmes sont généralement appuyés par les collectivités territoriales, des partenaires au développement ou des organisations non gouvernementales. Les approches communautaires ont parfois été développées pour faciliter l'accès aux services publics en milieu rural. Le financement de l'investissement repose à 95 % sur l'aide publique. Les membres de la communauté de base doivent contribuer pour 5 % au coût du projet.

### **3.2.2 : Opportunités et insuffisances des Partenariats Public privé.**

Les partenariats publics privés contribuent-ils vraiment à l'efficacité du secteur public ? Dans ce sens nous allons présenter les opportunités et les insuffisances des PPP.

#### **A : Opportunités des Partenariats Public privé**

Les opportunités de la nouvelle gestion publique basée sur des Partenariats Publics-Privés peuvent être regroupées comme suit<sup>1</sup> :

##### **A.1 : Amélioration de la gestion**

Le PPP, de type contrat de service ou de gestion, permet d'améliorer l'efficacité de la gestion. Le PPP s'explique ici par la volonté du secteur public de bénéficier davantage du savoir faire et des méthodes de fonctionnement du secteur privé pour mieux gérer les infrastructures existantes. Dans ce cas, l'État ou l'autorité publique recourt à des professionnels qui lui

---

<sup>1</sup> N. Ponty, op.cit, pp 9-11.

permettent d'optimiser le rapport qualité/prix. Pour des raisons dues à la connaissance des marchés ou à la structure des incitations, les bonnes décisions technologiques et managériales sont souvent plus facilement prises lorsqu'un capital privé est en jeu. Ce qui devrait induire une réduction des coûts, à qualité constante, dont le contribuable entend bénéficier.

### **A.2 : Assouplissement de la contrainte budgétaire du secteur public**

Les PPP, notamment les concessions, constituent un instrument de financement des investissements publics par l'épargne privée, nationale ou étrangère. Ils permettent ainsi d'assouplir la contrainte budgétaire de l'Etat à court et moyen terme. Au regard de ces contraintes, le PPP répond à un besoin de financement privé pour le secteur public. Le secteur privé délivre donc le secteur public d'une partie du risque financier lié aux investissements en infrastructures. Certes les autorités doivent en général garantir à l'opérateur privé une rétribution. Toutefois, dans le cas du PPP, ce paiement est conditionné aux résultats effectifs de l'opérateur, ce qui le distingue du service d'une dette dont la contrepartie n'est pas toujours évidente. La délégation de la gestion de certaines infrastructures à un partenaire privé permet donc de dégager des ressources publiques pour les besoins que seule la puissance publique est à même d'assurer.

Un des intérêts du PPP est que l'Etat reste à terme propriétaire des infrastructures. En contrepartie, il aura à supporter à terme toutes les charges récurrentes consécutives à l'exploitation de ces infrastructures. Même s'il opte pour leur mise en location à un opérateur privé sous la forme d'un contrat d'affermage, certains risques reviendront à sa charge.

Dans ces cas, l'investissement public sous forme de PPP se distingue difficilement d'un investissement public standard, si ce n'est que le profil temporel des charges est différent. La contrainte budgétaire inter temporelle est assouplie.

A court terme, le secteur privé supporte le coût de l'investissement public. Celui-ci est en fait majoré des différentes garanties et facilités accordées par l'Etat pour convaincre l'opérateur privé de s'engager dans la concession. Cette majoration du coût de l'investissement public représente le coût d'opportunité que l'Etat accepte pour réaliser l'investissement.

Finalement, le risque est que l'Etat ait recours de façon excessive aux PPP pour financer les investissements publics et n'intègrent pas leur conséquence financière sur le budget à moyen et long terme. Pour ces raisons, la mise en place d'un cadre comptable de suivi des PPP est recommandée et fait l'objet d'une réflexion de la part des organisations internationales.

### **A.3 : Les PPP : un support au processus de décentralisation**

Les PPP permettent de dynamiser les processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays en développement. Les processus de décentralisation en cours ont comme fondement un transfert de responsabilités vers les collectivités locales et plus particulièrement en

direction des communes, pour un certain nombre de services de base. Dans ce contexte de décentralisation, l'option en faveur d'une économie libérale induit aujourd'hui le passage d'une doctrine municipale du « faire soi-même » à une approche du « faire faire », par contrat d'affermage ou concession. Ce contexte impose l'apprentissage d'un savoir-faire non plus technique mais surtout politique et institutionnel. Processus de décentralisation et PPP se renforcent ainsi mutuellement.

Le risque des PPP est ici de voir leur propre développement bloquer par l'insuffisance des réformes institutionnelles et réglementaires favorables au développement local. Il s'agit d'améliorer le cadre légal, fiscal, politique et de gestion pour le gouvernement local ; de rendre les politiques sectorielles compatibles avec le développement des aptitudes des gouvernements locaux et des organisations communautaires ; de clarifier les droits des individus à un accès équitable aux opportunités et à s'organiser pour l'action collective ; de renforcer le statut légal des communautés et associations bénévoles ; de reconnaître le rôle des organisations communautaires dans la gouvernance et la prestation de services.

### **B : Des mesures pour la réussite des Partenariats Public privé**

L'Etat doit concilier entre les deux notions, équité et efficacité de service public rendu. Ainsi, les PPP sont parfois critiqués car ils accroîtraient les problèmes d'accès des nécessiteux aux services publics et favoriseraient des multinationales peu soucieuses du respect des normes sociales ou de l'environnement.

Pour relever ces défis, l'Etat doit accorder la plus haute importance aux mécanismes de régulation car le succès du PPP dépend du régulateur public. Sa défaillance est souvent source de lacunes et carences: inéquité sociale, tarifs fluctuants, corruption, sous investissement.

#### **B.1 : La régulation des Partenariats Public privé**

L'Etat voit son rôle redéfini : il passe aujourd'hui d'un rôle d'opérateur direct à un rôle d'organisateur, de régulateur et de contrôleur. L'Etat doit veiller à :

- mettre en place un environnement favorable aux affaires ;
- minimiser les risques de non mise ou de mauvaise mise en oeuvre des contrats ;
- adopter des règles comptables et financières publiques ;
- fournir des garanties dans l'exécution du contrat.
- Garantir un cadre réglementaire favorable aux affaires en général et surtout à l'exercice du PPP.

La rentabilité souvent différée des projets PPP, notamment les délais longs de récupération des investissements, exige davantage l'adoption, la mise à niveau ou la remise en cause des dispositions législatives ou réglementaires non favorables au développement d'un PPP.

L'amélioration de l'environnement général des affaires constitue d'abord un préalable au développement des PPP. A côté de cette amélioration générale du climat des affaires, il apparaît souvent nécessaire de mettre en place des lois et réglementations spécifiques pour mieux encadrer les PPP. En effet, les lois sur les contrats et services avec l'Etat ne sont pas toujours suffisamment souples pour répondre à toutes les particularités des PPP.

La réglementation des contrats existant précise rarement le lien entre le paiement et la qualité des services rendus et repose sur un horizon temporel court (généralement moins de cinq ans). Elle reste imprécise sur le partage du risque entre secteur public et secteur privé. Des réglementations et lois spécifiques sur les PPP, notamment pour les concessions et les contrats d'affermage, sont alors nécessaires.

Par ailleurs, comparées à l'investissement public et aux prestations par l'État, les prestations fournies aux consommateurs et à l'État dans le cadre d'un PPP conjuguent une meilleure qualité à un coût réduit. L'une des clés de la réussite tient à la qualité contractuelle des services. Si les pouvoirs publics peuvent spécifier la qualité des prestations qui sont requises du secteur privé et y associer des indicateurs de production quantifiables, un contrat peut être conclu avec le secteur privé, liant la rétribution des services à une prestation. Moins précis est le cahier des charges, plus on court le risque d'une renégociation coûteuse du contrat durant la période d'exploitation.

Il faut aussi qu'il existe des conditions de concurrence ou une réglementation fondée sur les incitations. Des appels d'offres ouverts constituent le seul moyen de promouvoir la concurrence dans le cadre des PPP. Lorsqu'un secteur privé monopolistique est libre de vendre des prestations au public (péage routier par exemple), une réglementation s'impose aussi pour encadrer les profits réalisés par le monopole et protéger les intérêts du consommateur. Le partage des bénéfices avec l'État est une forme de réglementation.

### **B.2 : La tarification des services rendus**

La viabilité économique mais aussi politique d'un PPP dépend de la tarification des services offerts. La politique tarifaire d'un service public joue un rôle important dans la facilitation de l'accès des catégories défavorisées. Pour permettre à ces dernières d'accéder à un service public, il est généralement recommandé de baisser les prix. Une politique de tarification universelle en deçà des coûts moyens n'est plus conseillée aujourd'hui. Cette dernière revient de fait à subventionner les usagers déjà connectés au réseau et ne permet pas à l'entreprise de disposer des ressources pour développer ses infrastructures sur l'ensemble du territoire, y compris à l'attention des pauvres. Sont recommandées des politiques tarifaires introduisant une sélectivité favorable aux catégories sociales défavorisées.

De façon plus générale, une politique de subvention croisée des riches vers les catégories sociales défavorisées à travers une politique tarifaire progressive ne peut bénéficier aux ménages pauvres que si ces derniers sont effectivement connectés au réseau national. Si tel n'est pas le cas, la politique nationale du secteur devra permettre de développer les infrastructures de base afin de favoriser l'accès de tous au service public.

Dans des pays en développement, les ressources publiques disponibles pour mener une politique de subvention sont limitées. Un PPP ne peut satisfaire donc opérateur privé, secteur public, consommateur et contribuable que si les gains de productivité consécutifs au nouveau partage des responsabilités entre secteurs privé et public sont élevés. La baisse des coûts permet alors de diminuer les prix pour favoriser l'accès des nécessiteux et de dégager des profits.

### **B.3 : Création et évaluation des PPP**

Si les objectifs assignés au PPP en matière financière, d'efficacité et d'équité manquent de clarté, alors les différents acteurs concernés, secteur privé, secteur public, usagers et société civile, auront une compréhension différente du contrat. C'est sans doute pour cette raison que dans l'ensemble des pays en développement, les contrats PPP sont fréquemment renégociés. Les conflits sur la formule tarifaire, sur la répartition des investissements et leur répartition entre zones favorisées et défavorisées sont en fait assez fréquents. Afin d'éviter cette situation, un consensus en faveur d'un PPP est recommandé. Cependant, la construction d'un consensus en faveur d'un PPP repose sur :

➤ La formulation d'objectifs cohérents avec les politiques sectorielles en matière financière, d'efficacité et d'équité. Les objectifs du secteur public et du secteur privé doivent être cohérents. Cette cohérence repose sur une compréhension et le respect des objectifs de chaque partenaire. En effet, la formulation d'objectifs clairs et complémentaires entre les partenaires devrait s'appuyer sur les politiques sectorielles existantes. Ces dernières offrent le cadre de concertation nécessaire pour que les avantages attendus d'une participation du secteur privé puissent être analysés et identifiés en cohérence par tous les acteurs au développement : secteur public, secteur privé mais aussi syndicats et la société civile.

➤ La reconnaissance des risques auxquels le secteur privé mais aussi le secteur public et la société sont exposés.

➤ La reconnaissance du rôle du secteur privé à travers le dialogue avec l'Etat et tous les acteurs au développement. L'implication du secteur privé dans la fourniture d'un service public doit faire l'objet d'une volonté clairement exprimée dans les écrits mais surtout dans l'action. Tout ceci ne peut se faire dans des conditions d'efficacité et de succès que si le secteur public

accepte d'engager un véritable dialogue avec le secteur privé sur son implication dans la promotion du service. De son côté, le secteur privé doit reconnaître que les infrastructures comportent des segments qui constituent de véritables monopoles naturels à côté desquels coexistent des segments concurrentiels. Les modalités de participation du secteur privé doivent être définies en tenant compte de ces spécificités.

De façon plus générale, les secteurs publics et privés ne peuvent mettre en place des partenariats que si les usagers, les travailleurs et la société civile perçoivent les avantages d'une telle approche. Le rôle du secteur privé ne peut être reconnu et accepté durablement par les populations que s'il existe un mécanisme de suivi régulier des performances des entreprises privées et de leur contribution aux objectifs de développement.

La mise en place d'un PPP constitue en fait une réelle négociation entre les deux secteurs, public et privé où chacun doit connaître son propre intérêt mais aussi celui de son futur partenaire.

En effet, les PPP se définissent comme des ensembles de relations possibles entre secteurs public et privé pour assurer la délivrance de services qui sont traditionnellement fournis par l'Etat. Ce sont des structures alternatives possibles comprises entre deux situations extrêmes : l'entreprise publique, d'une part, et l'entreprise totalement privée, d'autre part. Les PPP peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs de développement ou à la réalisation de projet de meilleur rapport qualité prix tout en préservant les objectifs d'intérêt général.

Le rôle de l'Etat dans l'économie doit être redéfini. L'Etat de producteur devient régulateur. Le PPP ne peut être source de développement et de croissance du pays que dans le cadre d'un environnement favorable. Minimiser le risque de non mise en oeuvre ou de mauvaise mise en oeuvre des contrats, adopter des règles comptables et financières publiques et fournir des garanties sont des éléments qui, bien pris en compte, peuvent permettre la réussite des PPP.

La tarification constitue le deuxième facteur critique pour la réussite d'un PPP : il s'agit ici de concilier l'objectif de profit du secteur privé et les objectifs développementalistes de secteur public. Enfin, les PPP ne peuvent se développer que si un véritable consensus de la société existe autour de cette approche. L'Etat doit renforcer ses capacités pour définir les modalités pratiques des PPP. La gestion quotidienne doit être supervisée par des organes indépendants tant de l'Etat que du secteur privé.

## **Conclusion au chapitre I**

A travers ce chapitre, nous avons montré la crise de légitimité qu'a traversé le secteur public. Sa légitimité fondée sur le discours de la puissance publique et celui du service public est devenue au fil des mutations environnementales désuètes. En effet, le concept d'intérêt général n'étant plus opérationnel.

Ces mutations font que le changement devient une nécessité pour le secteur public en général et pour l'administration en particulier. Aux impératifs de sécurité, stabilité et de garantie se sont substituées des idées d'efficacité, de compétitivité de rentabilité.

A la légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre, la conformité à la loi des conduites et comportement, se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés. Il y a donc mutation dans le fondement de l'action publique.

L'efficacité apparaît comme un nouvel impératif de l'administration<sup>1</sup>. Il va dépasser la simple optimisation des ressources pour s'étendre à la consistance même des services publics, en vue d'assurer une combinaison entre l'efficacité et l'équité. Nous avons assisté à des réorganisations des segments de l'Etat, au développement de nouveau mode de gestion de services publics à savoir le partenariat public/privé. Dans cette perspective, différents facteurs expliquent et supportent le rapprochement entre les secteurs public et privé dont la mondialisation, la crise des finances publiques, la modernisation des États et la convergence des valeurs organisationnelles véhiculées par le courants du NMP.

En effet, l'interaction des deux secteurs privé et public permet, en retour, d'accentuer davantage la convergence entre les sphères publique et privée, ce qui justifie l'introduction des techniques managériales dans la gestion du service public.

---

<sup>1</sup> L'administration sera jugée sur les résultats qu'elle est capable d'atteindre, son aptitude à gérer rationnellement les moyens dont elle dispose en vue de répondre aux aspirations des usagers.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **Introduction au chapitre II**

Le management est nécessaire dans toutes les activités humaines de production de biens ou de services aussi bien dans les entreprises privées que publiques ou encore dans les organismes gouvernementaux. La complexité du sujet pousse les auteurs, spécialistes en la matière, à se focaliser sur un aspect particulier de l'organisation au détriment d'une approche globale, relativement difficile. L'étude des organisations fait recours aux différentes disciplines (sociologie, psychologie, histoire, économie, gestion, sciences politiques, mathématiques...).

Cette multitude de perspectives et de champs théoriques conduit à apercevoir le champ managérial comme étant hétérogène, ce qui rend impossible toute présentation synthétique. En pratique, la recherche de meilleures performances pour l'entreprise a conduit les praticiens à théoriser les résultats de leurs recherches ou de leurs observations.

Les premiers théoriciens se sont intéressés exclusivement à l'entreprise puis à l'organisation de la production. Progressivement, leur champ de réflexion s'est élargi à l'ensemble des organisations.

Plusieurs grands courants de pensée se dessinent, chacun privilégiant une approche particulière de l'organisation. De l'école classique à l'école contemporaine, chaque mouvement se développe en réaction à celui qui le précède en l'intégrant plus ou moins partiellement. De ce fait, les différents mouvements forment un tout.

Afin de donner un cadre commode à la réflexion sur l'évolution des théories de l'organisation, les auteurs ne seront pas abordés de façon strictement chronologique mais plutôt en fonction de caractère normatif ou descriptif de leur approche.

Il faut signaler que notre objectif n'est pas de dresser un tableau exhaustif des théories organisationnelles, mais de brosser à grands traits les évolutions de la pensée organisationnelle.

Avant les années soixante, la seule préoccupation des théoriciens du management était de voir comment maximiser l'utilisation des ressources en tenant compte uniquement des variables intérieures à l'organisation car ils considéraient que le marché absorbait l'essentiel de la production et les variables extérieures à l'organisation n'ont aucun effet sur son<sup>1</sup> avenir.

Trois écoles s'inscrivent dans cette logique en l'occurrence l'école classique du management, l'école des relations humaines et l'école néoclassique. Toutes ces écoles seront l'objet de la première section.

Les théoriciens s'inscrivant dans la deuxième approche de l'organisation admettent que la dynamique interne de l'organisation est modélisée totalement ou en partie par les éléments

---

<sup>1</sup> N.Aubert, management aspects humains et organisationnels, Puf, 1992, p 15

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

extérieurs au système qui composent son environnement sous toutes ses formes (économiques, technologiques, juridiques...).

En effet, on passe d'une conception mécanique de l'organisation évoluant dans un système fermé à une conception ouverte s'intéressant globalement au maximum d'éléments interactifs. Dans cette optique, nous aborderons respectivement dans la deuxième section, l'école de la contingence, l'école systémique et l'école néo institutionnelle.

Suite aux différentes mutations juridiques, institutionnelles, économique-sociales survenues durant la décennie 80, le rôle des structures publiques dans la vie économique et sociale s'est largement transformé. Cette transformation a progressivement conduit à un rapprochement entre le « public » et « le privé ». Cela explique donc l'introduction du management comme nouvelle technique de gestion des structures et organisations publiques.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la troisième section de ce présent chapitre. En effet, nous nous intéresserons au processus permettant le passage de management au management public local.

### **Section 01. L'approche normative de l'organisation**

#### **1.1 : L'école classique du management des organisations**

L'école classique des organisations regroupe des courants de pensée marquée par une même approche de l'organisation à savoir, la recherche de la rationalité.

En relation avec la révolution industrielle, les théoriciens de cette école ont comme seule préoccupation la production des organisations. Dans l'objectif d'améliorer la productivité, les premières réflexions sur l'organisation portent sur la rationalisation du travail, des structures, de la direction et cherchent à donner une solution unique et universelle aux problèmes des organisations s'agissant de la gestion de leurs activités.

Il y a lieu de distinguer l'approche scientifique dont le chef de file est F.W.Taylor, auquel il convient d'ajouter l'approche administrative (rationalité administrative) de H.Fayol et la rationalité structurelle (M.Weber)

##### **1.1.1 : Organisation scientifique du travail**

L'école classique des organisations débute à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle avec les premiers travaux de F.W.Taylor (1856 –1917)<sup>1</sup>. L'analyse critique de la situation des hommes au travail que fait Taylor le conduit à dire que le travail est pénible et ne permet pas aux hommes d'être pleinement efficaces, et ce, en raison de règles empiriques qui freinent le rythme de travail. Pour

---

<sup>1</sup> Taylor a débuté sa carrière comme simple ouvrier dans une entreprise métallurgique, vu son savoir faire et son assiduité au travail, il franchit rapidement les échelons hiérarchiques de cette entreprise jusqu'à devenir ingénieur en chef. Son riche parcours lui a permis la maîtrise des différents aspects du travail productif et le développement d'une vision globale du travail en atelier.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

lui, c'est la cause principale de la faiblesse de la productivité de l'organisation. Partant de ce constat, Taylor commence à chercher les moyens permettant au travailleur de réaliser de manière efficace sa tâche. Il voit comme solution à cette inefficacité qui, selon lui, est « le plus grand mal du siècle », l'application de méthodes scientifiques à l'analyse et à l'amélioration de l'organisation des tâches<sup>1</sup>. Elle revient principalement à définir de façon très précise la manière dont les tâches doivent être organisées et les rôles que doivent occuper les différents acteurs (ouvriers et responsables) pour obtenir une productivité optimale.

Pour Taylor, la parfaite maîtrise d'un certain nombre de techniques et de règles sur les problèmes de l'administration du personnel (décomposition des tâches, définition du contenu d'un poste, capacité maximale de contrôle,...) règle toutes les difficultés de direction de larges groupes de travailleurs au sein des organisations. Cela suppose une étude scientifique du travail débouchant sur ce que Taylor appelle « l'organisation scientifique du travail » (OST).

La démarche que Taylor propose pour la gestion des organisations s'appuie sur plusieurs principes fondamentaux établis au niveau du travail dans les ateliers de production que l'on peut regrouper de la manière suivante<sup>2</sup>:

- **La division horizontale du travail** : ce principe d'organisation vise à la parcellisation du travail, à la spécialisation des tâches et à l'étude des temps d'exécution en vue de déterminer « the one best way », la meilleure façon de faire.
- **La division verticale du travail** : cette conception de l'organisation conduit à distinguer exactement les exécutants des concepteurs du travail et incite à placer « the right man in the right place », la meilleure personne à la bonne place.
- **Le salaire au rendement** : la mise en place d'un système de salaire proportionnel au rendement, fondé sur des primes de productivité au travail, vise à développer la motivation au travail en établissant du salaire à la pièce produite, tout en considérant que les agents rationnels cherchent à maximiser de manière consciente leurs gains monétaires.
- **Le contrôle du travail** : ce principe prévoit l'instauration d'un système de contrôle du travail à travers lequel chaque geste de l'ouvrier exécutant est surveillé, en s'assurant que les méthodes sont suivies sans déviation par tous les salariés qui auront à l'exécuter dans le temps fixé.

Ces principes de l'organisation du travail dictés par Taylor reposent fondamentalement sur l'idée qu'il est possible d'appliquer à l'activité humaine un raisonnement courant en science

---

<sup>1</sup> M barbier et O.Meier, les meilleures pratiques du management (MANAGEOR), Dunod, paris 2006 p17

<sup>2</sup> J.Michel Plane, Management des organisations théories concepts cas, Dunod, mai 2003, p8

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

expérimentale puisqu'il s'agit d'observer, de classer les faits, de les analyser et d'en tirer les lois ayant une portée générale sur le savoir faire ouvrier.

Taylor a pour but donc d'introduire une méthode scientifique dans l'organisation du travail, en vue d'atteindre le plus haut niveau de productivité et d'efficacité. Il prétend remplacer les vieilles méthodes empiriques, dont la diversité et le processus d'apprentissage entraînent une grande déperdition des efforts et une « flânerie systématique » des ouvriers, par une gestion scientifique du travail.

En effet, pour Taylor, le dirigeant est responsable de réunir, déchiffrer, et classer les informations, et de concevoir, à l'aide de méthodes scientifiques, des principes, des lois permettant aux ouvriers de mieux accomplir leur travail quotidien. Les principes directeurs établis doivent être enseignés aux ouvriers et des mesures appropriées doivent être prises, pour veiller à leur bonne application.

Taylor considère que le principal facteur de réussite réside dans la modification des rapports entre la direction du travail et son personnel, qu'au lieu « de se disputer au sujet du partage de la valeur ajoutée et d'agir les uns vis-à-vis des autres en ennemis, patrons et ouvriers joignent leurs efforts pour augmenter l'importance de la valeur ajoutée »<sup>1</sup>

### **1.1.2 : La théorie de la gestion administrative**

A l'opposé des approches précédentes plutôt orientées vers le travailleur individuel, l'approche de H.Fayol était plutôt orientée vers l'organisation.

En partant de l'idée que l'évolution des entreprises dont la taille et la complexité ne cessaient de croître exigeait une analyse plus globale que celle développée par Taylor.

Dans cette perspective, Fayol se donne comme objectif de créer une théorie globale de gestion des entreprises qui serait universelle, applicable en tous lieux, en tout temps, et dans toute entreprise.

### **A : Les fonctions de l'organisation**

Pour **H.Fayol**, le fonctionnement de l'entreprise repose sur l'exercice de six fonctions qui sont en étroite dépendance les unes des autres. Il avance dans son livre « administration industrielle et générale » que « Si l'une de ces fonctions n'est pas remplie, l'entreprise peut en mourir et elle en est, dans tous les cas, affaiblie. »<sup>2</sup>

**A.1 : La fonction technique** : elle sert à préparer, exécuter et contrôler le travail.

**A.2 : La fonction de sécurité** : (gestion des risques) : elle a pour mission de protéger les biens et les personnes contre le vol, l'incendie, l'inondation, mais aussi d'écarter les grèves, et, en

---

<sup>1</sup> J.M.Plane, op. cit,p08

<sup>2</sup> H.Fayol, administration industrielle et générale, Enag, 1990, p 25

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

général, tous les obstacles d'ordre social qui peuvent compromettre la marche et même la vie de l'entreprise.

**A.3 : La fonction financière** : rien ne se fait sans elle. Il faut une habile gestion financière pour se procurer des capitaux, donc elle est chargée de se fournir des capitaux et de tirer le meilleur parti possible des disponibilités.

**A.4 : La fonction de comptabilité** : elle représente l'organe de vision des entreprises et constitue un moyen important de prévision et de contrôle. Elle doit permettre de savoir à tout instant où l'on va. Elle doit donner sur la situation économique de l'entreprise des renseignements exacts, clairs et précis.

**A.5 : La fonction commerciale** : elle consiste à savoir acheter et vendre. La prospérité d'une entreprise industrielle dépend souvent d'elle autant que de la fonction technique ; savoir acheter et vendre est aussi important que de savoir bien fabriquer.

**A.6 : La fonction administrative** : H Fayol déclare qu'aucune des cinq fonctions précédentes n'est chargée de dresser le programme général d'action de l'entreprise, ni de constituer le corps social, ni encore de coordonner les efforts ou d'harmoniser les actes. Ceci dit, ces opérations constituent une autre fonction que l'on désigne habituellement sous le nom d'administration et dont les attributions et les limites sont mal définies.

Pour Fayol la fonction administrative est censée prévoir (scruter l'avenir et dresser le programme d'action), organiser (constituer le double organisme, matériel et social, de l'entreprise), commander (faire fonctionner le personnel), coordonner (relier, unir, harmoniser tous les actes et tous les efforts) et contrôler (veiller à ce que tout se passe conformément aux règles établies et aux ordres donnés). Elle permet à la direction et aux responsables de pouvoir gérer et faire fonctionner l'entreprise.

En effet, la fonction administrative telle que conçue par Fayol, s'applique à tous les niveaux hiérarchiques. Pour lui, elle « n'est guère une charge personnelle du chef ou des dirigeants de l'entreprise. C'est une fonction comme toutes les autres fonctions essentielles qui se répartit entre la tête et les membres du corps social »<sup>1</sup>.

A cet effet, Fayol nous avertit de ne jamais confondre l'administration avec le gouvernement car ce dernier désigne l'exercice de toutes les fonctions dont fait partie l'administration et constitue au niveau plus élevé la direction générale.

### **B : Principes généraux d'administration**

La fonction administrative n'a pour organe et pour instrument que le corps social. Elle agit uniquement sur le personnel de l'entreprise pendant que les autres fonctions mettent en jeu la matière et les machines.

---

<sup>1</sup> H.Fayol, Op cit, p 10

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

La santé et le bon fonctionnement du corps social dépendent d'un certain nombre de conditions que Fayol qualifie de principes qu'un dirigeant doit s'en servir pour obtenir les meilleures performances de son personnel. Cela par ses qualités de commandement des hommes et d'administration des choses.

Dans cette optique, il formule quatorze principes généraux d'administration et de gestion qu'il a souvent appliqués. Ils seront synthétisés comme suit :

- La division du travail : La spécialisation des fonctions et la séparation du pouvoir ; « chaque membre d'un organisme doit être chargé d'une seule fonction ».
- Autorité et responsabilité : Le droit de commandement et, en contre partie, l'obligation de rendre compte.
- Initiative : la possibilité pour les cadres subalternes de bénéficier d'une marge de manœuvre dans la conception et la réalisation des objectifs, car c'est le facteur de motivation par excellence de l'activité humaine.
- Unité de commandement : chaque subordonné ne doit répondre qu'à un seul supérieur, dans toute l'entreprise, on doit retrouver une chaîne de commande bien définie, reliant tous les membres.
- Unité de direction : les tâches doivent être regroupées de façon à faciliter la coordination et l'unité d'effort. Toute la programmation des activités de l'organisation doit intégrer l'ensemble des tâches vers une finalité commune.
- Echelle hiérarchique : l'autorité est déléguée par le haut et elle respecte les niveaux hiérarchiques.
- La discipline : le respect des conventions concernant l'obéissance, l'assiduité et les activités du travail.
- Subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général : l'intérêt de l'employé doit être subordonné à l'intérêt de l'organisation.
- Rémunération : le salaire des employés doit être en fonction des services rendus.
- Centralisation : le degré de délégation de l'autorité à adopter doit être en fonction de la meilleure utilisation des compétences du personnel, « la structure administrative doit assurer un bon équilibre entre ses fonctions, à la lumière des objectifs de l'organisation ».
- Ordre : l'entreprise doit prévoir une place pour chaque chose et chaque chose doit être à sa place, y compris l'individu.
- Le principe d'équité : la résultante de la combinaison de la justice et de la bienveillance.
- La stabilité du personnel : éviter les déplacements du personnel d'une fonction vers une autre car il faut du temps à un agent pour s'initier à une nouvelle fonction.
- Esprit du corps : assumer l'existence de relations harmonieuses au sein de l'organisation.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

S'agissant de la souplesse de ces principes c'est-à-dire leurs adaptations à tous les besoins, Fayol avance qu'il s'agit de savoir s'en servir. C'est un art difficile qui exige de l'intelligence, de l'expérience, de la décision et de la mesure.

Le nombre de principes d'administration n'est guère limité, toute règle, tout moyen administratif qui fortifie le corps social ou en facilite le fonctionnement, peut prendre place parmi les principes. Cependant, un changement dans l'état des choses peut déterminer le changement des règles auxquelles cet état avait donné naissance.

### **1.1.3 : L'organisation bureaucratique**

**Max Weber** se demande pourquoi les individus ou les membres de l'organisation obéissent aux ordres. Pour cela, il met au point une théorie sur les structures d'autorité afin de classer les organisations. Il fait la distinction entre le pouvoir qui est l'aptitude à forcer l'obéissance et l'autorité qui est l'aptitude à faire observer volontairement les ordres. Dans un système d'autorité, les subordonnés acceptent les ordres parce qu'ils sont légitimes. C'est dans ce sens que s'inscrit son oeuvre baptisée approche bureaucratique.

#### **A : l'approche bureaucratique de l'administration**

Max Weber, à travers ses réflexions sur la légitimité de l'autorité, cherche à dégager une théorie de l'action rationnelle dans les organisations. Pour lui, la rationalité est défini par trois principaux critères, en l'occurrence<sup>1</sup> : un critère de calcul et d'efficacité (gestion et anticipation), celui d'autonomisation et de spécialisation des tâches (division du travail) et en fin l'unification de la formalisation des rapports (utilisation de règles et procédures formelles).

Dans cette vision des choses, l'auteur empreinte la voie menant à la rationalisation des organisations, définie par une logique obéissant à la prévision, au calcul, à l'évaluation et à la volonté d'efficacité. Selon Weber, la forme la plus pure de domination légale est la domination par le moyen de la direction administrative bureaucratique<sup>2</sup>.

Cette forme d'organisation se retrouve dans toutes sortes d'organisation parce qu'elle présente la logique de fonctionnement la plus rationnelle sur le plan formel, aussi par son exigence de conformité réglementaire que par sa prévisibilité et sa précision techniques.

D'après M.Weber, l'organisation bureaucratique se caractérise par les points suivants :

Une bureaucratie est organisée suivant une hiérarchie clairement définie à des fins fonctionnelles. Les attributions de chacun des fonctionnaires sont définies dans le détail, de manière contractuelle, et sont liées à la fonction occupée.

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, Op.cit, p 23

<sup>2</sup> M.Weber, économie et société, Enag, 1990, p 226

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Ainsi, les agents sont personnellement libres, soumis à une autorité seulement dans le cadre officiel de leur fonction. Chaque emploi a une sphère de compétences légales formellement délimitée.

Les fonctionnaires sont recrutés à temps plein sur la base de leurs qualifications techniques, sur un concours ou selon leurs diplômes, nommés et non élus. Ils sont rémunérés par un salaire fixe évoluant selon leur rang hiérarchique et ont droit à une retraite. La promotion dépend de l'ancienneté et du jugement des supérieurs. Chaque fonctionnaire est soumis à une discipline et un contrôle strict et systématique de son travail.

### **B : L'apport de la bureaucratie Webernienne**

La bureaucratie telle que préconisée par **M. Weber** place au centre de l'organisation un modèle de domination de type rationnel et impersonnel nécessaire au fonctionnement des groupes lorsqu'ils atteignent la taille et la complexité des grandes sociétés. Les avantages de la bureaucratie seront résumés comme suit<sup>1</sup> :

Premièrement, la bureaucratie garantit la compétence et l'efficacité. Voir la manière par laquelle les employés sont recrutés en respectant le système équitable de concours qui reste le meilleur moyen pour révéler les qualifications professionnelles et pour sélectionner la bonne personne à la bonne place. De même, l'autorité quand elle découle de la fonction et de la légitimité des règles, est plus facile à accepter. Les règles sont définies rationnellement ou choisies par tous et ont l'avantage d'être connues, car écrites.

Deuxièmement, le système est équitable et protège les employés contre l'arbitraire. En effet, ces derniers occupent une position qui renvoie à leurs compétences, les charges n'étant pas vénales, ils remplissent leur fonction de manière impersonnelle. Aussi, l'employé obéit à un ordre, un règlement ou une consigne que justifie telle ou telle règle légitime. Les droits et les devoirs de tout un chacun sont clairs, les marges de discriminations sont limitées, la stabilité et la sécurité sont assurées.

Le caractère à la fois rationnel et impersonnel du modèle explique que la bureaucratie soit l'un des instruments dont se sont dotés les responsables des grandes entreprises et des administrations publiques au cours du siècle, pour servir les exigences de rationalisation des organisations qu'ils dirigeaient.

Le développement de la bureaucratie, instrument du capitalisme, a de ce fait été un trait marquant des sociétés industrielles de notre temps.

Ainsi, les approches, constituant l'école classique du management, ont conduit à des réelles innovations au sein des organisations, mais elles correspondent à un moment de l'histoire

---

<sup>1</sup> M.G.Filleau et C.M.Ripoull, les théories de l'organisation et de l'entreprise, ellipses, 1999, p65

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

des entreprises. Elles restent des repères utiles dans le management, fondées sur la structuration formelle des niveaux organisés.

Néanmoins, on peut leur reprocher d'avoir été plus adaptées à des systèmes fermés et des environnements stables, d'avoir aussi négligé les facteurs de pouvoir et de conflits humains.

### **1.2. L'école des relations humaines**

Les théories administrative et scientifique du travail, pour importants que soient leurs apports en matière d'organisation, ont ignoré une composante essentielle de cette dernière: l'homme; elles se sont limitées à l'étude de l'organisation technique du travail.

L'école des relations humaines constitue une réaction contre cette orientation. Elle trouve ses fondements dans les travaux réalisés par Mayo qui ont permis de mettre en évidence l'importance des facteurs humains dans la productivité. Cette section fera l'objet des principales théories constituant cette école.

#### **1.2.1 : les facteurs sociologiques et psychologiques par Elton Mayo**

L'expérience la plus concluante fut réalisée par **E.Mayo** et son équipe de chercheurs à l'usine Hawthorne de la société Western Electric.

En partant du postulat qu'une amélioration de l'éclairage est présumée la cause d'une productivité accrue, la performance d'un groupe témoin d'ouvriers, travaillant avec un éclairage constant fut comparée à celle d'un autre groupe auquel on a fait subir des variations de l'intensité lumineuse.

Cependant, des différences de productivité furent constatées entre les deux groupes; en particulier, le groupe soumis aux variations accroissait sa productivité au fur et à mesure qu'on augmentait l'intensité lumineuse. Mais, il continuait d'accroître la productivité même quand on diminuait l'intensité, jusqu'à laisser travailler les ouvriers dans la pénombre.

E.Mayo a conclu, de cette expérience, que les conditions de travail ne pouvaient être considérées comme le seul facteur explicatif de la productivité. En effet, il déduit que la présence des chercheurs dans l'usine semblait influencer les comportements du personnel. C'est ce qui a été qualifié d'effet Hawthorne.<sup>1</sup> Des expériences complémentaires ont ensuite été menées sur un atelier de femmes où on pouvait mesurer les conditions de travail et les quantités produites par chacune d'elles. On faisait varier des facteurs tels que la durée du travail, les temps de repos, le système de rémunération, etc.

A chaque fois, les nouvelles conditions étaient présentées et discutées avec le groupe qui acceptait toutes les modifications. Les résultats étaient semblables à ceux de l'expérience

---

<sup>1</sup> Effet Hawthorne : de modifications peuvent intervenir dans le comportement et les attitudes des sujets quand ils sont conscients d'avoir été sélectionnés et distingués des autres pour devenir un sujet d'étude.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

précédente; la production ne cessait d'augmenter même lorsqu'on revenait aux conditions de travail initiales.

A cet effet, l'auteur a conclu de ces expériences qui ont été poursuivies que, plus des conditions matérielles de travail, ce sont les conditions sociales qui influencent la productivité, que la rémunération n'est pas la seule forme de motivation et que la participation, la qualité des relations interpersonnelles, la coopération et la communication au sein du groupe de travail ont une incidence déterminante sur le comportement des employés.

En effet, l'individu ne réagit pas en tant qu'individu mais plutôt comme un membre du groupe. Au delà d'une organisation formelle, il existe donc une organisation informelle qui obéit à une logique de sentiments et d'appartenance.

Selon cette approche, « un des rôles du management est de créer une coopération entre les acteurs de l'entreprise, en veillant à insérer chaque employé dans un groupe social donné.

Pour ce faire, il est nécessaire de s'appuyer sur un leader informel du groupe qui va être capable de fédérer les acteurs et d'imposer au groupe ses règles de fonctionnement »<sup>1</sup>.

### **1.2.2 : la théorie de la hiérarchie des besoins de A.Maslow (1908-1970)**

Dans le prolongement des travaux de E.Mayo, A.Maslow met en œuvre l'analyse des besoins humains dans les organisations en s'intéressant aux origines de la motivation de l'homme au travail. Pour ce faire, l'auteur a fondé sa théorie sur trois hypothèses.

Premièrement, l'être humain a des besoins qui ne peuvent jamais être satisfaits. Deuxièmement, ses actions visent surtout à satisfaire les besoins non comblés. Troisièmement, il tend à satisfaire ses différents besoins selon un ordre hiérarchique préétabli.

Selon E.Mayo, la hiérarchie des besoins comprend cinq niveaux et le classement est fait par ordre d'importance. Des besoins primaires qui se résument en besoins physiologiques et besoins de sécurité et des besoins secondaires tels que les besoins sociaux et appartenances à un groupe, les besoins d'estime, de reconnaissance et les besoins de réalisation et d'accomplissement<sup>2</sup>.

Pour E.Mayo, l'individu cherche d'abord à satisfaire le besoin qui lui semble le plus vital (physiologique). Dès que ce besoin est satisfait, il cherche ensuite à satisfaire le second besoin le plus important.

Par conséquent, l'hypothèse centrale de A.Maslow est qu'un besoin de niveau supérieur ne se manifeste que lorsque les besoins de niveau inférieur ont été satisfaits. Une fois qu'un besoin

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, Op.cit, p 27

<sup>2</sup> Les besoins sont souvent représentés sous forme d'une pyramide qui témoigne de la hiérarchisation des besoins et de la relative difficulté de satisfaction des besoins. Les besoins sont classés comme suit : les besoins physiologiques-les besoins de sécurité-les besoins d'appartenance-les besoins d'estime/de reconnaissance-les besoins de réalisation et d'accomplissement.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

est satisfait, il cesse d'être essentiel pour l'individu et un autre besoin supérieur apparaît alors, qui sera déterminant aussi longtemps qu'il n'est pas satisfait. A l'inverse, le retour à l'insatisfaction d'un besoin inférieur est censé entraîner la disparition des besoins supérieurs.

Comme pour les travaux de Mayo, cette hiérarchie des besoins met en évidence les limites du stimulant financier et l'impact du contenu du travail en tant que tel, indépendamment, des conditions qui l'entourent pour motiver les salariés.

L'approche de Maslow a été critiquée par plusieurs auteurs. Les principales critiques sont liées à son caractère universel ainsi qu'à la hiérarchie des besoins. La théorie d'Adelfer se présente comme une alternative.

### **1.2.3 : la théorie ESC de C.P.Aldelfer**

Des la fin des années soixante, **C.P.Aldelfer** discute le principe de la hiérarchie stricte des besoins de Maslow. Il propose ensuite de réduire les cinq besoins tels que présentés par Maslow en trois grandes catégories.

- ✓ **les besoins d'existence** : les besoins d'existence regroupent les besoins physiologiques de survie et les besoins de sécurité auxquels s'ajoutent les besoins matériels tels que le salaire indispensable pour vivre. Au total, les besoins d'existence représentent les besoins fondamentaux d'une personne sur les deux plans, physiologique et matériel.
- ✓ **les besoins de sociabilité** : cette catégorie de besoins correspond aux besoins d'appartenance et d'estime de Maslow tout en chevauchant en partie les besoins de sécurité. Ils stimulent un individu à nouer des relations avec son entourage tout en recherchant tacitement l'estime et la reconnaissance.
- ✓ **les besoins de croissance** : ils regroupent tous les éléments qui ont une relation à l'accomplissement, la confiance, la créativité et la chance de se développer en se perfectionnant. Les besoins sont satisfaits quand l'individu réalise une contribution importante en mobilisant son propre potentiel. Cela conduit l'individu à concrétiser ses projets à travers l'entreprise.

L'approche de **Aldelfer** se distingue de celle de **Maslow** par sa contestation de la rigidité de la hiérarchie des besoins. En effet, contrairement à Maslow, Aldelfer soutient l'idée qu'une personne peut aussi bien progresser que régresser dans la hiérarchie des besoins.

En résumé, la théorie de Aldelfer avance que l'insatisfaction de certains besoins pousse les individus à se déplacer vers d'autres besoins. Ces déplacements n'obéissent nullement à une hiérarchie particulière quelle soit ascendante ou descendante.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **1.2.4 : La théorie bi factorielle de F.Hertzberg**

Dans la même voie que les deux précédents, **F. Hertzberg** a pris le soin d'inventorier les facteurs susceptibles d'engendrer la satisfaction ou l'insatisfaction dans le travail. Il a élaboré sa théorie à partir d'une expérience effectuée à Pittsburgh.

Selon cette théorie, les facteurs qui conduisent à la satisfaction dans le travail sont différents de ceux qui conduisent à l'insatisfaction. Cependant, Il distingue les facteurs intrinsèques à l'emploi appelés aussi motivateurs qui accroissent le degré de motivation ainsi que le niveau de performance et qui peuvent être l'accomplissement, l'estime de soi, le travail proprement dit, la responsabilité, l'avancement, etc., et les facteurs extrinsèques appelés aussi facteurs d'hygiène ou d'ambiance qui ne sont pas, a priori, des éléments motivateurs et qui provoquent l'insatisfaction quand ils ne sont pas pris en considération tels que les relations avec les supérieurs et les subordonnés, les avantages sociaux et du salaire, les conditions matérielles du travail, la politique du personnel et du mode de contrôle qui s'exerce dans l'organisation.

Hersberg s'inscrit donc à son tour dans une relativisation des principes de l'école classique en ne reconnaissant la rémunération (principal facteur éventuel d'insatisfaction). De plus, il est à l'origine des travaux sur l'enrichissement du contenu du travail.

### **1.2.5 : La théorie de X Y de Douglas Mc Gregor (1906-1964)**

**D. Mc Gregor** a montré qu'il existe plusieurs formes de direction d'entreprises en opposant deux attitudes implicites fondant le comportement des dirigeants.

La théorie X qui symbolise l'organisation scientifique du travail (OST) et la théorie Y représente l'alternative à celle-ci qui est l'école des relations humaines.

Il fonda sa théorie X sur trois hypothèses. La première est que l'individu éprouve une aversion qu'il considère pénible. La seconde consiste à contraindre, menacer et sanctionner les individus pour les faire motiver à travailler et à exercer des responsabilités<sup>1</sup>. La troisième, c'est que l'individu préfère être dirigé, fuit les responsabilités, montre peu d'ambition et cherche en premier lieu la sécurité.

Quant à la théorie Y qui est, en quelque sorte, l'image inverse de la théorie X, propose de montrer que les buts personnels et professionnels des salariés sont conciliables, en donnant la possibilité à l'encadrement d'organiser et de diriger de manière différente l'effort humain.

Selon cette vision, l'homme peut s'impliquer fermement dans son travail, à partir du moment où celui-ci lui ouvre des perspectives nouvelles en termes de développement personnel.

La théorie Y repose sur plusieurs principes, tout d'abord, le travail peut être source de satisfaction. De plus l'homme est capable de s'auto diriger et de s'auto contrôler, il a les capacités requises pour exercer sa créativité et assumer des responsabilités professionnelles au

---

<sup>1</sup> Vision compatible avec l'approche scientifique du travail

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

sein de l'organisation. En effet, selon cette perspective, il est donc possible de faire participer activement les hommes dans la réalisation d'un travail.

Mc Gregor voit dans la théorie de Y un moyen d'obtenir la participation efficace des employés, car ils peuvent s'auto-diriger et par la pleine connaissance et compréhension des objectifs, tandis que la théorie X conduit à des attitudes minimalistes des exécutants qui n'ont, d'ailleurs, ni la pleine connaissance ni la compréhension des objectifs.

De l'école des relations humaines, nous pouvons conclure, qu'il existe à côté de l'organisation formelle (relations hiérarchiques, procédures, structure officielle) un autre mode d'organisation qui obéit à des logiques différentes.

Selon ces auteurs, il faut orienter l'étude vers la partie informelle des organisations, en faisant prévaloir les relations affectives et les valeurs qui influencent le comportement humain au travail.

L'école des relations humaines a donc montré l'importance du facteur humain dans la maximisation des objectifs de l'organisation.

### **1.3. L'école néo-classique de management**

L'école néo-classique s'efforce à opérer une combinaison des deux écoles classiques et celle des relations humaines. De la première elle retient la valeur d'une approche scientifique de l'organisation. De la deuxième elle retient le rôle accordé à l'homme dans l'organisation.

En plus de cela, elle intègre quelque peu des aspects de l'école psychosociologique dont l'essentiel est que chaque individu lutte pour sa survie, les meilleurs accèdent à des postes clés, les moins performants sont éliminés.

L'école néo classique des organisations correspond, en réalité, à un mouvement empirique qui se développe juste après la fin de la seconde guerre mondiale. Elle est constituée essentiellement des théories managériales visant à la coordination des activités dans une démarche essentiellement pratique développée par A.Sloan qui sera l'objet de la première sous section, suivi par les travaux de P.Drucker sur la direction de l'organisation et les principes du management.

#### **1.3.1 : Le concept de décentralisation coordonnée par Alfred. P. Sloan**

L'auteur a consacré sa carrière à General Motors. Il est particulièrement connu pour avoir redressé avec succès cette entreprise en grande difficulté financière en 1921.

Afin d'éviter la faillite, il réorganise la General Motors autour de divisions décentralisées, structurées elles même en départements autonomes, ce qui conduit à un rapprochement du système de décision de l'action. Il a fait de General Motors la première société mondiale grâce à la décentralisation et en appliquant quatre simples principes:

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

- les divisions doivent être autonomes et jugées d'après la rentabilité du capital investi.
- Certaines fonctions et certains contrôles doivent être centralisés (finances, publicité, etc.).
- La direction générale ne doit pas s'occuper de l'exploitation mais de la politique générale.
- L'organigramme doit prévoir des passerelles afin que chaque division soit représentée consultativement dans les autres divisions.

Il pense que la décentralisation procure initiative, responsabilité, efficacité et réduit considérablement le temps de réponse apportée à tout problème. La condition de réussite est que la coordination se fasse par une circulation horizontale des informations. En effet, la principale contribution de Sloan au management des organisations est la mise en place des méthodes de direction et de « décentralisation coordonnée » qui a eu une place considérable dans l'organisation de Général Motors.

Les principes de gestion de l'organisation selon Sloan sont<sup>1</sup> :

- La coordination par des comités auxquels participaient tous les services, même ceux sans responsabilité directe ;
- La normalisation des méthodes de gestion, avec centralisation des décisions financières, de la comptabilité et de la trésorerie ;
- L'uniformisation des méthodes de prévision de la demande ;
- La standardisation des méthodes de calcul des prix de revient et des budgets,
- L'uniformisation des méthodes de calcul de rentabilité des investissements.

L'auteur distingue ce qui relevait de la gestion qui était du ressort de la direction générale de l'organisation de ce qui relevait de l'opérationnel et était de la responsabilité des divisions.

Toutefois, les divisions ont la possibilité de créer de nouveaux modèles à condition que leurs décisions respectent la ligne générale de la politique de l'organisation, et obtenir l'accord de la direction générale pour tout changement de la politique.

### **1.3.2 : La direction de l'organisation par P.Drucker**

**P.Drucker** est l'un des plus éminents représentants de l'école néoclassique qui, à partir de l'organisation, aborde toutes les grandes questions économiques et politiques.

Par ailleurs, il considère que le management est la fonction essentielle et capitale de notre société, ce qui est valable aussi bien pour les organisations publiques, que pour celles du privé<sup>2</sup>.

Dans la même perspective, l'auteur donne une place importante à l'organisation. Il l'a considérée comme un élément constituant de la société contemporaine et une fonction sociale en relation avec l'environnement. Elle est au cœur de la société contemporaine et son efficacité

---

<sup>1</sup> L.Boyer et N.Equilbey, Organisation théories et applications, organisation, p463, p90

<sup>2</sup> L.Boyer et N.Equilbey, op.cit, p91

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

dépend de la capacité de ses dirigeants à l'organiser en tenant compte de l'environnement et de son évolution<sup>1</sup>.

Selon lui, les éléments environnementaux qui influencent l'organisation sont les clients et les technologies. Cette hypothèse l'amène à privilégier les fonctions de marketing et de recherche et développement sur le reste des fonctions de l'organisation.

### **A : Les fonctions du marketing et de la recherche et développement**

**A.1 : La fonction du marketing** : Drucker avance que l'objectif d'une entreprise n'est pas de créer du profit mais une clientèle. L'entreprise, si elle veut durer, doit s'inscrire dans le long terme alors que le profit l'oblige à gérer à très court terme.

Dans son ouvrage intitulé « De l'Asie et du monde en général », il a analysé la réussite de l'économie japonaise comme étant le résultat de la mise en place de la culture client dans les entreprises. Pour lui, si la clientèle est présente, le profit sera au rendez vous. En ce sens, le profit n'est pas une finalité mais une forme de contrôle par feedback.

Cependant, la fonction du marketing ne consiste pas à vendre mais à définir le produit qui répond au mieux aux attentes des clients. Si le produit correspond aux attentes du client, il se vendra tout seul. Dans ce cas, l'entreprise doit être ouverte sur l'environnement et se doter des moyens nécessaires pour capter les évolutions des besoins. La maîtrise de l'environnement, selon l'auteur, doit se faire par des fonctions spécialisées mais également par tous les membres de l'entreprise.

**A.2 : La fonction de la recherche (innovation)** : dans son ouvrage « post-capitaliste society », Drucker a mentionné que l'une des plus importantes évolutions de l'économie dans cette fin de siècle résidait dans le fait de considérer la connaissance comme une ressource à gérer contrairement à la situation des époques antérieures où les ressources rares ont été successivement la terre, la main d'œuvre, le capital industriel et le capital financier.

Ainsi, la gestion de la connaissance devient de plus en plus importante au point que de nombreux acteurs participant à la production ne transforment plus des matières mais des informations représentant des états de la matière en cours de transformation, ou bien des informations formalisant des prestations de service.

Le développement de l'informatique et des télécommunications dans les années soixante dix a engendré la prépondérance de la part de l'information par rapport à la transformation de matières qui permet le passage de la société industrielle à la société de l'information.

Dans cette perspective, Drucker a développé le concept d'organisation fondée sur l'information dont les caractéristiques sont le travail en équipe, la multidisciplinarité, la réduction des échelons hiérarchiques, information assimilée à un bien qui se transforme en

---

<sup>1</sup> S. Charreire et I. Huault, Les grands auteurs en management, management et société, novembre 2002, 456, p31

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

connaissance et mesure de la performance de l'organisation par sa capacité à produire de la connaissance.

L'auteur distingue quatre types d'information indispensables au manager pour conduire une organisation<sup>1</sup> :

1. les informations de bases : ratios, cash flow, stocks, endettement ;
2. les informations sur la productivité : comparaison avec d'autres acteurs ;
3. les informations sur les compétences : compétences des acteurs et savoir faire ;
4. les informations sur l'affectation des ressources : contrôle de gestion et pilotage.

La finalité de l'organisation ne concerne pas uniquement la production et la satisfaction du client mais aussi les conceptions du marketing stratégique qui s'inscrivent dans une logique de « marché/ client ». Cette finalité pousse les organisations à construire une connaissance de leur environnement dans un contexte changeant. Le management se trouve alors confronté à l'obligation d'organiser et de faire évoluer les organisations.

### **B : La direction par objectif**

L'instrument majeur du changement, selon Drucker, est la planification stratégique. Il insiste sur le rôle des managers et leur fonction de prescripteurs. Ceux-ci définissent la planification stratégique qui doit commencer par la remise en cause ce qui se fait et ce qui existe.

La planification stratégique, pour être appliquée, doit être portée, diffusée et opérationnalisée par la ligne managériale. L'auteur accorde une place importante à la ligne managériale qui constitue selon lui le système nerveux de l'organisation.

Drucker insiste avec force sur la direction par objectif comme mode de management<sup>2</sup>. En effet, l'auteur considère le management comme une activité spécifique. La fonction managériale doit rendre productif le travail humain, « l'organisation est une machine à maximiser les forces humaines »<sup>3</sup>.

La fonction managériale s'articule autour de trois tâches majeures : la définition de la mission, la définition d'une structure et la définition des objectifs.

**B.1 : La définition de la mission de l'institution** : consiste à attribuer à chaque acteur des objectifs clairs afin que les actions de ceux-ci s'inscrivent dans la réalisation d'un objectif collectif. L'auteur appuie sur le rôle de visibilité du management qui doit décider d'une stratégie et la faire partager à tous les membres de l'organisation. Selon Drucker le dirigeant doit être capable de distinguer et d'anticiper les buts de l'entreprise au-delà de son rôle fonctionnel.

---

<sup>1</sup> S. Charreire et I.Huault, op.cit, p32

<sup>2</sup> La DPO est une méthode de management reposant sur la responsabilisation, l'autonomie et la motivation de l'individu, basée sur la réalisation d'objectifs négociés entre les différents échelons hiérarchiques à partir d'objectifs généraux de l'organisation.

<sup>3</sup> L.Boyer et N.Equibey, op.cit, p94.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Il identifiait ainsi huit secteurs de l'entreprise propres à l'accomplissement d'objectifs de performance<sup>1</sup> :

La situation du marché, l'innovation, la productivité, les ressources humaines et financières, la rentabilité, la performance et la formation du dirigeant, la performance de l'attitude des employés et la responsabilité publique.

**B.2 : La définition d'une structure d'action** : comme Chandler, Drucker pense que la structure de l'organisation dépend de sa stratégie. Par conséquent, les changements de stratégie poussent la fonction managériale à modifier et transformer la structure présente.

L'auteur propose alors cinq types de structures :

1. Deux types d'organisations fondées sur les tâches : l'organisation fonctionnelle et l'organisation par équipes<sup>2</sup>.

- L'organisation fonctionnelle se caractérise par la division de l'activité en fonction (production, vente, distribution, logistique, etc.) dont les objectifs de production sont propres. Ce type d'organisation est adapté pour les entreprises peu complexes qui évoluent dans un environnement stable ou il n'est pas obligé d'opérer des changements rapides sur les produits et les méthodes de production ;
- L'organisation par équipe est partagée en pôle de compétences et les acteurs sont mobilisés pour des projets sous la forme de groupes de travail. Ce type de structure est très souple et son activité est orientée vers la réalisation d'un projet. Cette structure ne convient pas à la réalisation de tâches d'exécution répétées dans une logique industrielle.

2. Deux types d'organisations fondées sur les résultats : l'organisation décentralisée fédérative et l'organisation décentralisée simulée<sup>3</sup>.

- L'organisation décentralisée fédérative repose sur la décentralisation en activités autonomes (marché, produit, etc.). A chaque activité ses propres fonctions de production, de distribution, logistique et de support. Ce type de structures est adapté aux grands groupes qui disposent d'une taille suffisante pour opérer cette dissociation.
- L'organisation décentralisée simulée se rencontre lorsqu'une organisation ne dispose pas de produits ou de marchés suffisamment distincts pour réaliser une décentralisation, elle peut rendre autonome certaines de ses fonctions en les considérant comme des centres de profit. Elle reste dépendante de la direction générale quant à la validation de son compte de résultats et son bilan d'activité.

---

<sup>1</sup> C.Kennedy, toutes les théories du Management, Maxima, Paris 1993,216p, p96

<sup>2</sup> L.Boyer et N.Equilbey, op.cit, p 97

<sup>3</sup> S. Charreire et I. Huault, op.cit, p37.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

3. Un type d'organisation par système basé sur les communications, qui est une extension de l'organisation par équipes. C'est un mode de management transversal ou chaque acteur est simultanément rattaché à une structure et des projets.

Ce type d'organisation permet de combiner la logique structurelle qui définit l'allocation de ressources et les modes hiérarchiques à celle de production orientée vers le « client ».

**B.3 : La définition des objectifs :** le management doit non seulement penser à la finalité de l'organisation mais l'opérationnaliser. Pour ce faire, le manager donne à chaque acteur des objectifs, des ressources et les règles de contrôle sous-jacentes. Les objectifs représentent la déclinaison opérationnelle de la mission de l'entreprise. Pour qu'ils soient acceptés et mis en œuvre, les objectifs nécessitent de :

- mesurer les ressources consommées et les résultats obtenus
- répartir sur les membres les actions de l'organisation ;
- être opérationnels ;
- être stimulants et mobilisateurs ;
- mesurer les risques de non réalisation de certaines activités clés ;

Selon l'auteur, chaque dirigeant, du président au chef de service, a besoin de définir clairement les objectifs ; ces objectifs doivent indiquer les tâches que chaque unité managériale doit accomplir, en insistant sur l'importance du travail d'équipe. Ces objectifs doivent toujours découler des buts de l'entreprise.

En résumé, ces trois formes d'action ont comme rôle l'organisation des responsabilités de chaque acteur dans l'entreprise. La fonction managériale fait des individus qui la constituent des partenaires sans toutefois oublier les rapports contractuels qui lient les deux parties. Pour cela, Drucker propose cinq tâches que tout manager doit réaliser :

- fixer des objectifs ;
- analyser et organiser le travail en une structure ;
- motiver et communiquer ;
- mesurer par des règles ;
- former les acteurs.

Au total, il est possible de rassembler les contributions de Drucker au management des organisations autour de quatre points suivants :

Premièrement, il a bien clarifié que la préoccupation des organisations est la responsabilité et non pas le pouvoir.

Deuxièmement, il a montré que la recherche du profit n'est pas une fin en soi. Le profit est un effet de l'excellence du management. L'entreprise doit créer, maintenir et développer une clientèle. Les centres de profit sont la recherche - développement, le marketing.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Troisièmement, l'auteur a considéré l'entreprise comme une institution créatrice de changement cherchant à satisfaire les gens de l'extérieur avant ceux de l'intérieur, c'est-à-dire que les principaux objectifs de l'organisation se trouvent à l'extérieur de celle-ci, dans son environnement.

Quatrièmement, P. Drucker a proposé une typologie des structures organisationnelles (fonctionnelles, par équipe, décentralisée et par système).

Dans la même perspective que Drucker, Gélinier fonde la direction participative par objectif (DPPO). Selon ce dernier, la science des organisations doit reposer sur des principes clairs, simples et concrètement applicables. Le point fondamental du management de l'entreprise est la définition de sa politique générale à long terme.

Ainsi, réaliser des profits à long terme doit concorder avec une croissance à long terme, ce qui suppose de supprimer les obstacles à l'accès au marché, au financement, à la capacité d'évolution de l'équipe dirigeante. Ce qui lui semble primordial est l'adaptation de l'équipe dirigeante aux mutations technologiques et managériales au temps.

La politique générale doit s'accompagner d'objectifs quantitatifs et datés. Les objectifs vont permettre de déléguer l'autorité, de définir des responsabilités, d'intégrer des services, de définir la structure adéquate, de superviser, de motiver les hommes. Les objectifs sont ensuite complétés par des programmes et des budgets. Les déterminants de la compétitivité selon Gélinier sont :

- L'innovation permanente.
- La pression concurrentielle forte.
- La poursuite d'objectifs d'utilité sociale à l'extérieur et à l'intérieur de l'entreprise.

### **Section 02 : l'approche descriptive de l'organisation**

L'essor de la concurrence a touché tous les domaines d'activités de l'organisation. Cette concurrence entraîne l'orientation de l'analyse organisationnelle vers l'étude de l'environnement des organisations, ainsi que sur leur mode d'organisation et de structuration.

Une évidence s'impose alors peu à peu : les organisations sont influencées par leur environnement socio économique. Un tel constat a été le démarrage de très nombreuses études dont certaines ont eu l'ambition de créer une véritable science des organisations, établissant des lois complexes reliant un état de l'environnement donné avec les structures des organisations.

C'est dans cette voie que s'inscrivent les deux approches, de la contingence qui distingue plusieurs facteurs de l'environnement exerçant une influence réelle sur les organisations, qui sera l'objet de la première sous section, et l'approche systémique de l'organisation qui a, à son tour,

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

établi un parallèle biologique et a considéré les organisations comme des espèces, croissent et disparaissent selon certaines lois.

L'essentiel de cette approche sera abordé dans la deuxième sous-section. À ces deux approches, il s'ajoute une troisième qui s'inscrit dans une démarche cognitiviste puisque les théoriciens de cette école considèrent que la décision est appréhendée comme le résultat de processus dans lequel les routines d'origine institutionnelles jouent un rôle important ; il s'agit de l'approche néo-institutionnelle.

### **2.1. Théories de la contingence structurelle**

La contingence est une notion clé en matière d'analyse des organisations qui se définit comme étant une situation particulière et évolutive qui conduit à rejeter des prescriptions uniques et standards. On parle de contingence structurelle, car ses théories auront la mission de montrer qu'il peut exister plusieurs configurations structurelles optimales, et non pas une seule<sup>1</sup>, en fonction des différentes situations auxquelles l'organisation doit s'adapter.

Les théoriciens de cette approche vont s'intéresser en particulier à la relation qui peut exister entre l'organisation et son environnement en essayant d'identifier des configurations organisationnelles possibles ou des principes d'action contingents.

Dans cet angle de recherche nous distinguons deux types de théories : Celle qui relie les changements de structures organisationnelles à des variables internes et celle qui les relie à des changements externes.

#### **2.1.1 : Les Variables internes de contingence**

L'idée centrale de l'analyse contingente des organisations est qu'une « bonne » structure se manifeste par la cohérence entre différentes composantes du système « entreprise » et les contingences auxquelles elles sont confrontées. Parmi les variables internes de contingence nous trouvons : la taille et le facteur technologique.

##### **A : La taille de l'organisation**

A partir d'études statistiques sur des données empiriques, les agences gouvernementales de l'emploi aux Etats-Unis, Peter Blau s'est interrogé sur le lien entre la taille et la structure d'une organisation, en prenant comme critère de taille le nombre d'individus dans l'organisation. Il analyse ainsi les effets de la croissance sur la structure.

Il ressort, en effet, de ses analyses effectuées que l'augmentation des effectifs induit d'importants changements au niveau de l'organisation et de la gestion des tâches à réaliser.

---

<sup>1</sup> Ces théories se positionnent par rapport aux écoles, classique et relations humaines, qui proclament l'existence d'une seule configuration optimale de l'organisation. Les théories de contingentes abandonnent l'idée d'une solution optimale.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

En effet, plus la taille est grande plus les besoins en administration augmentent, plus la taille des composants s'élève, moins il y a d'homogénéité intra composant et plus il y a de différenciation structurelle. La taille croissante d'une organisation entraîne une différenciation de sa structure (multiplication des segments, différenciation de ces segments, augmentation de la taille moyenne des composants).

En se différenciant, la structure crée une demande accrue en personnel d'encadrement, ce qui a des effets pervers à partir d'un certain seuil. L'âge de l'organisation joue dans le même sens d'une tendance à la complexité, au poids renforcé de la fonction administrative la « spirale administrative ».

### **B : La technologie élément de contingence**

Une étude sur une centaine d'entreprises de plus de cent salariés est faite par Joan Woodward dont le but est de déterminer la cause des différences de structures organisationnelles. Les résultats de son expérience lui ont permis de lier la différence de structures par le type de technologie utilisé par les organisations. Cependant, la technologie utilisée et la structure mise en place sont liées et permettent à quelques entreprises de réussir que d'autres. Plus les technologies utilisées sont complexes, plus la structure administrative est élaborée et plus les cadres ont un nombre restreint de subordonnés<sup>1</sup>. Selon l'auteur, il est possible d'établir trois grandes catégories d'organisation en fonction de processus de production :

- Les entreprises de production par unité ou par petites séries sont des structures légères et flexibles, orientées vers les attentes des clients ;
- Les organisations de production de masse sont hiérarchisées et rigides et disposent d'un fort taux d'encadrement ;
- Les entreprises orientées vers un processus de production en continu avantagent la formation de structures souples basées sur un taux d'encadrement important et un personnel qualifié autour d'un mode de fonctionnement en réseau.

Pour J.Woodward, il n'existe pas de structures idéales, dans la mesure où les entreprises les plus performantes sont celles qui se rapprochent le plus du type de technologies mis en place.

### **2.1.2 : la théorie de la contingence externe**

#### **A : Structure « mécanique » ou « organique » de l'organisation**

D'une étude réalisée sur une vingtaine d'entreprises, T.Burns et G.M.Stalker (1961) montrent comment les structures organisationnelles des organisations diffèrent selon les caractéristiques de l'environnement (stabilité, hostilité, incertitude, diversité, complexité).

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, op cit, p111

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

En appréciant les conditions de l'environnement, à travers l'étude du taux de changement de deux facteurs externes à l'organisation : le processus technique adapté par l'entreprise et le marché du produit.

Les auteurs arrivent à distinguer deux types d'environnements correspondant à des profils d'entreprises données : un environnement très stable et un environnement très dynamique. Selon eux, l'établissement d'un lien entre la configuration structurelle des organisations et un type d'environnement permet l'émergence de deux catégories de structures : les structures mécanistes et les structures organiques qui correspondent respectivement à un environnement très stable et un environnement très dynamique, et dont les modalités organisationnelles sont diamétralement opposées<sup>1</sup>.

La structure mécaniste de l'organisation se définit par un mode de fonctionnement complexe basé sur une division verticale du travail, un système d'autorité hiérarchique, opération et comportement au travail formalisé par des procédures et sur la centralisation des décisions et communication verticale. Ce type de structure peut être assimilé à la bureaucratie rationnelle de la théorie traditionnelle.

Quant à la structure organique, elle apparaît bien adaptée à des circonstances instables et se base sur un modèle organisationnel flexible (décentralisation de décision, redéfinition permanente des tâches), une communication latérale et informelle, une collaboration verticale et horizontale et un mode de gestion en réseau. Dans ce type de structure, le pouvoir est fondé sur la compétence des acteurs à mobiliser des ressources à l'extérieur de l'organisation.

### **B : Intégration et différenciation par Lawrence et Lorsch**

La préoccupation des deux auteurs consiste à étudier comment les organisations faisaient face aux exigences nées de la diversité des environnements auxquels ses différents services sont confrontés. Ceci les a poussé à approcher l'adaptation des structures internes des organisations à leurs environnements respectifs en termes d'intégration et de différenciation.

**B.1: La différenciation** : elle représente un état de segmentation de l'organisation en sous unités amenées à développer des caractéristiques particulières en fonction des demandes de l'environnement spécifique auquel elles auront à faire face.

Chaque sous système agit dans un segment différent de l'environnement. Cela explique le degré de différence de comportement et de fonctionnement que l'organisation adoptera pour répondre aux demandes de l'environnement.

---

<sup>1</sup> H.Mintzberg, organisation et management : fondements et analyse, cahier français, management et organisation des entreprises, N° 287, 1998, p04

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Selon les deux auteurs, plus l'environnement est instable, plus l'organisation se différencie. En effet, en fonction de l'environnement, l'horizon temporel des managers, leur perspective sur les objectifs, leur façon de gérer et d'animer les équipes va s'avérer très différents.

D'après Lawrence et Lorsch, dans la pratique, la différenciation doit être analysée par rapport à quatre variables clés : la formalisation et la hiérarchie (nombre de règles, type de contrôle) des différentes sous unités, le terme des objectifs (volume, coût...) et la nature des relations interindividuelles (centrées sur les tâches ou sur les aptitudes des membres).

**B.2 : L'intégration** : c'est le processus destiné à instaurer une unité d'effort entre les différentes attitudes au sein de l'organisation et entre les unités de travail distinctes en vue de garder une cohésion globale minimale et d'accomplir les objectifs généraux de l'organisation. L'organisation devra ainsi trouver les solutions adaptées à son degré de différenciation.

En effet, des mécanismes internes d'intégration s'imposent pour réussir à coordonner les différentes unités de l'organisation. Pour réaliser une telle intégration les auteurs proposent les moyens suivants : la hiérarchie, des règles formelles, des services de liaison, des comités ou des liens personnels directs entre responsables.

Selon cette vision, la différenciation et l'intégration se présentent comme deux forces complémentaires, indispensables pour réaliser un management efficace. Plus l'environnement sera complexe, turbulent, plus les structures des organisations auront à s'adapter à cette diversité.

### **C : La relation stratégie et structure**

A partir d'une étude portant sur plusieurs grandes entreprises américaines, la relation entre stratégie et structure de l'organisation est mise en avant par A.Chandler. Selon l'auteur, à chaque modification de la stratégie, il y a modification de la structure des entreprises. Ainsi, les choix stratégiques des entreprises sont conditionnés par un état de l'environnement et un stock de ressources disponibles. Puis cette stratégie conditionne la structure.

L'auteur constate que l'organisation passe par trois étapes<sup>1</sup> : La petite entreprise mono produit se développe à proximité de son domaine d'activité d'origine. Avec la croissance du marché, elle est amenée à se diversifier. Avec la hausse de la demande, des perspectives nouvelles s'offrent à l'entreprise qui va alors rechercher, pour saisir ces opportunités, de nouvelles ressources comme se tourner vers des partenaires extérieurs. Avec son extension, elle doit décentraliser son pouvoir de direction et formaliser sa structure. Pour y parvenir, les entreprises doivent planifier et doivent adopter une structure fonctionnelle.

---

<sup>1</sup> C. Mansencal, D. Michel, Théories des organisations, disponible sur [www.Creg.ac-versailles.fr](http://www.Creg.ac-versailles.fr), consulté le 23-4-2007.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **2.1.3 : les configurations structurelles**

Dans ses travaux de synthèse, **H.Mintzberg** présente une typologie des organisations par laquelle il dépasse les typologies sur les structures désignées ci-dessus. Cet auteur, leur reproche l'incapacité à donner une vision globale de l'organisation (relier notamment stratégie, structure, pouvoir et environnement).

Dans cette perspective, il s'appuie sur la notion de configuration qu'il décrit comme le co-alignement de cinq familles d'attributs (les six parties internes de l'organisation, les quatre coalitions externes, les six mécanismes de coordination, les neuf paramètres de conception et les quatre facteurs de contingence) pour dégager une grille intégrale de structures.

**A : Les six parties internes de l'organisation** : d'après l'auteur l'organisation peut se décrire à partir de ses six composantes suivantes, cinq principales et la dernière étant inerte<sup>1</sup>.

Tout d'abord le **centre hiérarchique** est composé des personnes qui réalisent l'activité principale de l'organisation. Ensuite, toutes les organisations font recours au moins à un manager à plein temps pour diriger leurs affaires. Celui-ci occupe ce que Mintzberg appelle le **sommet stratégique**<sup>2</sup>.

Selon la taille de l'organisation, le sommet stratégique disposera d'une ligne hiérarchique plus au moins développée pour faire la jonction entre le sommet et le **centre opérationnel**. L'extension des organisations les conduit à se doter de groupes de spécialistes qui remplissent des tâches administratives de contrôle, de planification sans pour autant se situer dans la ligne hiérarchique. C'est la **technostructure**.

Dans le même rapport avec la hiérarchie, la fonction du support logistique assure une aide en offrant des services de recherche, de paie ou de relations publiques. Le sixième élément est composé de l'idéologie ou de la culture de l'organisation, des valeurs, traditions et croyances qui la diffèrent d'une autre organisation.

**B : Les quatre coalitions externes** : l'organisation est soumise aussi aux forces de coalition externe. Mintzberg identifie quatre groupes d'acteurs qui essaient d'exercer sur elle une influence et ce par différents moyens de pressions :

- Les propriétaires de l'organisation qui cherchent à maîtriser et à contrôler ses grandes orientations et sa politique générale ;
- Les partenaires de l'organisation qui entretiennent des relations économiques importantes à son développement (fournisseurs, clients, partenaires commerciaux...) ;
- Les syndicats et les différentes corporations dont le rôle principal est de défendre l'intérêt des salariés ;

---

<sup>1</sup> H.Mintzberg, op.cit, p05

<sup>2</sup> Le sommet stratégique représente l'organe de direction de l'entreprise et d'élaboration de stratégie.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

- Les publics, représentant des groupes aux intérêts généraux ou particuliers (pouvoirs publics, collectivités locales...).

La coalition externe peut revêtir plusieurs formes. Elle sera dominée si elle est contrôlée par un seul détenteur d'influence, divisée si elle est composée de groupes rivaux et passifs quand le nombre de détenteurs d'influence qui la composent est si important que le pouvoir se trouve dispersé.

**C : Les mécanismes de coordinations<sup>1</sup>** : l'auteur considère que toute activité humaine engendre deux besoins fondamentaux contradictoires à savoir, la division du travail entre différentes tâches et la coordination de ces tâches pour accomplir une activité. Dans cette pensée, il distingue six mécanismes de coordination par lesquels les organisations peuvent coordonner leur travail.

- L'ajustement mutuel qui sert à réaliser le travail par le biais d'un simple processus de communication informelle;
- La supervision directe accomplit la coordination du travail par l'intermédiaire d'une seule personne qui émet des ordres et des instructions aux autres personnes qui travaillent en interrelations ;
- La standardisation des procédés de travail réalise la coordination en spécifiant les procédés de travail de ceux qui doivent effectuer des tâches intermédiaires. Ces standards sont habituellement établis au niveau de la technostructure pour être exécutés au niveau du centre opérationnel ;
- La standardisation des résultats réalise la coordination du travail en spécifiant les résultats des différents types de travail ;
- La standardisation des qualifications et du savoir effectue la coordination de différents types de travail par le biais de la formation spécifique de celui qui exécute le travail ;
- La standardisation des normes à travers laquelle les normes dictent le travail. celles-ci sont contrôlées et établies pour l'organisation dans sa globalité de sorte que chacun travaille à partir d'un même ensemble de données ou de croyances.

**D : Les paramètres de conception de l'organisation** : la conception d'une organisation dépend aussi, selon l'auteur, de neuf paramètres qui déterminent la division du travail et la concrétisation de la coordination de façon à créer des comportements stables dans l'organisation.

Les structures d'organisation sont composées en combinant ces paramètres de diverses façons. Ils sont liés aux mécanismes de coordination et concernent quatre types de conception :

La conception des postes (spécialisation du travail, formalisation du comportement, formation et endoctrinement), la conception des liens latéraux (systèmes de planification et de

---

<sup>1</sup> J.M.Plane, op.cit,p123

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

contrôle et mécanismes de liaison), la conception de la superstructure (regroupement en unités et taille des unités) et la conception du système de prise de décision de l'organisation (la décentralisation)<sup>1</sup> ;

**E : Les facteurs de contingence :** pour qu'une structure soit efficace, il faut qu'il y ait cohérence entre les paramètres de conception et les facteurs de contingence, parce que ces derniers influencent le choix final de ladite structure organisationnelle.

- L'âge et la taille de la structure : plus une organisation est ancienne, plus son comportement devient prévisible et surtout facile à formaliser ;
- Le système technique : il s'intéresse aux procédés développés au niveau du centre opérationnel pour produire les biens et les services ;
- L'environnement de l'organisation : il représente les caractéristiques du contexte extérieur de l'organisation : les marchés, les conditions économiques, le climat politique,..etc.
- Le pouvoir : avec un contrôle extérieur, une organisation tend à centraliser le pouvoir au niveau du sommet stratégique et à formaliser son comportement.

### **2.2 : L'école systémique des organisations**

Apparu d'abord dans le domaine de la biologie à la fin des années vingt dû à des insuffisances de l'analyse analytique des problèmes, le concept système peut être défini comme « une structure organisée, ouverte sur son environnement, réunissant plusieurs éléments différents mais fonctionnant en interaction pour atteindre un but commun, avec des procédures de régulation »<sup>2</sup>.

Compte tenu de la complexité croissante des phénomènes étudiés, du progrès technique, des évolutions socio-économiques et de la multiplication des interactions, la théorie des systèmes, appliquée à l'organisation, vise à former une nouvelle approche globalisante des problèmes auxquels l'analyse est confrontée.

En effet, elle mobilise différentes sciences à savoir, la biologie, la physique, les sciences sociales pour étudier les phénomènes complexes. Afin de montrer l'apport de cette théorie à l'analyse des organisations nous développons respectivement dans cette section les travaux de L.V. Bertalanffy dans sa théorie générale des systèmes, J.W.Forrester et ceux de Trist et Bamforth.

#### **2.2.1 : La théorie générale des systèmes**

La théorie des systèmes a connu l'essor à partir des années trente grâce aux travaux de L.Von Bertalanffy. Ce dernier est considéré comme le principal fondateur de la théorie générale

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, op.cit, p115

<sup>2</sup> J.Plane, op.ct, p103

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

du système. L'auteur postule qu'il existe dans la nature des lois générales qui s'appliquent à tous les systèmes- quels qu'ils soient- indépendamment de leurs spécificités ou de leurs éléments.

Cependant, il se propose de fournir une approche globale des organisations en prenant en considération la complexité croissante de l'environnement<sup>1</sup>, tout en faisant réunir les apports de différentes sciences (biologie, sciences sociales, physique, mécanique...). Son hypothèse de base réside dans l'idée selon laquelle pour comprendre le mécanisme d'une entité, il faut la percevoir comme un système constitué de parties interdépendantes.

Dans cette perspective, il distingue deux types de systèmes : le système ouvert et le système fermé. Un système fermé ne subit pas l'influence de son environnement tandis qu'un système ouvert est en constante interrelation avec l'environnement externe. L'auteur formule certaines caractéristiques d'un système qui permet de comprendre son fonctionnement.

En premier lieu, un système est soumis à des changements et passe d'un état stable à un autre. En deuxième lieu, Un système est en permanence à la recherche de son équilibre. Il y arrive en corrigeant certaines de ses variables par un processus de régulation.

Ainsi, « la loi de croissance de l'entropie, deuxième loi de la thermodynamique, exprime la tendance de tout système à se désorganiser, à se détériorer et à se dissoudre. Pour résister à cette évolution, un système a besoin d'entropie négative en quantité au moins égale.

De fait, aucune forme organisationnelle n'est définitivement satisfaisante. Toute situation acquise est menacée. Les managers doivent en permanence recenser les sources d'entropie afin d'envisager les actions correctives qui s'imposent.

Or, plus la variété du système augmente plus il devient difficile d'anticiper et de piloter. Ainsi, au-delà d'un certain degré de complexité, il devient illusoire de vouloir comprendre ou contrôler un système (concept de barrière de variété) »<sup>2</sup>.

Appliquée à l'analyse des organisations, l'approche systémique examine à partir de cinq éléments caractéristiques de l'approche :

- Les éléments différenciés sont les services ou les fonctions de l'organisation qui recherchent des buts propres en mobilisant des moyens financiers, techniques et humains ainsi que des procédures et des outils de gestion ;
- L'approche systémique suppose l'existence d'une limite entre le système et son environnement qui peut être délimitée à partir de la structure organisationnelle ;
- L'environnement est examiné et analysé à travers la formalisation des différents partenaires et concurrents de l'organisation ;

---

<sup>1</sup> L'environnement est un ensemble des éléments extérieurs à l'entreprise ayant une influence sur elle et qu'elle peut influencer en retour.

<sup>2</sup> M.Barabel et O.Meier, op. cit, p48

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

- L'analyse systémique vise à atteindre l'objectif général de l'organisation ;
- La théorie systémique dévoile l'importance des procédures de régulation menant à des prises de décisions et à la mise en œuvre d'actions guidées par l'organisation pour atteindre des objectifs finalisés.

En résumé, la théorie systémique de l'organisation est représentée en tant que système ouvert, finalisé avec des interdépendances fortes entre ses éléments constitutifs et des processus de régulation, plus ou moins formalisés et automatisés, qu'il s'agit de mobiliser et de mettre en œuvre le cas échéant.

### **2.2.2: L'entreprise est vue comme système**

Avec la contribution de plusieurs chercheurs, la théorie générale des systèmes a vu son application amplement à l'organisation.

Parmi ses chercheurs en la matière, J.W.Forrester qui considère l'organisation comme un système complexe, composé de sous-systèmes organisés pour garantir l'exercice des activités de l'organisation considérée comme ouverte sur son environnement.

En effet, l'entreprise est composée de différents éléments qui sont les hommes, les machines, les différents actifs de l'entreprise (matériels ou immatériels). Ces éléments sont hétérogènes. Ils sont nombreux et divers et entretiennent de nombreuses relations. Le système est donc complexe. Cette complexité lui donne une capacité d'adaptation. En effet, l'organisation comme système peut être analysée à partir de ses différentes propriétés<sup>1</sup> :

1. l'organisation est un système organisé : l'organisation est dotée d'une structure dont il existe une division du travail et des dispositifs de coordination ;
2. l'organisation est un système régulé : la prise de décision, la mise en œuvre d'actions correctives permettent à l'organisation d'atteindre ses objectifs.
3. l'organisation est un système de commande : il permet d'assurer la régulation de l'entreprise en faisant face aux dysfonctionnements auxquels l'entreprise est confrontée ;
4. l'organisation est un système dynamique : l'organisation forme un système dynamique puisqu'elle est en constante évolution sous l'influence de son environnement ;
5. l'organisation est un système finalisé : l'organisation est un système finalisé dans la mesure où un certain nombre de buts généraux sont recherchés ;
6. l'organisation est un système concret : il est constitué d'un ensemble d'éléments tangibles ;

---

<sup>1</sup> J.Plane, op.cit, p105

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

En résumé, Les différents échanges de l'organisation avec son environnement déterminent son fonctionnement. L'organisation tire dans son environnement des hommes, des ressources matérielles et va lui fournir les résultats de son activité.

En outre, L'organisation poursuit des objectifs donc elle forme un système finalisé. L'entreprise est un système organisé, c'est-à-dire qu'entre tous les éléments sont définis des résultats plus au moins formels.

Il existe donc dans le système des relations entre subordonnés et supérieurs ; un système hiérarchisé. L'organisation est composée de sous systèmes : de production, de décision, d'information, d'exploitation, physique, financier. Chacun des sous-systèmes peut lui-même être subdivisé en sous-systèmes qui entretiennent entre eux des relations. Enfin l'organisation n'atteint pas toujours des résultats escomptés, c'est pourquoi il faut la réguler.

### **2.2.3: l'approche systémique par les régulations**

En vue de la prise de décision, l'analyse systémique des organisations distingue quatre modes de régulation.

**A : La régulation par anticipation** : c'est une régulation à long terme et stratégique. Par anticipation, on va éviter que le système soit inadapté. Il s'agit de traiter les perturbations de l'environnement avant qu'elles n'affectent le système.

Pour ce faire, il est indispensable de disposer des informations qui ont été collectées afin de prévoir des éventuelles perturbations. Cette régulation par anticipation est indispensable lorsque les délais d'adaptation de l'organisation sont longs : difficile, coûteuse. Toutes les informations ne sont pas certainement disponibles. Cette régulation doit être complétée par la régulation par alerte.

**B : La régulation par alerte** : les perturbations ont affecté le fonctionnement interne de l'organisation d'où des mesures correctives. Celle-ci consiste à chercher à corriger le dysfonctionnement qui s'est produit en son sein.

**C : La régulation par erreur** : à court terme et dans le domaine de l'exploitation. L'entreprise et son système de commande constatent des écarts entre les objectifs préalablement fixés et les résultats.

Il convient donc de chercher à comprendre d'où viennent ces écarts. Une fois les raisons trouvées, le système met en œuvre les modifications. Cette régulation est fréquente et permet de palier aux insuffisances des deux autres modes de régulation.

**D : L'autorégulation : système automatisé** : Le système va se trouver en équilibre permanent ou avoir un fonctionnement régulier. Chaque élément de ce système ne peut avoir qu'un nombre limité de comportements. Le nombre de relations entre ces systèmes est réduit (chaîne...).

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Dans l'organisation, ces quatre modes de régulation existent et sont utilisés simultanément. L'intérêt de considérer l'organisation comme un système montre que l'organisation est plus importante que la somme de ses parties. Le concept de système rend compte de la diversité des organisations. Elle est influencée par son environnement et réciproquement.

### **2.2.4 : L'organisation, un système de gestion**

Dans la même démarche que Forrester, plusieurs auteurs à savoir Tabatoni, Janiou et Y.Dupuy ont montré l'importance du système de gestion. Ce dernier est considéré comme « un ensemble de moyens matériels, humains et procéduraux organisés sous la forme de système, qui ont pour objet d'assurer l'exercice des activités de l'entreprise »<sup>1</sup>.

Les principales activités sont celles de direction, de planification stratégique, d'organisation, d'information, d'animation et de contrôle. Ces différentes activités peuvent être regroupées en sous-systèmes relevant eux même de différentes classifications possibles. Nous apercevons au moins trois.

**A : La classification par fonction** : à partir d'une classification fonctionnelle, on a distingué les sous-systèmes d'approvisionnement, de production et de commercialisation ;

**B : La classification par flux** : Il est aussi possible de classer les sous systèmes en fonction de types de flux échangés. Forrester distingue ainsi le sous système physique gérant les flux réel, le sous système financier structurant les flux de capitaux et le sous système de communication organisant le système d'information de l'organisation ;

**C : La classification par sous-systèmes** : la majorité des partisans de la théorie systémique font recours à cette classification. Celle-ci distingue nettement trois systèmes :

- Le système d'information peut être expliqué par tous les moyens et procédures destinés à procurer aux acteurs de l'organisation une représentation plus ou moins juste de l'état et du fonctionnement organisationnel de celle-ci face à son environnement ;
- Le système de décision : composé par l'ensemble des éléments participant au processus décisionnel. Il contribue à la conduite de l'organisation ;
- Le système opérationnel : rassemble le système d'approvisionnement, de production, de commercialisation, le système financier et celui des ressources humaines.

En définitive, tout sous système peut, lui-même, être divisé en sous système, ce qui rend l'analyse commode sans pour autant perdre de vue les différentes combinaisons possibles car ceux-là sont inter reliés entre eux.

L'analyse systémique appliquée au management des organisations lui a fourni un nouveau cadre conceptuel d'analyse et des outils méthodologiques appropriés.

---

<sup>1</sup> J.M.Plane,op cit, p108

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **2.3 : L'école néo institutionnaliste du management**

Pourquoi et comment les lois et règlements influencent-ils sur les managers ? Comment les différences de croyances culturelles et de représentations expliquent-elles leurs actions ? Le comportement des dirigeants est-il mû par des forces classiques de rationalité, ou est-il façonné par des conventions, des routines voire des normes implicites ?

Ces quelques interrogations traduisent l'importance de la dimension institutionnelle dans le management des organisations. Elles témoignent aussi que les actions des managers ne s'exercent jamais sans pressions, ni arrangements institutionnels mais plutôt le résultat d'une construction sociale.

Cela pousse ainsi à examiner le statut de l'acteur, de sa liberté de ses marges de manœuvre à appréhender la multiplicité des motifs d'actions des dirigeants au delà de la seule rationalité instrumentale. C'est précisément dans cette vision que s'inscrivent les théories institutionnalistes des organisations.

#### **2.3.1: les éléments structurants de la théorie**

P. DiMaggio et W. Powell constituent deux représentants du courant de la sociologie institutionnaliste. Leurs contributions communes vont servir ici de point de référence afin d'illustrer les éléments structurants de ladite théorie.

Le néo institutionnalisme sociologique soutient que les structures et les actions des dirigeants ont des propriétés autant symboliques que fonctionnelles et que l'adoption d'une structure peut survenir indépendamment des problèmes de contrôle et de coordination qu'une organisation doit affronter<sup>1</sup>.

Cela explique une démarche cognitiviste puisque l'action est appréhendée comme le résultat de processus dans lequel script et routines d'origine institutionnelle jouent un rôle significatif. Cette démarche cognitiviste qui fait distinction entre le néo institutionnalisme et l'institutionnalisme originel<sup>2</sup>.

DiMaggio et Powell ont une vision antifonctionnaliste dans l'explication des phénomènes organisationnels. Leurs travaux s'articulent autour d'une construction théorique dont le concept d'isomorphisme institutionnel constitue le socle fondateur.

#### **A: Homogénéisatrice des structures**

Le point de démarrage de la réflexion des deux auteurs, réside dans la recherche des raisons qui poussent ou incitent les organisations à devenir similaires. Autrement dit pourquoi les organisations deviennent elles similaires ?

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, op cit, p60

<sup>2</sup> Ibid, p60.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

À partir de là, ils cherchent à expliquer la propension des organisations à se ressembler et aussi s'éloignent des questionnements classiques de la théorie des organisations qui se préoccupe de la diversité des formes structurelles.

### **B: le concept du champ organisationnel**

Pour voir l'origine de l'homogénéisation des organisations, les deux auteurs reconnaissent à l'instar de Max Weber que la bureaucratisation forme un vecteur important de l'homogénéisation des entreprises et des Etats.

Néanmoins, ils suggèrent que les causes de rationalisation ont changé et sont moins le fait de la concurrence et de la recherche d'efficacité que de facteurs de nature institutionnelle.

En phase de développement et de maturité, la structuration des champs organisationnels est profondément modelée, médiatisée, canalisée par les arrangements institutionnels qui entretiennent une tendance inévitable à la similarité<sup>1</sup>.

C'est ainsi que DiMaggio décrit l'émergence de modèles organisationnels dominants pour la production de services culturels hauts de gammes aux Etats-Unis d'Amérique à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle.

Ce modèle structurel dominant forme, selon les deux auteurs, un champ organisationnel. Le champ organisationnel est un concept clé de la sociologie néo institutionnaliste. Il est le résultat d'un ensemble varié d'activités provenant de diverses organisations et définit un domaine reconnu de vie institutionnelle tels que les fournisseurs clés, les clients, les agences de régulation et les organisations concurrentes<sup>2</sup>.

Le processus d'institutionnalisation du champ organisationnel, selon DiMaggio et Powell, est articulé autour de quatre phases :

- Une croissance des interactions organisationnelles ;
- L'émergence de structures inter organisationnelles dominantes et de coalitions ;
- Une augmentation du niveau d'information à traiter ;
- La prise de conscience des participants de leur appartenance commune à un domaine d'activités.

Les différentes pressions institutionnelles qui s'exercent sur les organisations entraînent l'homogénéisation des modes d'actions. En effet, il se développe peu à peu une forme de rationalité collective propre au champ d'organisation constitué.

En outre, même si les organisations cherchent à instaurer des changements, sous l'effet des forces institutionnelles et des intérêts des acteurs, une réduction de la diversité qui va se produire.

---

<sup>1</sup> S.Charreire et I.Huault, op.cit, p102

<sup>2</sup> Ibid, p103

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Toutefois, les deux auteurs expliquent ainsi la permanence et la similarité de systèmes sociaux complexes à travers l'interaction d'acteurs dont les actions sont conscientes et parfois finalisées mais qui tendent incidemment à reproduire au niveau agrégé, les institutions qui contraignent ces actions.

### **C: La quête de la légitimité**

La théorie néo institutionnelle situe au cœur de son analyse la recherche de légitimité des organisations, au-delà de la seule et l'unique recherche de l'efficacité<sup>1</sup>.

Dans cette conception, DiMaggio et Powell maintiennent que le concept le plus adapté à la description de la dynamique d'homogénéisation est celui d'isomorphisme. Il permet en effet d'identifier le processus qui conduit l'unité d'une population à ressembler aux unités affrontant les mêmes conditions environnementales.

Toutefois, Une telle démarche demande que les caractéristiques organisationnelles se modifient pour devenir progressivement compatible avec les traits dominants de l'environnement. Les deux auteurs remarquent que les organisations entrent non seulement en concurrence pour des ressources et des clients mais sont mues par la recherche de pouvoir et de légitimité. Elles sont alors conduites à se ressembler.

En ce sens, les composantes politiques voire rituelles de la vie organisationnelle dépassent la poursuite de l'efficacité. Pour que leur organisation demeure, les dirigeants n'adoptent pas nécessairement les pratiques les plus appropriées aux exigences économiques de l'heure, mais celles qui semblent les mieux acceptées socialement. Pour cela, on trouve des définitions socialement construites de la performance.

Dans cette perspective, se pose alors la question du changement et de l'institutionnalisation des pratiques et formes organisationnelles. Les éclaircissements de l'isomorphisme institutionnel sont basés conjointement sur l'émergence d'un discours normatif et des pressions que les organisations et les acteurs exercent les uns sur les autres.

Ainsi, le phénomène d'isomorphisme permet de comprendre les dynamiques d'homogénéisation et de structuration des camps, mais aussi la dimension parfois très irrationnelle voire ambiguë des processus organisationnels, dont les fondements ne sont pas ceux de l'optimalité économique.

### **D: L'isomorphisme : fondement des processus d'institutionnalisation**

Trois mécanismes principaux sont au fondement des processus d'institutionnalisation, selon DiMaggio et Powell, l'isomorphisme coercitif, l'isomorphisme normatif et l'isomorphisme mimétique.

---

<sup>1</sup> M.Barabel et O.Meier, op cit, p60

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

**a. L'isomorphisme coercitif :** Il est le résultat de pressions tout autant formelles qu'informelles. Il est également issu des attentes culturelles d'une société. Dans cette perspective, de nouvelles règles politiques et législatives sont susceptibles d'encourager le changement organisationnel.

**b. L'isomorphisme normatif :** il renvoie à l'importance accordée au phénomène de professionnalisation, appréhendé comme l'ensemble des efforts collectifs des membres d'une profession pour définir leurs méthodes de travail et établir une base légitime à leur activité, leur garantissant un degré d'autonomie suffisant.

**c. L'isomorphisme mimétique :** l'importance de celui-ci comme comportement des dirigeants confrontés à un problème dont les causes sont obscures ou les solutions inconnues. Cette dynamique prend la forme de l'imitation des comportements les plus facilement identifiables ou les plus utilisés par les organisations et les dirigeants apparaissant comme légitimes dans un champ.

Au total, l'isomorphisme avec l'opinion publique, les systèmes éducatifs, les structures de régulation et de certification et les organisations semblent comme légitimes, permet d'obtenir plus de stabilité et de prévisibilité dans les comportements, augmente la légitimité et autorise l'accès aux ressources et cela avec beaucoup plus d'efficacité que le système concurrentiel classique.

Les organisations en viennent alors à devenir de plus en plus similaires. Ce processus d'homogénéisation est favorisé par la dépendance d'une organisation vis-à-vis d'une autre organisation, l'ambiguïté de ses objectifs, le rôle de l'incertitude et l'importance du degré de professionnalisation au sein du champ.

### **2.3.2: Apports et limites de la théorie néo institutionnelle**

En rompant avec les démarches conventionnelles d'adaptation rationnelles et de logique d'efficience et d'efficacité, plutôt puissantes dans le domaine du management organisationnel, le néo institutionnalisme a été l'objet de plusieurs critiques.

Celles traditionnellement adressées à ce courant portent principalement sur la conception des dynamiques organisationnelles qualifiées de déterministes et sur l'appréhension trop macrosociologique des phénomènes économiques. En effet, les organisations seraient le résultat du processus institutionnel qui les dépasse, sans aucune référence à la rationalité des managers.

Conventions, habitudes, obligations sociales conduiraient à des comportements de non choix. Orientées par le seul souci d'intégrer des pratiques et procédures institutionnalisées dans la société, les organisations auront comme unique objectif celui de chercher à asseoir leur légitimité et à prolonger leur survie.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Ainsi, les éléments structurels internes sont parfois peu reliés entre eux, les règles sont souvent violées, les décisions souvent non implantées ou présentent des conséquences incertaines, les technologies ont une efficacité problématique et les systèmes d'évaluation se voient pervertis. On peut dès lors s'interroger sur la place et le rôle du décideur dans un tel système.

D'une façon générale, les théoriciens institutionnalistes, dans leur analyse, ont choisi l'étude de la conformité à celle de la résistance, de la passivité au volontarisme, de l'acceptation à la manipulation politique.

Malgré les critiques, la théorie néo institutionnelle permet cependant d'attirer l'attention sur une dimension souvent négligée dans le domaine de la gestion des organisations. En effet, elle souligne l'importance des forces sociologiques qui s'exercent sur les organisations et façonnent les processus décisionnels, l'influence des pressions étatiques, sociétales et culturelles plutôt que celle du marché et de la rareté des ressources, les effets de l'histoire, des réglementations plutôt que ceux de l'autonomie de l'acteur.

Cependant, cette vision passive des organisations et des acteurs a éveillé des prolongements théoriques qui mettent l'accent sur le changement, l'agencement managérial et l'intentionnalité du décideur. Certaines manœuvres stratégiques susceptibles de modeler l'environnement sont également recensées.

La notion de management n'est habituellement utilisée que dans la gestion des entreprises à des activités marchandes. Les évolutions importantes des conditions dans lesquelles les structures publiques sont appelées à évoluer <sup>1</sup>ont placé des responsables publics dans de nouvelles situations différentes. Ces nouvelles situations nécessitent d'eux une conception distincte de l'organisation et du fonctionnement des structures publiques.

Le rôle des structures publiques dans la vie économique et sociale s'est donc largement étendu. Empruntant des formes juridiques variées, en particulier des formes issues du droit privé, cette transformation a progressivement conduit à une dilution de la différence entre le « public » et « le privé ». Cette évolution explique donc l'introduction du management public comme nouvelle technique de gestion des structures et organisations publiques. C'est dans cette perspective que s'inscrit la troisième section de ce présent chapitre. En effet, nous nous intéresserons sur le processus permettant le passage de management au management public.

Quelle forme adéquate du management dans les organisations publiques ?

---

<sup>1</sup> Les nouvelles attentes des contribuables et des usagers de service public, l'environnement est de plus en plus concurrentiel.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **Section 03 : management public pour l'efficacité de l'intervention publique**

En se référant à la théorie systémique des organisations qui met le point sur l'interrelation entre l'organisation et son environnement, les organisations publiques, toutes comme les organisations privées sont soumises aux transformations de leurs environnements.

#### **3.1. Fondement du management public**

L'environnement mondial a connu durant la décennie quatre vingt plusieurs transformations. Il s'agit de voir comment ces transformations ont-elles influencé le fonctionnement interne des organisations publiques et de quelle manière l'introduction de la notion du management est faite au sein des institutions publiques dans certain pays de l'Europe ?

##### **3.1.1 : Les transformations de l'environnement**

Dans ce présent point, nous allons nous limiter volontairement aux transformations d'ordres économiques et géopolitiques, technologiques et socioculturels de l'environnement.

##### **A : Les transformations économiques et géopolitiques**

La crise économique des années soixante-dix a inversé la majorité des indicateurs de la croissance et a conduit à des pénuries de ressources financières.

Ainsi, le budget du secteur public a connu une tendance à la baisse à partir des années quatre-vingts, avec les effets sur les investissements, les emplois et les frais de fonctionnement. Cette situation a ramené au premier plan des préoccupations : d'une part, celle des choix et des priorités dans les orientations de politiques publiques ; d'autres part, celle de la rigueur budgétaire et de la limitation des dépenses. Ainsi, plusieurs pays ont opté pour la privatisation d'une large part de leurs secteurs publics de production en visant alors la réduction de leurs dépenses publiques.

La généralisation de l'économie de marché ou la mondialisation a donné l'existence à une sorte de firmes appelées « les multinationales ». L'activité de ces dernières transcende largement les frontières ; les Etats ne pouvaient plus être régulateurs uniques d'activité et se voyaient dépassés par de puissantes logiques capitalistiques et socioéconomiques qu'ils ne sont pas en mesure de maîtriser. Dès lors, ils doivent s'adapter à ce nouveau contexte mondial<sup>1</sup>.

Le premier effet de la mondialisation sur le milieu public est la remise en cause directe ou indirecte des monopoles traditionnels au sein des frontières nationales. Cela est peut être la résultante de plusieurs facteurs à savoir, le progrès technologique (permettant des échanges et des flux d'information non contrôlables par delà les frontières), l'existence des réseaux économiques transnationaux, les attentes des usagers en faveur de biens plus attractifs en termes de qualité et prix.

---

<sup>1</sup> A.Bartoli, le management dans les organisations publiques, éd, Dunod, août 1997, p300.p 45-56.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Ainsi, des choix nouveaux sont devenus possibles dans le secteur d'activité là où n'existait antérieurement que l'offre unique du service public monopolistique. Pour faire face aux nouvelles exigences des usagers dans un tel contexte, les services publics doivent donc aligner leurs prix et leurs prestations. Autrement dit, dans un tel contexte d'évolution rapide, les secteurs publics se révèlent de plus en plus incapables de répondre seuls aux besoins sans cesse croissant des usagers.

### **B : Les transformations technologiques**

Afin d'assurer l'équité entre les usagers devant le service public et de permettre l'accès égalitaire de tous à la modernité, le secteur public s'est retrouvé entrepreneur de plusieurs activités touchant à l'énergie, la santé, l'éducation, les grandes infrastructures, les télécommunications, la défense et autres. Ces activités nécessitent des investissements gigantesques et des remises en cause permanents en fonction de progrès techniques dans le monde.

En effet, dans quelques situations, de tels investissements dépassent amplement les capacités des Etats. En outre, les évolutions technologiques mènent à l'interpénétration des secteurs d'activité voire, à l'imbrication entre les deux secteurs public et privé.

### **C : Les transformations socioéconomiques**

L'action standardisée, uniforme et impersonnelle des organisations publiques n'est guère adaptée à ce nouveau contexte caractérisé notamment par :

- La multiplication et la différenciation des attentes des populations ;
- Une transformation des rapports des citoyens à l'égard de l'Etat et de l'administration ;
- L'émergence d'une société civile dynamique et plurielle.
- Une ouverture institutionnelle sur des acteurs politiques ce qui a favorisé un climat de libéralisation politique ;
- Une évolution significative des rapports contractuels dans les domaines du travail, des relations sociales, et des transactions commerciales ;
- Une transformation des rapports des citoyens à l'égard de l'Etat et de l'administration ;
- L'apparition de nouveaux besoins sociopolitiques.

Pour cela, le service public doit davantage tenir compte de spécificités et des variétés de la demande des usagers d'où la nouvelle conception de l'administration qui n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, mais aussi et surtout au service du public, autrement dit elle

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

doit améliorer la fourniture des prestations de service public aux usagers selon des règles d'efficacité, d'efficacités et de transparence<sup>1</sup>.

Ce fut d'ailleurs, l'une des préoccupations de la décentralisation. Bien entendu, la pression externe des usagers est ressentie plus au moins fortement suivant le type d'organisation publique concerné. Les collectivités territoriales, notamment les communes, se trouvent directement interpellées par cette situation car elles constituent une unité de base où sont exprimés directement les besoins des citoyens.

Face aux transformations économiques et géopolitiques, technologiques et socioculturelles qu'a connu l'environnement des organisations publiques durant la décennie quatre-vingts, ce sont bien leurs modes de fonctionnement internes qui se retrouvent directement mis en cause, et en existence d'enjeux d'une nature incontestablement différente de ceux du passé.

En effet, le phénomène croissant de la privatisation a démontré que les organisations publiques à l'instar du privé, sont confrontées à un risque de disparition en cas d'inadaptation face aux évolutions et exigences de leur environnement.

L'enjeu de survie et d'évolution, la restriction des ressources financières publiques, les exigences de qualité de la part des usagers devenus clients sont autant de contraintes et de pressions qui ont rendu légitime et nécessaire l'introduction des démarches managériales dans le secteur public.

Dans un contexte incertain, instable, mouvant et de plus en plus concurrentiel, le principe fondamental de satisfaction de l'intérêt général n'exonère plus le secteur public des contraintes d'efficacité et de performances. Ainsi, l'émergence et le développement des concepts de management au sein du secteur public sont de plus en plus progressifs.

### **3.1.2 : Quel management pour les organisations publiques ?**

En quête de l'adaptation des organisations publiques aux nouvelles données, au milieu des années 80, certains auteurs de la science administrative proposent une interprétation optimiste et unificatrice de l'introduction du management au sein des administrations publiques (Debbash 1989).

Ce nouveau mode de gestion se caractérise par une volonté des acteurs publics de dépasser la conception traditionnelle de la gestion publique, caractérisée par une forte soumission au droit administratif et l'exclusive attention portée au respect des procédures officielles vers une conception gestionnaire (managériale) ayant pour objectif, selon Chevalier et Loschack (1982) d'utiliser au mieux les moyens dont elle dispose et d'améliorer l'efficacité de son action.

---

<sup>1</sup> Ben Mihoub, les réformes administratives en Algérie, Forum-euro-méditerranéenne sur les innovations et les bonnes pratiques sur l'administration, Tunis, 15-17 juin 2007. p8.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Le management public se retrouve donc entre deux logiques contradictoires ; la logique juridique d'une part qui répond aux impératifs de garantie, de stabilité et d'équité<sup>1</sup> et d'autre part, d'une logique managériale, poursuivant des objectifs d'efficacité, de compétitivité et de rentabilité.

En outre, le souci qui guide le comportement administratif est la conformité à la règle ainsi que le respect de la norme et ceci souvent au détriment des critères d'efficacité et des objectifs d'atteinte de résultats. Face à cette confrontation entre les deux logiques, le management public se doit donc concilier entre elles.

A la lecture des différents ouvrages traitant directement ou indirectement du management public, dans son sens le plus large, nous avons constaté la difficulté de définition de son domaine d'action. La faiblesse d'une base théorique et d'un cadre conceptuel propre au management public et les conditions de son apparition, expliquent en partie l'ambiguïté liée à son contenu, sa nature et sa signification.

Néanmoins, jusqu'à présent, ni les praticiens ni les théoriciens chercheurs n'ont fait accord général sur la discipline du management public. Dans ce présent point, nous allons essayer de répondre à l'interrogation suivante : le management public procède-t-il par transposition, par adaptation ou bien encore par innovation ou démarcation par rapport au management privé ?

Trois courants s'opposent sur la discipline du management public ; ils peuvent être distingués après la lecture des ouvrages traitant du sujet.

Le premier considère que le management public représente une sous-catégorie du management des organisations. Cette vision conduit à considérer le management public comme une simple transposition des pratiques managériales du privé au public.

Le deuxième courant est composé des théoriciens considérant que le management public est spécifique (autonome). Enfin le dernier courant réclame d'un management public adaptif et innovateur.

### **A : Conception d'un management transposé et subordonné aux théories du privé**

Les auteurs composant ce premier courant se sont basés sur les points communs ainsi que, sur les similitudes de fonctionnement et des contraintes de gestion existant entre les deux secteurs privé et public pour affirmer la thèse de la transposition des techniques de gestion des entreprises privées aux entreprises publiques.

En effet, Bozeman (1987) avance le caractère ambigu de la frontière qui délimite traditionnellement les deux secteurs et appuie l'interpénétration croissante des deux logiques de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Cette logique se double d'une rationalité bureaucratique d'administration fondée sur une définition stricte et une prévisibilité des comportements par des codifications réglementaires contraignantes.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

La réalité du fonctionnement des organisations privées et publiques révèle en effet que les critères traditionnels ne peuvent plus suffire à établir de claires distinctions entre les deux sphères.

Ainsi, certains organismes de service public réalisent du profit ; d'autres ont des activités réellement marchandes dans un contexte concurrentiel ; à l'inverse, de quelques organisations privées qui participent directement ou indirectement à des missions d'intérêt général telles que, les cliniques et les écoles.

En outre, le cas du secteur associatif ou des organisations à caractère social renforce la complexité de la combinaison<sup>1</sup>. (Par là, les entreprises se reconnaissant des responsabilités sociales et le secteur public des impératifs de performances économiques).

Selon cette conception, le management n'est ni public ni privé mais adapté à tout type d'entité collective soumis à des problèmes de fonctionnement et d'organisation en commun. Dans le même sens, selon A. Bartoli, plusieurs indices laissent à penser que les origines du management peuvent provenir tout autant de l'administration que de l'entreprise<sup>2</sup>.

Or, les travaux des premiers théoriciens en management ont concerné notamment des organismes publics ; Fayol les appelait des entreprises « sans objectifs monétaires ».

Ceci dit, un bon nombre d'habitudes, de procédures et même de vocables dans la gestion des entreprises sont venus du secteur public ; par exemple, la notion du cadre couramment utilisée par les entreprises est d'origine militaire. Dans la même optique, le père fondateur du management scientifique, Taylor, a dénoncé l'influence sur les industries de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle de principe d'organisation à caractère militaire.

Ceci constitue une preuve tangible que les grands principes de fonctionnement de l'institution militaire constituaient une référence pour les entreprises de l'époque. En outre, historiquement, les transferts managériaux semblent bien se produire dans les deux sens entre le public et le privé, dans des proportions variables selon des pays et des époques<sup>3</sup>.

Au total, selon ce courant, les doctrines du management privé sont facilement transférables et applicables quelque soit le cadre d'étude considérée. Ainsi, le management public ne pourra être qu'imitatif et subordonné aux idées développées dans la littérature de la gestion privée.

### **B : La conception d'un management public autonome**

Le second courant du management public est constitué par les partisans d'une gestion publique totalement détachée des théories privées. Pour cela, ils utilisent comme arguments les spécificités du fonctionnement de secteur public.

---

<sup>1</sup> Parmi lesquelles nous trouvons, les maisons de retraite, les organisations humanitaires, centres éducatifs, sociétés d'insertion.

<sup>2</sup> A. Bartoli, op. cit. p18

<sup>3</sup> Ibid, p.18.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Ces spécificités portent principalement sur les aspects politiques et juridiques des organisations publiques qui, à leurs tours, entraînent nécessairement des différences quant aux finalités et aux modes de fonctionnement de ces dernières. En empruntant cette démarche, nombreux sont les auteurs qui ont montré la différence de nature des biens et des services produits par le secteur public (caractère indivisible, impossibilité d'exclusion, existence d'externalités).

En outre, Parentau (1994) met l'accent sur la logique de bien être collectif recherché par le secteur public qui le placera dans une situation de monopole. Autrement dit, les organisations publiques imposent au marché leur condition d'une manière unilatérale ; cela montre indéniablement que le management public n'est pas le management privé. L'un des chevronné partisans de ce courant est sans conteste Gilbert (1983) qui affirme que le pouvoir de contrainte et de puissance publiques dont disposent certaines organisations publiques détermine un mode de gestion totalement spécifique.

Donc, cette nouvelle conception ouvre la voie à un management spécifique des organisations publiques. Elle est expliquée avec des démarches distinctes par de nombreux auteurs<sup>1</sup>. Elle repose non pas tant sur la spécificité des outils de management public que sur les caractéristiques mêmes des systèmes publics au regard de leur environnement.

Selon les deux auteurs, S. Alecian et D. Foucher, le service public doit changer, et il est le seul à pouvoir le faire correctement, car il maîtrise ses spécificités (nature des missions, rigueur des règles de la comptabilité publique, statut de la fonction publique). C'est à lui seul d'inventer les formes de management adaptées à sa réalité.

Or, toute transformation imposée de l'extérieur est, par nature, moins adaptée à la réalité que celle menée de l'intérieur<sup>2</sup>. En outre, la culture du service public est extrêmement spécifique, largement adaptée à sa finalité et le problème n'est pas tant ses valeurs, bien au contraire, mais une redéfinition de ses missions, de son organisation et de son mode de fonctionnement. Ce n'est donc pas en remplaçant ses valeurs par d'autres issues de secteur privé, du mode associatif ou de l'étranger, qu'on procédera à cette définition.

Il convient donc de procéder à une analyse de la culture de son organisation, d'en retirer les points forts actuels, et de faire face aux défis à surmonter<sup>3</sup>. De ce point de vue, cinq composantes permettent de caractériser les organisations publiques<sup>4</sup> :

- 1° La poursuite de finalités externes ;
- 2° Absence de rentabilité capitalistique ;

---

<sup>1</sup> P. Gilbert, la nature du management public, in cahier Français, N° 202 juillet septembre 1981 p 69-72.

<sup>2</sup> S. Alecian et D. Foucher, guide du management dans le service public, éd organisation, p37.

<sup>3</sup> IDEM, p 43.

<sup>4</sup> Santo et Verrier, management public, éd Puf, 1993, p 5-7.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

3° Des missions assurées en concurrence nulle ou imparfaite ;

4° Des systèmes complexes extrêmement cloisonnés ;

5° Une soumission d'une action administrative au politique.

### **C : Management public adaptif et innovateur**

Une troisième conception du management public part d'un raisonnement qui consiste à la recherche d'une gestion plus méthodique, plus rationnelle et plus efficace des organisations publiques. Face à cette préoccupation, la logique managériale prendra une place importante car la finalité qui consiste à l'amélioration et la performance dans les systèmes de gestion des entités publiques l'exige.

De là, le management public ne peut négliger toutes les théories et des pratiques développées dans le secteur privé. Le management public doit donc s'inspirer avec discernement des expériences et pratiques connues déjà par des entreprises privées. Cette possibilité de faire recours aux méthodes managériales du privé par le management public n'induit en rien une identification du premier avec le second. D'une part l'adaptation ne veut guère dire transposition directe.

D'une autre part, selon ce courant, certains problèmes de gestion publique ne peuvent être traités avec les techniques du privé et doivent conduire en conséquence à l'élaboration de méthodes managériales spécifiques<sup>1</sup>. Par là, le management public tend à concilier les différences engendrées par les deux modes de gestion extrêmes liés, aux deux logiques ; juridique et managériale, dont aucun ne peut disparaître au profit de l'autre.

La logique juridique est intrinsèquement constitutive de la structure administrative, la logique managériale est la résultante des contraintes économiques et financières qui s'imposent à l'action publique et auxquelles cette dernière ne peut plus échapper. Dans ce sens, S. Alecian et D. Foucher lient la performance des entreprises à leurs capacités d'intégrer tous les apports externes utiles en les adaptant, bien évidemment, à leur propre culture.

Après avoir donné les différentes conceptions du management public, selon des courants de pensée, il nous paraît intéressant de voir quelle tendance a-t-il pris dans quelques pays tout en essayant d'intégrer l'Algérie.

### **3.1.3 : Les grandes tendances du management public**

Depuis 1980, se développe un fort mouvement de réforme et de modernisation des administrations publiques. La décentralisation, la libéralisation et la mise en concurrence de la fourniture des services publics constituent les axes les plus significatifs de ces réformes.

---

<sup>1</sup> Ch. Favoreu, légitimité, contenu et nature du management stratégique public : le cas des démarches stratégiques urbaines, disponible sur le site : [www.strategie-aims.com](http://www.strategie-aims.com), consulté le 15-03-2008.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

L'analyse des évolutions dans les pays de l'OCDE confirme bien cette tendance, bien que les rythmes et les priorités soient différents d'un pays à un autre ; ainsi la dévolution de missions de service public à des pouvoirs régionaux ou le transfert de missions de régulation à des institutions indépendantes des pouvoirs centraux est aujourd'hui une tendance universelle. Quelques éléments seront présentés sur la tendance et l'avancée du management public dans deux pays, l'Allemagne et le Royaume-Uni, qui ont mis des démarches dans ce domaine.

### **A : L'Allemagne**

La réunification de l'Allemagne a constitué un contexte favorable à la mise en place de nouvelles réformes administratives et à la réflexion sur le rôle des administrations.

Durant la période des années 80, l'Allemagne a graduellement privatisé une large part de son secteur public de production en visant alors la réduction de ses dépenses publiques.

A la fin des années 90, un programme nommé « Moderner staat, moderner verwaltung » a été élaboré dans l'objectif de créer une logique de concurrence pour rendre le service public efficace au citoyen et à l'entreprise. Ainsi, la réduction du nombre des fonctionnaires afin de diminuer les dépenses publiques est envisagée.

Dans cette logique une enquête, réalisée en 2000, a montré que la population souhaitait que les fonctionnaires soient payés en fonction de la qualité de leurs prestations réalisées. Cette enquête donne au gouvernement du poids pour mener à bien les réformes en matière de management public. Quatre objectifs principaux sont affichés :

- Mieux clarifier la relation politique / administration ;
- Rendre plus autonomes en moyens de fonctionnement les unités administratives ;
- Mettre en place des outils de contrôle et d'évaluation ;
- Le tout dans une logique finale visant la satisfaction du citoyen - usager.

Il convient de remarquer qu'en Allemagne le management public est donc essentiellement tourné vers la gestion financière et la gestion des ressources humaines dans un souci permanent de la satisfaction du citoyen.

Certaines réflexions sont cependant encore en cours pour finaliser ces orientations et pour assouplir les procédures administratives. L'avenir démontrera l'efficacité de cette réforme relativement récente.

### **B : Le Royaume-Uni**

Le management public au Royaume-Uni a été promu par la volonté de sortir des schémas de fonctionnement traditionnel de l'Etat- providence hérité de l'après-guerre.

En effet, au début des années 80, une privatisation de grande importance a concerné les principales entreprises publiques à caractère industriel et commercial (British Telecom, British

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Gas, British Airways, British Rail). En vue d'améliorer la gestion du gouvernement, une réforme est mise en œuvre en 1988 qui a pour objectifs de :

- distinguer ce qui relève de la stratégie politique et de l'exécution.
- stimuler la concurrence des missions d'exécution avec le secteur privé.
- mettre en place des évaluations et des contrôles permanents.
- augmenter la productivité des services.

Dans cette perspective, chaque ministère devait reconnaître ce qui était totalement de son propre ressort, ce qui devait être confié à une agence et ce qui pouvait être complètement sous-traité à un prestataire privé.

Cette nouvelle organisation a permis aux ministères de conserver les missions politiques alors que les tâches administratives et d'exécution furent dévolues à des «agences exécutives». Ces dernières ont une autonomie négociée avec le ministère dans le cadre d'une convention faisant l'objet d'une évaluation tout les trois ans.

Chaque évaluation permet de faire le point sur l'opportunité de la poursuite de la mission ou de sa sous-traitance au secteur privé. En cela, la concurrence entre privé et public est permanente<sup>1</sup>.

En 1999, le livre blanc « Modernisation de l'administration publique » a défini la volonté d'améliorer les services publics dans l'immédiat mais aussi sur le long terme à travers les grands objectifs qui sont :

- la modernisation des services publics adaptés aux besoins des usagers,
- la garantie de services publics de qualité ;
- la réhabilitation du service public ;
- l'utilisation des Technologies de l'information et de la communication ;

En parallèle à cela, le « civil service », qui a fait l'objet de réductions d'effectifs au niveau des services centraux, a introduit de nouvelles méthodes de management issues du secteur privé. De plus, une nouvelle haute fonction publique est née.

Le « New senior civil service » est composé d'environ 3000 agents et possède des passerelles importantes avec le secteur privé dont il utilise les outils managériaux : évaluation, performance, intéressement, contrat, code de déontologie, formation au management. Comme toute haute fonction publique, celle-ci est soumise au risque de politisation.

La finalité principale de la démarche du Royaume-Uni peut se résumer par « la recherche de la meilleure qualité du service public en direction du citoyen au meilleur coût ». La performance du personnel est constamment recherchée.

---

<sup>1</sup>Soutenues par le gouvernement, les deux plus importantes « executive agencies » (l'Employment service et la Benefits agency) ont ainsi embauché environ 120 000 personnes sans difficultés majeures.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

Depuis 1999, une charte accompagnant ces nouvelles démarches a ainsi vu le jour, appelée « la charte du citoyen ». Celle-ci a pour objectif de placer le citoyen au centre des préoccupations de l'administration. L'administré- client doit avoir accès à l'information qui doit être simple et intelligible, le service public rendu à l'administré doit comporter plusieurs choix, la courtoisie et l'obligeance sont de règle<sup>1</sup>.

Que ce soit dans les administrations centrales ou locales, la volonté de manager différemment est la même ; il est important que le citoyen soit confiant dans son secteur public dont il possède une image plutôt bureaucratique.

### **3.2. Le management public local entre le management de l'entreprise et le management public.**

Le caractère hétérogène des théories et écoles managériales rend difficile la définition de la notion du « management ». En effet, Cela rend rude toute forme de réflexion structurée qui tendrait à faire cohabiter de manière cohérente l'ensemble des approches.

Il convient à considérer que chaque théorie peut contribuer de façon productive à une meilleure compréhension du comportement et du fonctionnement des organisations. En outre, les orientations théoriques présentées sont complémentaires. En effet, les différentes approches s'enrichissent pour proposer une compréhension plus réaliste, plus dynamique et plus opérationnelle de l'organisation. Malgré cela, nous allons tenter dans ce présent point de cerner la notion du management public local, tout en donnant ses justifications et enfin le situer par rapport au management de l'entreprise et au management public.

#### **3.2.1 : La notion du management public local**

Le management peut être considéré sur le plan général comme étant « un ensemble des techniques d'organisation et de gestion de l'entreprise. Ces techniques permettent à la fois d'assembler, de structurer d'une certaine manière les différents éléments propres à l'entreprise et de guider dans la bonne direction l'ensemble ainsi constitué »<sup>2</sup>.

Appliqué aux organisations publiques, le management peut être compris de deux façons. La première, il peut être considéré comme le « management des services publics ». Ainsi, le management public est dirigé vers l'intérieur des administrations, cette conception du management risque, si elle n'est pas élargie, d'oublier que les organisations publiques sont extraverties, qu'elles visent à modifier l'environnement et que le pouvoir et la responsabilité sont politique. De là, découle la deuxième façon à travers laquelle le management public peut être considéré comme le « management du pouvoir politique », partant du constat que toute activité

---

<sup>1</sup>En cas de plaintes justifiées, des excuses doivent être fournies à l'utilisateur ainsi que des explications tout en faisant en sorte que la situation soit rétablie le plus rapidement possible. Enfin le service fourni doit être « rentable » pour l'utilisateur.

<sup>2</sup> D.Huron et J.Spindler, op.cit, p2.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

publique tend à la réalisation d'objectifs communs ou à la satisfaction d'intérêts collectifs à travers un processus budgétaire et/ou des politiques tarifaires : soit une production de biens ou de services collectifs grâce à une affectation de ressources, soit une certaine redistribution des richesses produites aboutissant à des transferts interpersonnels ou entre groupes sociaux.

Le pouvoir politique apparaît ainsi comme une force d'interposition dont la double action qui vient d'être évoquée, qui a finalement pour résultat du système économique et social. Dans ces conditions le management public concerne toutes les manifestations du pouvoir politique. D'abord, les institutions dans lesquelles il s'incarne, ce qui conduit à s'intéresser bien évidemment à leur organisation et à leur gestion. Ensuite, les procédés de son attribution, ce qui amène à se pencher sur le système des élections. Enfin, les politiques qu'il définit et met en œuvre, ce qui incite à réfléchir à leur évaluation. C'est ce dernier aspect qui nous semble dominer la notion du « management public »<sup>1</sup>.

Le management public sera qualifié de local lorsqu'il concernera une collectivité locale décentralisée, c'est-à-dire un pouvoir politique local, et cela sans oublier les organismes parapublics ou privés qui gravitent autour des administrations locales, avec lesquels ils forment des systèmes complexes.

Pour cerner le concept du management public local, plusieurs approches existent. Pour le reste de notre travail, nous allons délibérément choisir d'adopter l'approche intra-organisationnelle du management public local. Partant du fait que l'action locale est le creuset de développement futur dans plusieurs domaines. Des dysfonctionnements ne sont pas acceptables ce qui pousse les décideurs locaux d'agir positivement sur la structure.

### **3.2.2 : La légitimité du management public local**

Depuis deux siècles, le rôle de l'administration a changé radicalement et les principes sur lesquels reposait la légitimité de son action, ont dû évoluer<sup>2</sup>. Ainsi, au cours des années 80, les collectivités locales ont été conduites à rechercher une plus grande rationalité économique en changeant leurs modes de gestion. C'est dans cet esprit que les lois de décentralisation ont été promulguées. Ces dernières ont profondément modifié le rôle des collectivités locales. En effet, de nouvelles méthodes et techniques de gestion sont beaucoup plus légitimées au niveau des collectivités locales qu'à l'échelon national. Cela est dû à la caractéristique de la proximité des citoyens. La légitimité ainsi recherchée, peut être obtenue grâce à un éventail de procédures allant de la simple vérification de l'adéquation prise de décision/soutien de la population, à la participation indirecte et effective des habitants<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette conception est la seule qui permette de dépasser une simple analyse institutionnelle pour atteindre les activités de régulation publique à la fois dans leur unité et dans toute leur complexité.

<sup>2</sup> R.Laufèr et A.Burlaud, Management public, gestion et légitimité, Ed, Paris Dalloz, 1980, 367p, P20

<sup>3</sup> D.Huron et J.Spindler, op.cit, p7.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

(Voir le schéma n° 03)

### **A : La légitimité du MPL par l'information et la communication**

Le suivi de la performance favorise le principe de la transparence de l'action publique locale. En effet, toute démarche qui vise son amélioration doit tenir compte des exigences des usagers et implique une meilleure information de ces derniers. Ainsi, la performance et la politique de l'information se soutiennent mutuellement. Dans cette perspective, les responsables locaux doivent fournir aux citoyens des informations concernant les objectifs, les coûts et les résultats des services locaux. Ces informations permettent aux citoyens d'exercer une influence concrète sur la fourniture des services et génèrent un feed-back de la part des usagers. En effet, l'information doit intervenir à tous les moments de l'action communale. Aussi le suivi de la performance intensifie les rapports entre usagers et leurs services et la transparence devient un moyen d'accroître la qualité de l'action publique locale. Dans la réalité des communes algériennes, au niveau du principe, le droit à l'information est consacré par de nombreux<sup>1</sup> textes. La loi 90-08 permet au citoyen d'assister aux réunions de l'assemblée populaire communale, de prendre connaissance de ses délibérations voire même d'accéder aux documents administratifs.

Les années 1980 ont vu l'émergence de la communication des organisations, ce qui a induit le passage d'une culture d'information à une culture de communication qui suppose un retour d'information. Les collectivités locales ne peuvent alors être à la marge de cette évolution car, à présent, il est impossible de ne pas communiquer d'autant plus que la collectivité locale est livrée à elle-même. En communiquant la collectivité locale attire les investisseurs dans son territoire.

### **B : La légitimité du MPL par la participation indirecte des citoyens**

Dans la majorité des cas, les responsables locaux sont élus démocratiquement par les habitants de la localité sur la base d'un programme. Malgré cela, des décisions prises au niveau local peuvent être contradictoires ou, un degré moins, non conformes aux attentes des citoyens. Afin de contourner cette situation, l'appréciation des contribuables sur certaines décisions, avant qu'elles ne soient prises, est estimable. Dans cette logique, les sondages et les enquêtes d'opinion et le référendum local sont des procédures importantes qui peuvent être utilisées par les responsables locaux. En effet, pour prendre en considération l'opinion publique dans la prise de décision, les responsables locaux doivent tenir compte des quatre dimensions des habitants. Or, ceux-ci sont aussi des clients, des usagers, des contribuables et des électeurs<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Voir principalement le décret 88-131 du 4 juillet 1988 organisant les rapports entre l'administration et l'administré, JO n° 27.

<sup>2</sup> Lorsque on raisonne dans le cadre local, il faut prendre en considération toutes ces quatre dimensions.

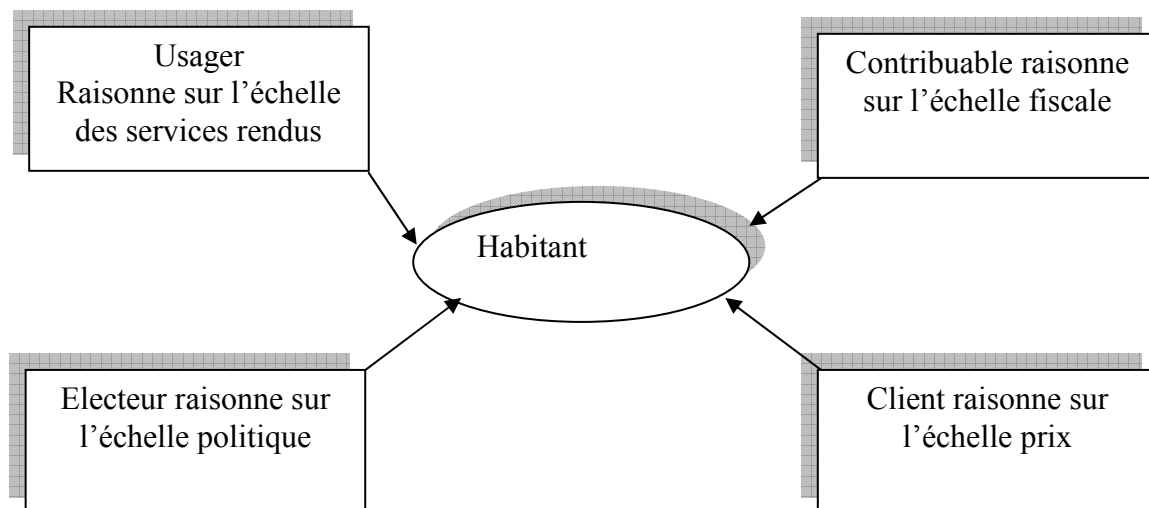
## Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local

(voir le schéma n°02). En effet, chaque habitant est ainsi caractérisé par une répartition proportionnelle de ces quatre dimensions, ce qui complexifie d'autant plus l'appréhension de l'opinion par les décideurs locaux. Certains privilégient en effet une dimension sur l'autre.

Les sondages et les enquêtes peuvent permettre effectivement de connaître l'opinion publique sur un sujet donné avec l'objectif d'aménager sa décision en fonction du degré de satisfaction ou d'insatisfaction, ou de mesurer les retombées positives ou négatives d'une telle décision. [Quoique, le caractère discret de ces techniques n'oblige pas les responsables locaux à prendre en compte les résultats du sondage ou de l'enquête]. C'est pourquoi, il est souhaitable d'utiliser la technique du referendum.

Le référendum local permet à l' élu de demander d'une manière officielle l'avis des habitants sur un problème donné. Cette technique est envisageable au niveau local du fait de la proximité du centre de décision avec le public. Mais contrairement aux sondages et enquêtes, le referendum suppose un engagement préalable de la part des responsables locaux à respecter les choix exprimés par la majorité lors de la consultation. Ces types de consultations sont beaucoup plus risqués politiquement pour les responsables municipaux, qui préfèrent alors avoir recours à des techniques de participations nettement plus claires.

**Schéma n°02 : les quatre dimensions du citoyen**



**Source : D.Huron et J. Spindler op.cit, P 4**

### **C : la légitimité du MPL par la participation directe**

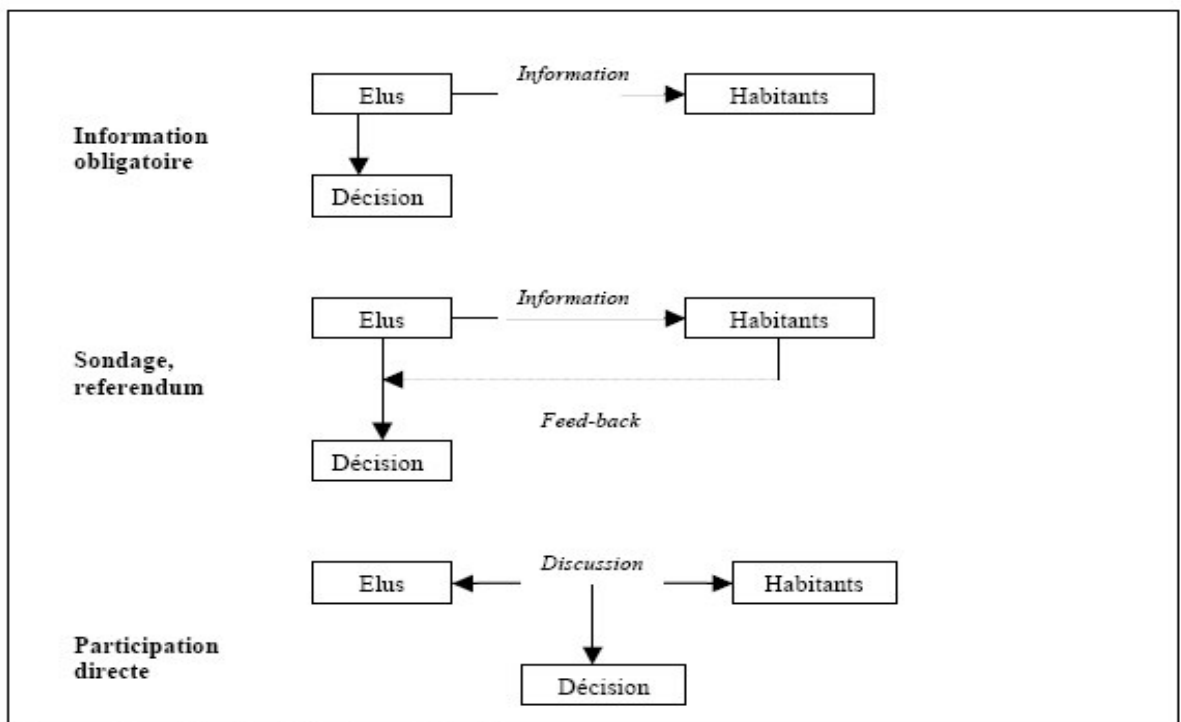
La participation directe des citoyens dans la prise de décisions publiques communales signifie une collaboration entre élus et habitants. Pour ce faire, ces derniers s'organisent souvent sous forme de groupes de pression ou s'impliquent directement dans les assemblées locales.

## Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local

Les groupes de pression représentent l'ensemble des organisations syndicales et autres associations revendicatives plus ou moins organisées qui se forment lorsque se ressentent des demandes sociales en terme de services publics locaux.

La participation des citoyens dans les assemblées locales se fait par la formation de commissions élargies à des représentants de la société civile en dehors des réunions officielles des assemblées locales. La participation des représentants de la population ici est à caractère consultatif et ne donne lieu en aucun cas à un quelconque droit de vote de leur part.

**Schéma n°03:** De l'information obligatoire à la participation directe de la population.



Source : Huron D., et Spindler J., op. cité, p.16.

### 3.2.3 : La spécificité du management public local

Le management public local comporte plusieurs points qui le distinguent du management privé, mais aussi du management public dans son ensemble.

De ce fait, la proximité du politique distingue fondamentalement le management communal du management privé car elle impose aux gestionnaires locaux la prise en compte du projet politique des élus dans la fonction de production des services communaux. La rationalité économique qui domine la fonction de production des entreprises privés doit être complétée par une rationalité politique et sociale demandant une activité permanente de traduction des objectifs

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

politiques en choix de gestion, et un système d'évaluation<sup>1</sup> des résultats en termes d'impact des politiques publiques locales<sup>2</sup>.

La proximité du citoyen distingue par contre l'administration locale des administrations publiques de l'Etat et tend à la rapprocher du contexte de l'entreprise privée. En effet, l'une des spécificités du management public local est de faire participer la population, d'une manière ou d'une autre, aux prises de décisions des différents dirigeants locaux.

Cependant, les indications et la sanction, fournies par le marché sur l'utilité sociale et l'efficacité de la production des marchandises, n'ont pas d'équivalent pour la production des services publics locaux.

En effet, la sanction électorale ne peut être assimilée à celle du marché car elle ne porte pas seulement sur les conditions économiques de production des services offerts par l'administration communale, mais sur l'adhésion aux projets politiques qui sous-tend les objectifs poursuivis à travers la production de ces services.

Cette dissociation entre les activités locales, la rationalité économique d'une part et les effets produits sur le citoyen administré d'autre part, introduit une rupture entre la gestion et sa sanction sociale. Elle pose un redoutable problème au management communal.

La double proximité dont il est l'objet détermine une fonction globale de régulation qui consiste à articuler des rationalités distinctes économiques, politiques et sociales dans des choix d'organisation et de gestion.

---

<sup>1</sup> Evaluation ne veut pas dire seulement contrôle.

<sup>2</sup> P.Gilbert, cité par J.D Maurino, M.Gaveriaux et L. Le Perff, la mutation du management communal, in revue politique et management public N°4 décembre 1987 pp21.

## **Chapitre II : Du management entrepreneurial au management public local**

### **Conclusion au chapitre II**

A travers ces développements, nous pouvons émettre trois remarques :

Premièrement, il y a lieu de constater à travers les deux premières sections, l'extrême diversité méthodologique des différentes approches et le caractère hétérogène des conclusions établies par chacune d'elles. Certaines apparaissent purement normatives, d'autres ont une vocation scientifique beaucoup plus affirmée. Cela rend difficile de définir d'une manière précise le terme du management. En effet, toute forme de réflexion structurée qui tendrait à faire cohabiter de manière cohérente l'ensemble des approches est irréalisable.

Il convient à considérer que chaque théorie peut contribuer de façon productive à une meilleure compréhension du comportement et du fonctionnement des organisations. En outre, les orientations théoriques présentées sont complémentaires. En effet, les différentes approches s'enrichissent pour proposer une compréhension plus réaliste, plus dynamique et plus opérationnelle de l'organisation.

Deuxièmement, concernant l'introduction du management dans le secteur public, nous favorisons le courant qui réclame un management public adaptatif et innovateur. Cette conception consiste que, le management public s'inspire avec discernement des expériences et pratiques connues déjà par des entreprises privées, ce n'induit en rien une identification du management de l'entreprise et du management public. D'une part l'adaptation ne veut guère dire transposition directe. D'une autre part, selon ce courant, certains problèmes de gestion publique ne peuvent être traités avec les techniques du privé et doivent conduire en conséquence à l'élaboration de méthodes managériales spécifiques.

Enfin, Le management communal se distingue du management privé et du management public. Cette distinction vient de la proximité du politique dans une collectivité locale. En effet, la rationalité économique, qui domine la fonction de production des entreprises privés, doit être complétée par une rationalité politique et sociale demandant une activité permanente de traduction des objectifs politiques en choix de gestion, et un système d'évaluation<sup>1</sup> des résultats en termes d'impact des politiques publiques locales.

---

<sup>1</sup> Evaluation ne veut pas dire seulement contrôle.

### **Introduction au chapitre III**

La commune algérienne est régie par la loi organique portant code communale et une panoplie de textes de lois et règlements précisant et clarifiant leur mode d'organisation, leurs modes d'action et le contenu de leurs missions.

Partant de l'idée que le management est « la manière de diriger et gérer rationnellement une organisation, d'organiser les activités, de fixer les objectifs...en utilisant au mieux les hommes (ressources humaines), la technologie et les ressources matérielles,... il parviendra à accroître la rentabilité et l'efficacité de l'organisation »<sup>1</sup>, ce chapitre prétendra à examiner les deux dimensions de la commune, considérées comme étant capitale à la réalisation des missions de la commune, en l'occurrence la dimension financière et humaine.

Dans ce sens nous allons tenter de voir comment se présente ces deux fonctions dans la commune algérienne, mais avant cela nous avons jugé utile d'évoquer brièvement l'administration locale, son évolution depuis l'indépendance.

### **Section 01 : Evolution de l'institution communale**

En Algérie, l'organisation administrative de la collectivité locale a subi de nombreuses transformations, et ce, depuis l'antiquité. Ainsi, elle a été constamment tributaire des différentes invasions qui ont marqué la nation algérienne. Chacune d'elles a exercé une influence particulière intrinsèque aux conditions géopolitiques de l'époque. La période la plus marquante dans l'histoire de l'évolution de la commune algérienne est celle de l'occupation française entre 1830 et 1962.

La période après l'indépendance, la commune a subi deux grandes transformations. La première transformation est survenue en 1967 par la promulgation du premier code communal, adaptant la commune aux réalités du pays et notamment au choix de l'orientation socialiste. La deuxième transformation est parvenue en 1990, pour engager la commune dans le nouveau dispositif institutionnel, et principalement le désengagement de l'Etat dans l'économie et la transition vers une économie dite libérale.

Par là, il convient de souligner à quel point le sort de la commune algérienne est étroitement lié aux différentes mutations que connaît le pays. Par cette section, nous allons essayer de tracer l'évolution de la commune algérienne depuis la colonisation française.

#### **1.1. La commune durant la période coloniale**

Durant cette période, les français ont appliqué l'organisation municipale française. Le conseil municipal, sous la direction de l'intendant est chargé de l'état civil, de la police et de

---

<sup>1</sup> B.Dervaux et A.Couland, dictionnaire du management et de contrôle de gestion, 2<sup>ème</sup> édition Dunod 1990, p113.

l'établissement du budget. Suite aux multiples réformes, le système communal français qui était limité aux villes, a créé un type de communes algériennes spécifiques. Celles-ci ont connu trois étapes :

Afin de dominer tout le territoire et d'assurer un contrôle direct et d'éviter toute insurrection, un système centralisé est mis en place. Ainsi, en juillet 1835, le gouverneur général de l'Algérie relevant du ministère de guerre, a été institué. Puis, en 1945 l'Algérie fût alors repartie en trois provinces ; rattachées au gouvernement général, lesquelles sont régies par deux statuts différents : un statut de droit commun appliqué aux territoires à densité de population française ; appelé territoire civil, et un statut spécial appliqué aux populations indigènes vivant dans les territoires dits arabes dirigé par des militaires.

Le 16 août 1948 un décret stipulant que le territoire civil serait érigé en communes dont les conseils municipaux seront élus. Ces derniers, ont été remplacés par des commissions municipales nommées.

En 1866 deux types de communes ont été instituées, à savoir : les communes de pleines exercices (CPE) et les communes mixtes (CM). Les communes de pleines exercices ont été créées dans les régions à forte densité de population française ; il s'agit des communes décentralisées dotées d'une personnalité morale, d'un budget, d'un patrimoine ainsi que de leurs propres organismes. Elles sont administrées par une assemblée et un pouvoir exécutif élus par les seuls citoyens français. Il faut souligner que, la création de ces dites communes favorisait les européens car, l'augmentation de leurs nombres était significative, de 96 communes en 1878 à 276 communes en 1921.

Concernant les communes mixtes, elles ont été instituées dans des régions à forte concentration de population algérienne. Ces communes englobaient des douars et des centres de colonisation, sont devenus en 1937 des centres municipaux<sup>1</sup>.

En septembre 1955, pour rétablir une organisation administrative efficace dans les régions atteintes par des troubles, des sections administratives spécialisées ont été créées dans les zones rurales et des sections d'administrations urbaines. Celles-ci étaient créées dans les banlieues ou des quartiers des villes de plus de 30.000 habitants. Ainsi, l'agglomération d'Alger comptait 12 sections administratives urbaines dirigées par des officiers.

Deux ans après le déclenchement de la guerre de libération nationale en 1954, les communes mixtes ont été substituées par des communes de pleins exercices qui sont gérées par application de la loi municipale Française de 1884. Cet aménagement constitue un tournant décisif dans l'organisation municipale française et « dont les principes régissent jusqu'à nos jours

---

<sup>1</sup> Benakzouh, cité par S.Beladjal, Implication des découpages administratifs sur la wilaya de Tizi-ouzou, mémoire de magister, UMMTO, FSEG, 2002.p35.

le droit moderne de l'administration et des finances locales »<sup>1</sup>. Le territoire algérien était divisé en 03 régions, 15 départements et 91 arrondissements et 1579 communes. Cette organisation territoriale a été reconduite jusqu'à l'indépendance de l'Algérie en 1962.

#### **1.2 : La commune après l'indépendance**

L'administration locale algérienne puise ses origines historiques dans l'organisation étatique précoloniale. Elle porte la marque du système administratif français dont l'influence était inévitable eu égard la période coloniale qui a duré 130 ans. « Au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, les collectivités locales fonctionnaient selon des règles héritées du régime colonial »<sup>2</sup>.

En effet, pour la continuité du service public, les pouvoirs publics ont décidé de reconduire l'application de l'ensemble de la législation en vigueur sur tout le territoire algérien au 01 juillet 1962, hormis les textes incompatibles avec l'exercice de la souveraineté. Ainsi, les 1537 communes héritées du système français furent placées dans une situation particulièrement critique à la suite du départ massif et brusque des fonctionnaires européens. Pour faire face à cette crise, les responsables envisagèrent un certain nombre de mesures adaptant la commune à son nouveau environnement.

Toutefois, avant de procéder aux réformes de l'organisation en vigueur, quelques mesures d'urgence ont été d'abord prises, à savoir :

- Le remplacement des municipalités par des délégations spéciales. Les présidents de ces dernières faisaient fonction des maires ; leurs membres sont nommés et révoqués par le préfet, leurs actes sont soumis au contrôle du préfet<sup>3</sup>.
- l'installation des commissions d'intervention économiques et sociales en août 1962, dirigées par le président de la délégation spéciale. Celles-ci remédient à l'absence des conseils municipaux ; et ont comme missions, d'assister les préfets dans leurs tâches de remise en ordre des affaires des départements et la préparation des programmes d'équipements publics.
- la concentration géographique des municipalités a été effectuée, et ce, en ramenant le réseau communal existant à 676 communes par l'ordonnance n° 63-421 du 28/10/1963. Cette action ambitionne le regroupement des moyens humains, matériels et financiers pour une efficacité dans la prise en charge des nombreux besoins d'après guerre, inhérent au fonctionnement des collectivités locales et aux attentes multiformes des citoyens<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Flecher et Fort, les finances locales, cité par Arbouz, op.cit P08.

<sup>2</sup> Ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal.

<sup>3</sup> Ces mesures ont engendré une centralisation de la prise de décision.

<sup>4</sup> En plus de ces arguments objectifs, un autre argument d'ordre politique a été avancé, il s'agit de « la préoccupation de l'exécutif algérien à centraliser à des fins de contrôle », cité par Ali Ziane

La constitution de 1963, inspirée de la constitution Yougoslave, confirmée par la charte d'Alger 1964, insiste sur le rôle futur de la commune en l'érigeant en collectivité territoriale, administrative, économique et sociale de base. Suivant les orientations de la charte, la commune avait des fonctions et des pouvoirs réels. Ainsi, elle est considérée comme étant la base de l'organisation politique économique et social du pays. Pour cela, il lui faut des moyens financiers et humains.

Dans la même démarche, la résolution sur la réforme et une charte communale adoptée par le conseil de la révolution a donné l'adoption finale du code communal, par le gouvernement le 20/12/1966, lequel est promulgué par l'ordonnance n° 67/24 du 18 janvier 1967.

Le code communal a considéré la commune comme la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base<sup>1</sup>. Et lui a assigné, dans le cadre de ses attributions et dans la limite de ses ressources et des moyens à sa disposition, l'élaboration de son programme d'équipement local, conformément au plan national de développement<sup>2</sup>.

Le code avait donc pour objectif d'organiser l'institution communale en fixant les conditions dans lesquelles s'élaborent le budget, la nature des dépenses et recettes communales ainsi que l'institution de fonds de garantie communal et le fonds de solidarité servant à aider financièrement les collectivités locales.

Depuis sa promulgation, le code communal a subi plusieurs modifications. Celles-ci expliquaient les transformations parvenues tant au niveau du pouvoir politique qu'au niveau constitutionnel. C'est ainsi que la révision du code communal en 1981 rentrait dans le processus de réformes introduites par la nouvelle équipe au pouvoir. Cette révision comprenait essentiellement :

- l'abrogation de plus de 50 articles au système électoral et ceux relatifs aux ressources fiscales que la commune avait la possibilité de déterminer<sup>3</sup>.
- la suppression de certaines attributions de communes.

En outre, l'Etat a procédé à une réorganisation territoriale qui s'est concrétisait par deux découpages territoriaux :

1. En 1974, suite à la mise en place d'un système de planification et en vue de toucher le maximum de communes déshéritées, un nouveau découpage administratif a été créé. Ce dernier a fait passer le nombre de commune de 676 à 704 communes.

---

<sup>1</sup> Article 1 du code communal 1967.

<sup>2</sup> Article 135 du code communal 1967.

<sup>3</sup> La commune pouvait instituer plusieurs taxes à savoir : une taxe spéciale dite « taxe de séjour » ; une taxe pour frais de visite et poinçonnage des viandes ; des taxes destinées à la construction ou à la remise en état des trottoirs.

2. En 1984, après toute une décennie, les modifications opérées n'ont pas été entièrement assimilées et que leurs multiples effets n'ont pas tant été maîtrisées, les pouvoirs publics ont élargi le nombre de wilaya à 48 et celui de communes à 1541.

Cette nouvelle réorganisation a pour ambition de rapprocher l'administration de l'administré et alléger l'appareil bureaucratique qui affectait les collectivités locales algériennes<sup>1</sup>. « Il importe de remarquer toutefois que cette réorganisation a obéi beaucoup plus à des critères politiques que de critères économiques. En effet cette démultiplication des communes, à rapprocher avec la démultiplication des entreprises publiques, répondrait au souci du nouveau régime de répartir la rente pour former « sa clientèle politique ».

La commune apparaît donc comme espace d'allocation de la rente<sup>2</sup>. Cette fonction d'allocation de la rente a empêché toute initiative communale.

Les ressources financières des communes sont constituées par des ressources propres et des ressources qui leur proviennent des fonds communs des collectivités locales (FCCL), créés par l'ordonnance n° 87-158 du 19 janvier 1967. Les programmes d'équipements locaux (PEC) institués en 1970 prennent en charge toutes les opérations d'équipements au niveau local. Ces dits programmes sont vite jugés insuffisants, car ils ne représentaient que des actions ponctuelles, sans aucun effet remarquable sur la vie économique et sociale des communes. L'Etat a, par ailleurs, engagé des actions d'envergure entrant dans le cadre des premiers plans de développement<sup>3</sup>. C'est ainsi que des plans communaux de développement (PCD) et des plans de modernisation urbaine (PMU) ont été institutionnalisés, et ce, pour le lancement du deuxième plan quadriennal (1974-1977).

Les différentes mutations qu'a connues l'Algérie depuis 1980 contraignaient à une vision distincte de la commune. Cette nouvelle vision se manifesta dans le prolongement de la nouvelle constitution (1989). Dans cette logique le code communal publié en 1990 rompt avec le code communal de 1967 et les différentes modifications qu'il a connues. Cette rupture était significative au regard de certains articles :

- l'article premier énonçant que la commune est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Autrement dit, la commune dispose maintenant de moyens juridiques nécessaires à ses actions administratives, économiques et sociales.

---

<sup>1</sup> La bureaucratie est devenue, au fil des années, la paralysie de toutes les administrations algériennes.

<sup>2</sup> M.Ali Ziane, op.cit, p87.

<sup>3</sup> Plan triennal 67-69, plan quadriennal 70-73, programmes spéciaux des zones retardataires, plans quinquennaux 80-84 et 85-89.

- L'article 84 stipule que « l'assemblée populaire communale constitue le cadre d'expression de la démocratie locale » et « le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques.

De là, nous constatons que le nouveau code revalorise l'initiative communale. En effet, il envisage le désengagement de l'Etat de la gestion des communes et des finances locales. Les subventions de l'Etat ne seront plus systématisées à l'ensemble des communes mais cibleront les communes les plus démunies à charge pour les autres communes de mobiliser de façon optimale leurs ressources. Comment ce code envisage-t-il l'organisation de l'institution communale ?

#### **1.3. L'administration communale**

La commune dispose d'organes propres d'une assemblée populaire communale et d'un exécutif communal. L'assemblée communale est élue au suffrage direct. Les délibérations de cette assemblée sont exécutées par l'exécutif communal.

##### **1.3.1: L'organe délibérant : Assemblée populaire communale**

###### **A : Composition**

L'assemblée populaire communale est l'organe délibérant de la commune, elle comprend des délégués communaux élus dont le nombre varie selon l'importance du nombre d'habitants de la commune :

- De 7 membres pour les communes de moins de 10.000 habitants ;
- De 9 membres pour les communes de 10001 à 20.000 habitants ;
- De 11 membres pour les communes de 20.0001 à 50000 habitants ;
- De 15 membres pour les communes de 50.001 à 100.000 habitants ;
- De 23 membres pour les communes de 100001 à 200.000 habitants ;
- De 30 membres pour les communes de plus de 200.000 habitants.

Les délégués communaux sont élus pour une durée de cinq ans. Les sièges à pourvoir sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de suffrage obtenu par chacune d'elle avec application du fort reste. Les listes ayant moins de 7 pour cent des suffrages exprimés ne sont pas admises à la répartition des sièges. La liste doit comprendre autant de membres que de sièges à pourvoir.

L'APC doit désigner en son sein un président et des adjoints du président.

### **B : Les règles de fonctionnement**

L'APC n'est pas une assemblée permanente. Elle tient quatre réunions par an, et une par trimestre.

Elle se réunit en session ordinaire tous les trois mois, comme elle peut se réunir en séance extraordinaire. Chaque fois que les affaires de la commune le commandent, à la demande de son président, du tiers de ses membres ou du Wali.

C'est le président qui est chargé de convoquer les délégués communaux parce que la présence de la majorité de ces derniers est requise pour que l'APC puisse délibérer valablement. Dans le cas où le quorum n'est pas atteint, les délégués font l'objet d'une seconde convocation. Ainsi, l'APC délibèrera quelque soit le nombre des membres présents.

Les séances de l'APC sont publiques, donc elles sont ouvertes aux citoyens. En effet, ces derniers peuvent y assister sauf dans deux cas :

- l'examen des cas disciplinaires des élus.
- L'examen des questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public.

L'extrait des délibérations sera affiché au public dans les huit jours qui suivent la séance.

#### **1.3.2 : Les commissions**

Les commissions de la commune peuvent être temporaires ou permanentes et leur nombre varie selon l'importance de la commune.

Les commissions temporaires peuvent être créées à tout moment pour un problème déterminé, mais elles cessent leurs activités dès que la mission qui leur a été confiée est achevée.

Les commissions permanentes ou spécialisées sont chargées des principaux secteurs d'activités de la commune. Ces commissions peuvent être créées afin d'étudier les problèmes liés à l'administration, à l'économie et finance, à l'aménagement du territoire et d'urbanisme ou encore aux affaires socioculturelles. Elles sont présidées par un membre de l'exécutif communal désigné par l'APC ou à défaut par un délégué communal désigné dans les mêmes conditions. Elles se réunissent à l'initiative de leur président dès leur constitution. Les commissions ont la possibilité de faire appel à des compétences extérieures avec voix consultative.

#### **1.3.3 : L'organe exécutif : Le président d'APC**

Le code communal désigne le P/APC comme le principal personnage de la commune : il est élu par la population, aussi bénéficie-t-il d'une forte légitimité ; il est le président de l'Assemblée, détient le pouvoir exécutif communal, assure l'interface entre la politique et l'administratif et enfin il est le chef de l'Administration communale. C'est dire qu'il occupe une position forte qui le place en première ligne et pour laquelle il encourt une responsabilité particulière.

### **A : Mode de désignation**

Le président de l'Assemblée est élu parmi les membres de la liste électorale majoritaire. Contrairement à une idée répandue, ce ne sont pas les électeurs qui choisissent directement le P/APC. L'élection de P/APC doit intervenir au plus tard dans les huit jours suivant la proclamation des résultats du scrutin. Elle est immédiatement notifiée au Wali. Elle est également portée à la connaissance des citoyens par voie d'affichage au siège de la commune et des antennes administratives. Une fois élu, le président choisit et soumet à l'APC un ou plusieurs adjoints dont le nombre varie selon l'importance démographique de la commune. Le P/APC est élu pour la durée de mandat de l'APC de cinq années.

### **B : La cessation de mandat**

Deux cas peuvent se présenter concernant la cessation de mandat ; le premier cas est la cessation temporaire et le deuxième cas s'agit de la cessation définitive.

#### **B.1 : La cessation temporaire du mandat**

S'il s'agit d'une absence, le président de l'assemblée populaire communal est suppléé dans ses fonctions par l'adjoint qu'il aura désigné. En cas d'empêchement, il est substitué par le suivant sur la même liste conformément aux modalités fixées par l'article 48 de la loi 90.08<sup>1</sup>.

L'article 52 est d'une signification ambiguë puisqu'il renvoie à l'article 48 relatif à la désignation du P/APC. Dans le cas où le P/APC soit le dernier candidat porté sur la liste électorale, l'article devient inapplicable, à moins que de se rabattre sur les suppléants.

#### **B.2 : La cessation définitive du mandat**

En cas de décès, d'exclusion ou de démission, le remplacement du P/APC intervient dans un délai ne pouvant excéder un mois et dans les mêmes conditions que celles relatives à la première désignation du P/APC, c'est-à-dire élu parmi les membres de la liste majoritaire.

En cas de démission, le P/APC garde le droit de demeurer membre de l'Assemblée et redevient un simple élu.

En cas de retrait de la confiance de l'assemblée populaire communale à son président par voie de vote de défiance public à la majorité des deux tiers de ses membres, le P/APC est démis de ses fonctions<sup>2</sup>. Cette disposition signifie que le P/APC se met à dos au moins 66% des élus, y compris ceux de sa propre majorité. La majorité qualifiée est requise car il s'agit d'un acte particulièrement grave. Reste à savoir qu'est-il entendu par vote de défiance ? Le législateur est silencieux sur la question. Le P/APC peut-il être démis pour mauvaise gestion ou incompétence ?

Pour ce qui concerne l'exclusion, le P/APC est soumis aux mêmes conditions que les autres élus : il est provisoirement suspendu en cas de poursuite pénale. Si une condamnation

---

<sup>1</sup> Article 52 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 55 de la loi 90.08.

définitive est prononcée à l'issue du jugement, il est exclu de l'Assemblée. Contrairement à l'ancienne législation, le Wali ne peut plus prononcer l'exclusion du P/APC.

Cependant à la suite de l'instauration de l'état d'urgence, le P/APC, peut être démis de son mandat lorsque « l'action légale des pouvoirs publics est entravée ou mise en échec par des attitudes d'obstruction avérée ou d'opposition déclarée de la part d'Assemblées locales ou d'exécutifs communaux, le gouvernement prononce des mesures de suspension ou de dissolution»<sup>1</sup>.

#### **C : Les attributions du président de l'assemblée populaire communale**

La gestion de l'activité communale par l'exécutif communal est en principe une gestion collégiale. Cependant, la loi 90-08 concentre le pouvoir exécutif communal entre les mains du P/APC. En cette qualité, il est le personnage central de la commune et dispose de très larges prérogatives. En effet, le P/APC tire ses prérogatives de sa double fonction de représentant de l'Etat et de dépositaire du pouvoir exécutif de la commune.

##### **C.1 : Les attributions exercés au non de la commune**

En cette qualité, le P/APC agit comme représentant élu de la collectivité détenteur, via l'Assemblée et en tant que président de la souveraineté populaire. En tout, le P/APC exécute les délibérations de l'Assemblée populaire communale<sup>2</sup>. Les compétences exercées au nom de la commune peuvent être présentées comme suit :

###### **C.1.1 : Les attributions sur le plan financier**

Le P/APC est l'ordonnateur du budget de la commune dont il ordonne les dépenses, gère les recettes, et le patrimoine d'une manière générale. Il prépare et exécute le budget et suit l'évolution des finances locales.

Il présente à l'Assemblée le compte administratif et contrôle la comptabilité communale.

###### **C.1.2 : les attributions sur le plan juridique**

Le P/APC représente la commune dans tous les actes de la vie civile. Il agit en justice au nom de la commune et pour elle. Parmi les actes juridiques les plus importants du P/APC, nous trouvons<sup>3</sup> :

- La conservation et l'administration des biens et des droits constituant le patrimoine de la commune ;
- L'acquisition, la transaction ;
- L'acceptation des dons et legs ainsi que la passation des marchés ou des baux ;
- L'adjudication de travaux communaux ;

<sup>1</sup> E.Taib, cours de magister de droit administratif et institutionnel année 2006.

<sup>2</sup> Article 47 de la loi 90.08.

<sup>3</sup> Article 60 de la loi 90.08.

- actes interruptifs de prescription de la déchéance ;
- exercice des droits mobiliers et immobiliers, y compris le droit de préemption ;
- pouvoir de réquisition.

#### **C.1.3 : Les attributions sur le plan administratif**

Le P/APC représente la commune dans tous les actes administratifs. En effet, il dirige l'administration communale d'une manière générale. A ce niveau ses principales attributions sont<sup>1</sup> :

1. l'exercice de l'autorité hiérarchique sur le personnel de la Commune ;
2. l'organisation et le fonctionnement de l'administration et des établissements publics communaux.
3. la gestion des ressources humaines : recrutement, nomination, gestion des carrières.
4. la conservation des archives ;
5. la conservation et le maintien en bon état du patrimoine ;
6. la réglementation de la circulation en ville ;
7. la délivrance des permis de construire ;

#### **C.1.4 : Les rapports du P/APC avec l'Assemblée Populaire Communale**

En tant que représentant de la commune, le P/APC agit sous le contrôle de l'Assemblée sauf en ce qui concerne, bien entendu, les missions qu'il exerce en tant qu'agent de l'Etat. Les rapports du P/APC avec l'Assemblée sont abordés sous trois points :

##### **a. La préparation des délibérations**

Avec la collaboration du secrétaire général de la commune et des commissions communales, le P/APC prépare et présente à l'Assemblée populaire communale les projets de décisions à prendre, éventuellement accompagnées de dossiers ou de documents pouvant faciliter leur compréhension.

A cet effet, le P/APC adresse aux différents élus une convocation avec l'ordre du jour de l'assemblée. Ainsi, la préparation des délibérations représente l'une des principales attributions du P/APC.

##### **b. L'exécution des délibérations**

En tant que possesseur du pouvoir exécutif communal, le P/APC met en œuvre les délibérations de l'Assemblée et assure leur publicité. En fait, les délibérations sont votées par l'assemblée, celles-ci ne sont matérialisées que par l'action qu'entreprend le P/APC. A cet effet, il est tenu de respecter la volonté des élus majoritaires. Par exemple :

---

<sup>1</sup> Art 60,64, 65 de la loi 90.08.

Si l'Assemblée vote des travaux, c'est le P/APC qui consulte les entreprises, engage les appels d'offres, convoque la commission d'adjudication, signe les marchés, établit les ordres de service.

Si l'Assemblée décide de l'acquisition d'immeubles, c'est le P/APC qui entre en contact avec les propriétaires, consulte le service des domaines, saisit le notaire, signe les actes.

L'Assemblée dispose d'un pouvoir de contrôle qui peut aller jusqu'à un vote de défiance. D'ailleurs le P/APC doit lui envoyer un rapport périodique rendant compte de l'état d'exécution des délibérations. En plus de l'obligation d'exécuter les délibérations, il est tenu par une obligation de résultats par ses pairs qui l'ont élu, par la population qui a donné sa confiance à la liste majoritaire.

#### **c. L'information**

Le P/APC informe régulièrement l'Assemblée sur l'évolution générale de la commune. A cet égard, l'Assemblée dispose d'un pouvoir d'information, voire d'interrogation, particulièrement en ce qui concerne la moitié municipale.

En somme, les attributions du P/APC exercées au nom de la commune ont été consolidées dans le domaine de l'organisation de la commune et de la gestion des ressources humaines. Cela est justifié le fait qu'il doit disposer des moyens nécessaires pour réaliser le programme pour lequel la liste majoritaire a été élue.

En raison du dédoublement fonctionnel, le P/APC détient d'autres pouvoirs qu'il exerce au nom de l'Etat.

#### **C.2 : les attributions exercés au non de l'Etat**

Si la commune est une collectivité locale jouissant de la personnalité morale, elle constitue en même temps un démembrement de l'Etat qui est représenté par le P/APC. Mais il n'est pas pour autant un représentant du gouvernement comme c'est le cas pour le Wali. A ce titre, le P/APC assume diverses responsabilités.

##### **C.2.1 : Le P/APC : officier de l'état civil et de police judiciaire**

Le P/APC a la qualité d'officier d'Etat civil<sup>1</sup>. Il est responsable des registres d'Etat civil qu'il soumet périodiquement au procureur de la république. Ainsi, il est chargé de la réception des déclarations, de la transcription et de la délivrance des actes d'état civil : naissance, décès, mariage et le report sur les registres d'Etat civil de tout actes ou jugements, etc.

Le P/APC dispose de la qualité d'officier de police judiciaire<sup>2</sup>. « La police judiciaire a pour mission de constater les infractions, d'en rechercher les auteurs, de réunir des preuves et de remettre ceux-ci à la disposition de la justice qui assure seule la charge du procès pénal

<sup>1</sup> Article 68 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 68 et 71 de la loi 90.08.

proprement dit ». Le P/APC est tenu de dresser un procès verbal et d'informer sans délais le procureur de la république du déroulement des opérations.

#### **C.2.2 : La police administrative**

D'une manière générale, le P/APC est responsable, dans sa circonscription, de l'ordre public et de la sécurité des biens et des personnes. Il prend toutes les mesures nécessaires, préventives ou non, pour s'assurer de cette mission<sup>1</sup>: ordre, salubrité et tranquillité publics.

Les pouvoirs de police ne sont plus exercés « sous le contrôle de l'Assemblée et la surveillance de l'autorité supérieure ». Le P/APC n'intervient désormais que comme représentant de l'Etat, en dehors de tout contrôle des élus.

Pour cela, il dispose de la police municipale qui est donc un service de l'Etat à part entière. En cas de besoin, il peut requérir les forces de la police nationale et de la gendarmerie.

Pour le respect des droits et libertés des citoyens, le P/APC est chargé notamment de<sup>2</sup>:

- Maintenir le bon ordre dans les endroits publics où se tiennent des rassemblements ;
- Sanctionner les atteintes à la tranquillité publique et tous actes susceptibles de la compromettre ;
- Veiller à la propreté des immeubles et assurer la commodité du passage dans les rues, places et voies publiques ;
- Prévenir et prendre les dispositions nécessaires pour lutter contre les maladies endémiques ou contagieuses ;
- Empêcher la divagation des animaux nuisibles ou malfaisants ;
- Veiller à la salubrité des denrées présentées à la vente ;
- Assurer la police des funérailles et des cimetières sans distinction de culte et de croyance ;
- Veiller au respect des normes en matière d'urbanisme ;
- Sauvegarder l'ordre et la sécurité des biens des personnes.

En matière de salubrité publique, les pouvoirs de police du P/APC, en tant que représentant de l'Etat, se dédoublent sinon se confondent avec ceux qu'il exerce comme représentant de la commune. C'est ainsi que l'Assemblée est chargée de la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique, notamment en matière de distribution de l'eau, évacuation et traitement des eaux usées et des déchets solides urbains, lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles, hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant le public, lutte contre la pollution,

---

<sup>1</sup> Article 69 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 75 de la loi 90.08.

protection de l'environnement<sup>1</sup>.

De ce fait, en matière de salubrité publique, le P/APC agit sous une double casquette et est soumis aussi bien au contrôle de l'Assemblée qu'à celui du Wali.

En outre, les limites aux pouvoirs de police du P/APC, outre le contrôle de l'Assemblée en matière de salubrité publique, résident dans le contrôle que peut exercer le Wali qui dispose en la matière d'un pouvoir d'annulation en cas de mesures illégales ; de substitution en cas de défaillance ou de négligence.

#### **C.2.3 : Les secours**

Le P/APC est chargé, sous l'autorité du Wali de veiller à la bonne exécution des mesures de prévision, de prévention d'intervention en matière de secours<sup>2</sup>.

Autrement dit, Le P/APC a la responsabilité de prendre toutes les précautions et les mesures préventives ou opérationnelles nécessaires pour garantir la sécurité des biens et des personnes en cas d'incident ; de sinistre, accident ou incendie ; dans les lieux publics. A cet effet, il doit définir un plan ORSEC. Le P/APC dispose également du pouvoir de démolir les murs et édifices menaçant ruine.

#### **C.2.4 : Les élections**

Le président de l'assemblée populaire a la charge d'assurer le suivi des listes électorales, leur gestion et leur établissement. Pour cela, le P/APC procède à une révision des listes électorales à chaque dernier trimestre de l'année. Les listes sont dressées et révisées sous le contrôle d'une commission administrative comprenant un magistrat qui en assure la présidence, le P/APC et un représentant du Wali. Une copie de la liste sera déposée au tribunal et à la wilaya.

En outre, la commune intervient aussi dans la préparation du scrutin en s'acquittant de certaines tâches : réservation de surfaces murales publicitaires, préparation de salles de vote, bureaux, tables, isolements, etc. Durant le scrutin, le P/APC veille au bon déroulement des opérations de vote.

#### **C.2.5 : Autres attributions**

Sous réserve d'autres attributions qui lui sont conférées par des textes spéciaux, le P/APC est chargé au regard de la loi 90-08 de :

- veiller à la publication et à l'exécution de la législation et de la réglementation sur le territoire de la commune<sup>3</sup> ;
- recenser et de gérer le fichier des individus touchés par le service national<sup>4</sup> ;
- légaliser toutes les signatures. Les adjoints et les fonctionnaires, sur délégation du

---

<sup>1</sup> Article 107 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 69 de la loi 90.08.

<sup>3</sup> Article 69 de la loi 90.08

<sup>4</sup> Article 70 de la loi 90.08

P/APC, peuvent exercer cette prérogative<sup>1</sup>;

- délivrer les permis de construire, de démolir et de lotir selon les conditions et les modalités fixées par la législation et la réglementation en vigueur<sup>2</sup>.

#### **C.3 : Les actes du président de l'assemblée populaire communale**

Afin d'arriver à mettre en œuvre les délibérations de l'Assemblée et/ou exécuter les décisions qu'il a prises en tant que représentant de l'Etat, le P/APC possède le pouvoir réglementaire au niveau communal qui consiste en la faculté de prendre des arrêtés municipaux de portée générale ou individuelle<sup>3</sup>.

Une fois que les arrêtés sont pris, ils sont immédiatement transmis au Wali. Pour qu'ils soient exécutoires, les arrêtés font l'objet d'une publication quand il s'agit d'actes à caractère général, d'une notification quand il s'agit d'actes de portée individuelle.

Les arrêtés communaux portant règlements généraux, c'est-à-dire qui ne sont pas de portée individuelle, ne sont exécutoires que dans le délai d'un mois après leur transmission à la wilaya afin que le Wali ait le temps de se prononcer sur leur légalité<sup>4</sup>.

A partir de ses prérogatives, le P/APC est considéré comme étant le principal personnage de la commune : il est élu par la population, aussi il bénéficie d'une forte légitimité, il est le président de l'Assemblée, détient le pouvoir exécutif communal, assure l'interface entre la politique et l'administratif et, enfin, il est le chef de l'Administration communale. C'est dire qu'il occupe une position forte qui le place en première ligne et pour laquelle il encourt une responsabilité particulière.

#### **Section 02 : le budget de la commune et possibilités d'adaptation aux évolutions externes à la commune**

La commune en tant que collectivité territoriale décentralisée doit prendre en charge des missions de service public et satisfaire des besoins primordiaux des citoyens qui résident sur son territoire.

En effet, pour faire face à ses charges, la commune, en tant que personne morale, est dotée d'un budget, à travers lequel exprime, prévoit ses objectifs et le processus de leurs satisfactions. Dans cette perspective, la présente section se propose d'examiner la dimension financière de la commune algérienne, tout en se basant sur le budget communal. A cet effet, il sera question de voir : les principes budgétaires, les différentes formes et structures budgétaires, les modalités

---

<sup>1</sup> Article 78 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 76 de la loi 90.08.

<sup>3</sup> Article 79 de la loi 90.08.

<sup>4</sup> E.Taib, cours de droit administratif dispensé aux étudiants de la 1<sup>ère</sup> année magister

liées à son élaboration, l'exécution et le contrôle du budget communal et enfin l'évolution des démarches budgétaires et les logiques du contrôle.

### **2.1. La gestion du Budget communal dans la législation et les textes**

#### **2.1.1 : Définition du budget de la commune**

Au regard de l'article 149 de la loi sur la commune, le budget communal est considéré comme étant acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de la commune pour une période couvrant une année. La commune est ainsi responsable de la gestion des moyens financiers qui lui sont alloués (son budget)<sup>1</sup>. De là, nous pourrions distinguer quatre caractéristiques du budget, qui sont :

- ✓ **Le budget comme outil d'information** : cela veut dire que chaque contribuable a le droit de prendre part de la manière de l'utilisation des recettes fiscales par la commune dans la réalisation de ses missions. Il faut signaler que le citoyen (usager et contribuable) n'a guère le droit de participer au débat concernant le vote et l'adoption du budget.
- ✓ **Le budget, outil de prévision** : dans le respect du budget, la commune met en place un programme annuel. Ce travail de prévision doit limiter et préciser en détail les dépenses à engager.
- ✓ **Le budget est un acte d'autorisation** : ce qui signifie que la commune décide des recettes et des dépenses sans pour autant aller au delà des crédits qui lui sont alloués et qu'elle est tenue de recouvrer toutes ses recettes.
- ✓ **Le budget un acte administratif** : il s'agit d'un acte très encadré par la loi 90-08 et par d'autres textes. En effet, il est employé pour surveiller strictement l'utilisation qui est faite des deniers publics.

#### **2.1.2 : Présentation du budget communal**

Il est question de présenter les différents principes budgétaires ainsi que les diverses formes du budget communal.

##### **A : Les principes du budget communal**

Le budget est un document de gestion qui connaît certaines particularités. En effet, son élaboration, adoption obéit à certaines règles appelées « principes budgétaires » qui sont au nombre de cinq :

- **Unité** : le budget est un document unique élaboré pour les besoins financiers annuels de la commune. Ce principe signifie que toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être inscrites dans un seul et unique document budgétaire.

Cependant, « certains documents supplémentaires peuvent être nécessaires quand les

---

<sup>1</sup> Article 146 de la loi 90.08.

estimations en recettes et en dépenses ne sont pas faites correctement ou ne sont pas connues lors de l'élaboration du budget, quand il s'agit de tenir compte des résultats de l'exercice précédent, quand est close la fin administrative de l'exercice. Ces documents sont : le budget primitif, le budget supplémentaire, l'ouverture de crédits entre ces deux budgets, les autorisations spéciales après le budget supplémentaire »<sup>1</sup>.

- **Annualité** : le budget est approuvable pour une année civile appelée exercice. Ainsi, il commence du 1<sup>er</sup> janvier jusqu'au 31 décembre de la même année. De ce fait, l'ensemble des recettes et dépenses doit être prévues et autorisées pour une année d'exercice. Autrement dit, toute dépense provenant d'une décision prise pendant une année doit être rattachée au budget de ladite année. Les crédits non consommés pendant un exercice ne peuvent l'être pour l'exercice suivant sans une nouvelle autorisation<sup>2</sup>.
- **Universalité** : ce principe est basé sur le fait que toutes les recettes couvrent toutes les dépenses sans qu'aucune recette précise ne soit affectée à une dépense précise. « La non affectation impose que les dépenses et les recettes constituent deux blocs indépendants l'un de l'autre<sup>3</sup> ». Ce principe a pour objectif de montrer que la dépense doit se justifier par elle-même et ne peut être soumise au caractère aléatoire de telle ou telle recette<sup>4</sup>.
- **Spécialité** : l'ensemble des recettes couvrent l'ensemble des dépenses sauf quand elles sont grevées d'affectation spéciale, c'est à dire réservées à des dépenses arrêtées par la loi. L'autorisation est donnée à un niveau très précis pour permettre un contrôle.
- **Antériorité** : le budget, acte de prévision, est en principe établi avant l'ouverture de l'exercice. Si des retards ont été faits, les recettes et les dépenses de la section fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées. Dans ce sens, l'article 157 de la loi sur la commune prévoit, « qu'en cas où le budget n'est pas définitivement réglé avant le début de l'exercice budgétaire, les recettes et les dépenses ordinaires portées au dernier exercice, continuent à être faites jusqu'à l'approbation du nouveau budget ».
- **Equilibre** : les sections recettes et dépenses du budget sont votées en équilibre. Cette règle interdit tout déficit et tout excédent, de ce fait il ne peut y avoir de sous-évaluation des dépenses. Ce principe est spécifique à la collectivité locale puisque le budget de l'Etat

<sup>1</sup> E.Taib, cours de droit administratif et institutionnel, première année magister en économie, option « économie publique locale et gestion des collectivités locales ».2006-2007.

<sup>2</sup> La règle de l'annualité du budget pose le problème des investissements qui s'étendent sur plusieurs années,. Dans ce cas de figure, il faut opérer des reports de crédits, soit fractionner le budget par tranches annuelles.

<sup>3</sup> S.Arbouz, mémoire de Magister, « Essai d'analyse de l'efficacité des concours financiers de l'Etat dans la réduction des inégalités financières intercommunales. Cas des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ; P 62.

<sup>4</sup> Quelques exceptions ont assoupli la rigidité de ce principe : les budgets annexes ; la partage du budget en deux sections (fonctionnement et équipement ; l'existence des subventions spécifiques.

peut être voté en déséquilibre. Dans la pratique, ce principe contraint les communes à sous-estimer les dépenses.

Tous ces principes, outre le fait d'imposer une saine gestion des deniers publics, permettent un contrôle rigoureux et plus facile de leur utilisation. Mais il est vrai aussi, eu égard aux exigences d'une approche managériale de la gestion financière, qu'elle apparaissent comme étant lourdes et encombrantes, donc comme une cause d'inefficacité.

#### **B: Les structures et formes du Budget**

Comme nous l'avons souligné précédemment, la loi impose aux collectivités locales d'avoir un budget pour l'année. Ce dernier est divisé en deux sections : fonctionnement et équipement. La première vise à faire face à tout ce qui est nécessaire au fonctionnement quotidien des services communaux. En l'occurrence, les dépenses de personnel, matériel de bureau, eau, électricité. La seconde, obéissant toujours à la règle d'équilibre, est subdivisée en deux sous-sections : équipements publics et investissements économiques. Elle a pour objectif d'accroître le patrimoine de la commune. Dans cette perspective « la commune doit donc établir en début d'année un budget primitif et peut le compléter plus tard par un budget supplémentaire, les deux constituant le budget annuel qu'elle peut modifier à volonté par des décisions modificatives »<sup>1</sup>. En tout, le budget communal peut être résumé et représenté dans plusieurs formes, qui interviennent au cours de différentes périodes de la vie financière de la commune.

##### **B.1 : Le budget primitif**

Le budget primitif intervient avant le début de l'exercice auquel il s'applique. Il constitue « un document fondamental qui doit, en principe, se suffire à lui-même quand les précisions de dépenses et de recettes sont maîtrisées<sup>2</sup> ». Autrement dit, il doit montrer toutes les recettes prévues et toutes les dépenses autorisées pour l'exercice pour lequel il est conçu<sup>3</sup>.

Cependant, s'agissant d'évaluer, au début de l'année, des recettes et des dépenses qui se réaliseront au cours de toute l'année, il n'est pas possible, sauf exception, d'en connaître le montant exact des recettes. De même que l'on peut être certain que toutes pourront se réaliser ou être engagées avant le 31 décembre<sup>4</sup>. Le budget est accompagné d'un tableau récapitulatif et d'états statistiques annexes. La première page donne une vue globale qui permet de contrôler les finances de la commune.

---

<sup>1</sup> J. Couarieu, la gestion financière de votre commune, éd Moniteur, 1977, 190p,p57.

<sup>2</sup> E.Taib, op.cit, p47.

<sup>3</sup> Les prévisions sont fixées, conformément aux dispositions de la loi de finance, sur la base des impôts et taxes leur revenant au titre des résultats connus.

<sup>4</sup> Cette imprécision et cette incertitude sont inévitables et il est normal que des différences, en plus au moins apparaissent à la fin de l'exercice entre ceux qui avait été prévu au budget primitif et ce qui a été effectivement réalisé ou engagé.

### **B.2 : Le budget supplémentaire**

Il reprend le budget primitif en cours d'exercice en faisant les réajustements nécessaires en recettes et dépenses sur leur valeur réelle. Le budget supplémentaire, comme son nom l'indique, n'est pas obligatoire, car il vient pour porter des correctifs nécessaires aux prévisions faites lors de l'élaboration du budget primitif. Ainsi, il permet la prise en charge des restes à réaliser de l'année précédente et assure le rattachement d'une année à l'autre. En outre, il intègre les décisions prises par la commune postérieurement au budget primitif.

### **B.3 : Le compte administratif**

Le compte administratif est réalisé par le P/APC. Il récapitule toute la comptabilité administrative tenue par ce dernier durant tout l'exercice. Sa présentation est presque identique à celle du budget sauf que le compte administratif comporte les prévisions du budget primitif, les fixations, les réalisations et les restes à réaliser. Le compte administratif permet donc d'apprécier l'administration du P/APC. Ainsi, il est soumis à l'APC, pour approbation, cela permet au P/APC de s'informer la situation réelle des recettes et dépenses de la commune, lui permettant d'éviter les erreurs futures. Le compte administratif de l'année budgétaire en cours, doit être voté avant l'approbation du budget supplémentaire de l'année suivante, et fait apparaître les résultats d'exécution du budget local, tant en fonctionnement qu'en équipement, ainsi qu'un résultat global de clôture.

### **B.4 : Le compte de gestion**

Le compte de gestion, quant à lui, est réalisé par le comptable de la commune (le receveur communal) conformément au principe de la partie double. Le compte de gestion permet de rendre compte de la gestion des finances communales par le comptable en présentant, dans un document unique, toutes les opérations de recettes (recouvrement) et de dépenses (paiement) effectuées au cours de l'année budgétaire. Les opérations présentées dans le compte de gestion sont les suivantes : la situation au début de la gestion (bilan d'entrée) ; les opérations de débit et de crédit constatées durant la gestion ; la situation à la fin de la gestion établie sous la forme d'un bilan de clôture ; le développement des opérations effectuées au titre du budget ; les résultats.

Les résultats du compte de gestion doivent être en concordance avec les résultats du compte administratif tenu par le P/APC, ce qui assure une transparence dans la gestion des deniers publics.

## **2.2 : Elaboration, Exécution et Contrôle du Budget communal**

### **2.2.1 : Elaboration du budget communal**

C'est au P/APC que revient la première tâche qui concerne l'élaboration du budget ; il s'agit de la préparation du document budgétaire. Puis ce document sera proposé à l'assemblée communale pour adoption.

#### **A : La préparation par le président d'APC**

Il est chargé par la loi de la préparation du budget avec la collaboration des différents responsables de la commune. C'est particulièrement le secrétaire général qui joue un rôle important dans cette tâche, et dans certaines communes, c'est lui seul qui élabore le budget. Il faut noter également la participation généralement décisive du receveur communal, et dans certaines communes, de la commission économique et financière.

Le président d'APC prépare également différents états : charges de personnel, les annuités d'emprunts, les subventions allouées. Avant d'être présenté à l'Assemblée, le projet de budget est soumis pour avis à la commission des finances.

#### **B : Le vote par l'Assemblée**

Le budget doit obligatoirement être voté en équilibre. Le budget primitif est adopté avant le 31 octobre de l'année précédant celle pour laquelle il est prévu. Le budget supplémentaire est voté avant le 15 juin de l'exercice auquel il s'applique. La section fonctionnement du budget est votée article par article. La section équipement et investissement est votée article par article et par programme. Le budget doit être approuvé au préalable par le Wali, il est donc soumis à un contrôle d'opportunité. Au cas où il aurait été adopté en déséquilibre, le Wali renvoie le budget au président d'APC dans les 15 jours suivant sa réception. La commune dispose d'un délai supplémentaire de dix jours pour le réexaminer et le voter en équilibre. Si tel n'est pas le cas, le Wali règle d'office le budget.

### **2.2.2 : Exécution et contrôle du budget communal**

Après son adoption par l'assemblée populaire communale et son approbation par la Wilaya, le budget communal doit être exécuté. L'opération de son exécution est soumise aux règles de la comptabilité publique, laquelle est basée sur le principe de la séparation des fonctions entre l'ordonnateur et le comptable. En effet, les opérations de recettes et de dépenses sont exécutées par le P/APC et le comptable. Néanmoins, ces derniers sont soumis au contrôle des autorités compétentes pour assurer une gestion transparente des fonds publics.

#### **A : Exécution du budget communal**

Exécuter un budget veut dire encaisser les recettes et payer les dépenses. Ces opérations ne

sont possibles que si les créances et les dettes sont constatées par un titre de recette et par un titre de mandat de paiement. En effet, ces deux opérations avant d'être exécutées, connaissent nombreuses étapes à savoir : l'opération d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement pour les dépenses. La constatation, la liquidation, l'émission des titres et de recettes et enfin le recouvrement pour les recettes.

#### **A.1 : L'exécution des recettes**

Le titre de recette est un acte juridique par lequel sont constatés les droits de la commune. Cette opération d'exécution comprend quatre tâches, trois sont effectuées par l'ordonnateur et la quatrième par le comptable. Ces tâches peuvent être résumées comme suit :

**a. la naissance ou la constatation des droits de la commune en tant que créancier :** la constatation est l'acte par lequel est consacré le droit d'un créancier public (la commune) <sup>1</sup>»

**b. la liquidation des droits :** il s'agit de déterminer le montant exact des recettes ou des dettes. Ainsi, selon l'article 17 de la même loi, la liquidation de la recette permet de déterminer le montant exact de la dette de redevable au profit d'un créancier public et d'en ordonner le recouvrement.

**c. l'émission d'un titre de recette :** les titres de recettes sont établis par l'ordonnateur. Ils précisent la créance à recouvrer.

**d. le recouvrement :** c'est le fait de recevoir le paiement de la somme due. En vertu de l'article 18 de la loi 90-21 citée avant, le recouvrement représente un acte libératoire de la créance publique.

#### **A.2 : L'exécution des dépenses**

Nous différencions quatre tâches ; l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement.

**a. Engagement :** l'engagement est « l'acte par lequel est constaté la naissance d'une dette<sup>2</sup> ». Autrement dit, l'opération d'engagement représente l'acte juridique par lequel la commune constate ou crée à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge à payer dans la limite des crédits prévus au budget. C'est à l'ordonnateur de vérifier si les crédits existent pour payer la dette. Il est à noter que « les projets dont les délais de réalisation dépassent une année, l'engagement de la dépense concerne la totalité de crédit réservé à ce effet. Par contre les autres opérations financières concernent, seulement, les tranches annuelles de paiement<sup>3</sup> ».

**b. Liquidation :** constater le service fait et fixer le montant de la dette ou de la dépense par la vérification sur pièces. Cela veut dire, qu'aucune dépense ne doit être effectuée qu'après service

<sup>1</sup> Article 16 de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

<sup>2</sup> Article 19 de la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

<sup>3</sup> S.Arbouz, op. cit, p77.

fait. Toutefois, cette règle n'est pas respectée dans la réalité. En effet, l'opérateur de projets est, dans la majorité du temps, payé avant l'achèvement du projet.

**c. Ordonnancement ou mandatement de la dépense :** l'ordonnancement est l'action d'ordonner le paiement d'une dépense. L'ordonnateur de la commune ( P/APC) établit un titre ou mandat de paiement par lequel il ordonne le comptable à effectuer le paiement de la dépense publique.

**d. Paiement de la dépense:** après avoir procédé au contrôle de la régularité de la dépense, le comptable effectue le paiement. C'est l'acte libératoire de la dépense.

Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été réglé définitivement avant le début de l'exercice, les dépenses ne pourront être engagées et mandatées qu'à concurrence d'un douzième par mois du mandat de l'exercice précédent<sup>1</sup>. Par ailleurs, les dettes de la commune qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de quatre années après l'ouverture de l'exercice auquel elles sont rattachées, sont prescrites et définitivement acquises au profit de la commune, à moins que ce retard ne soit imputable à la commune ou si un recours est introduit devant une juridiction<sup>2</sup>. La déchéance quadriennale ne s'applique pas également quand un cas de force majeure empêche les créanciers de faire valoir leurs droits dans les délais prévus.

Pour faire face à l'interdiction de paiement avant la réalisation du service fait, il est mis en place un système de régie d'avance qui permet à la commune de procéder à des paiements anticipés ou de faire face à des dépenses imprévues, que ce soit sur le budget de fonctionnement ou d'équipement. Pour les grosses communes, ce fonds peut atteindre 50.000 dinars. Mais ceci reste une exception et ne concerne pas les dépenses courantes qui demeurent soumises à une gestion prévisionnelle.

#### **A.3 : La durée d'exécution du budget**

Normalement, le budget est exécuté pour l'exercice en cours. Cependant, il peut se poursuivre jusqu'au 15 mars de l'année suivante, pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses, jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits et pour le paiement des dépenses<sup>3</sup>. Cela permet la production plus rapide du compte administratif, car les résultats de l'exercice clos sont connus dès le premier trimestre. Ainsi, le vote du budget supplémentaire peut se réaliser dès le second trimestre.

#### **A.4 : Les agents d'exécution du budget**

L'exécution du budget de la commune obéit à la règle de la séparation de l'ordonnateur et du comptable ; règle qui veut que le premier décide mais ne peut détenir les fonds, le second

---

<sup>1</sup> Article 157 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Article 162 de la loi 90.08.

<sup>3</sup> Article 159 de la loi 90.08.

détient les fonds mais ne peut décider et ce pour des raisons de contrôle et de saine gestion des finances publiques.

#### **a- L'ordonnateur**

C'est le P/PAC qui est l'ordonnateur du budget communal. A ce titre, il prescrit l'exécution des recettes et des dépenses sous le contrôle de l'Assemblée. Pour les recettes, il réalise les opérations de constatation, liquidation, émission ; pour les dépenses, les opérations d'engagement, liquidation et ordonnancement. Il est chargé aussi de la tenue de la comptabilité administrative, des engagements et des ordonnancements.

Pour permettre une certaine souplesse dans l'exécution du budget, le P/APC peut effectuer des virements, à l'intérieur d'un même chapitre, d'article à article, et l'Assemblée de chapitre à chapitre. Sous sa responsabilité, le P/APC peut donner délégation de signature à des fonctionnaires placés sous son autorité directe. En cas d'absence ou d'empêchement, il peut se faire suppléer par un acte de désignation régulièrement établi et notifié au comptable.

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

L'ordonnateur peut passer outre le refus de payer par le receveur des impôts, et la responsabilité de ce dernier se trouve ainsi dégagée puisqu'il s'agit d'une réquisition. L'ordonnateur donne par écrit l'ordre de payer, lequel pour chaque dépense rejetée doit comporter d'une part les motifs justificatifs, d'autre part la mention « le comptable est requis de payer ». Le receveur des impôts qui défère à une réquisition doit en rendre compte dans un délai de quinze jours au ministre chargé des finances qui peut demander un complément d'information à l'ordonnateur. Mais, il reste que tout comptable doit refuser de déférer à une réquisition quand le refus est motivé par l'indisponibilité des crédits, sauf pour l'Etat ; l'indisponibilité de trésorerie ; l'absence de justification du service fait ; le caractère de visa du contrôle des dépenses engagées ou de la commission des marchés habilitée lorsqu'un tel visa est prévu par la réglementation.

#### **b- Le receveur des impôts**

Pour la commune, c'est le receveur des impôts qui joue le rôle de comptable.

Le receveur des impôts a la qualité de comptable principal, nommé par le ministre chargé des finances dont il est un service déconcentré au niveau de la commune.

Le receveur des impôts est chargé du maniement et de la conservation des fonds, titres, valeurs, produits, objets et matières de la commune, du recouvrement des recettes et du

payement des dépenses régulièrement ordonnancées. Il intente les poursuites nécessaires contre les débiteurs, empêche la prescription des droits de la commune, avertit de l'expiration des baux, renouvelle les privilèges et hypothèques, produit en fin d'année le compte de gestion, tient la comptabilité des recettes et des dépenses.

Le receveur des impôts peut faire des paiements avant l'ordonnement quand la trésorerie le permet pour les dépenses suivantes : règlement des annuités d'emprunt, prélèvement sur les recettes de fonctionnement, participation au fonds communal de garantie, contingents ou participations dus à l'Etat, cotisations communales et charges syndicales.

Le comptable est personnellement et pécuniairement responsable des opérations dont il a la charge, de la tenue de la comptabilité et des pièces à conserver sauf dans certains cas déterminés : en raison de la gestion de ses prédécesseurs mais pour les opérations prises en charge après vérification sans réserve ni contestation lors de la remise de service ; en raison des erreurs d'assiettes ni de celles commises dans la liquidation des droits qu'il recouvre ; lors d'une réquisition par l'ordonnateur, hormis les cas où il doit la refuser et qui sont précédemment cités.

Quand un manque en deniers ou en valeurs est constaté, le comptable est tenu de couvrir par ses deniers personnels tous déficits de caisse ou tout débet mis à sa charge. C'est pourquoi, le comptable est dans l'obligation de souscrire une assurance à titre individuel en vue de garantir les risques inhérents à sa fonction, en raison de son fait personnel ou du fait d'autrui. La responsabilité ne peut être mise en jeu que par le ministre des finances ou la cour des comptes.

Il faut signaler, par ailleurs, du fait que la comptabilité de la commune est tenue en la forme simple par nature, elle ne permet pas de retracer les variations de la valeur du patrimoine de la commune. Une refonte du cadre budgétaire a été initiée mais elle n'a été mise en œuvre qu'à partir de 1987 et uniquement pour les communes chefs-lieux de wilaya. S'inspirant du plan comptable national, elle a consisté à introduire la classe 9 relative à la comptabilité analytique.

Pour une meilleure gestion du budget de la commune, il est préconisé d'introduire la comptabilité en partie double et d'étendre le cadre comptable expérimenté dans les Communes chefs-lieux de wilaya et qui, semble-t-il, a donné de bons résultats.

#### **B : Le contrôle de l'exécution du budget**

A fin de lutter contre le gaspillage des fonds publics et les erreurs professionnelles, la réglementation a instauré un contrôle régulier lors de l'exécution du budget communal, de ce fait il existe trois types de contrôle.

### **B.1 : Le contrôle administratif**

Les actes entrepris par les autorités communales ne sont exécutoires qu'après approbation de l'autorité de tutelle (wilaya en passant par la daïra qui est un échelon médiateur) ainsi que le comptable communal, cela signifie que les contrôles a priori ne sont pas exclus, puis a posteriori, les actes d'exécutions budgétaires sont soumis au contrôle de la cours des comptes, de l'inspection générale des finances (IGF).

Ainsi l'article 176 de la loi 90-08 relative à la commune énonce que « les clôtures et la vérification des comptes administratifs et l'apurement des comptes de gestion des communes sont exercés par la cours des comptes ... », de plus les vérifications du comptable constitue aussi une forme de contrôle.

#### **B.1.1 : Le contrôle à priori**

Ce contrôle s'effectue avant l'exécution du budget, il est créé par la tutelle administrative, il est très lourd ; en effet cela crée des retards dans l'exécution du budget.

#### **B.1.2 : Contrôle en cours d'exécution**

Il s'effectue lors de l'exécution du budget communal, et exercé par le comptable et l'ordonnateur. Cela signifie que le comptable contrôle les actes de l'ordonnateur, cela se traduit par :

Lorsque l'ordonnateur transmet un mandat de paiement au receveur communal, celui-ci est tenu d'opérer certain nombre de vérification. Il doit vérifier notamment :

- L'imputation de la dépense (s'assurer de la bonne désignation du chapitre sur lequel la dépense sera imputée) ;
- Si les crédits disponibles au chapitre sont suffisants pour couvrir la dépense ;
- Si la créance est liquide (correspond au règlement d'un service fourni) ;
- Si la dépense n'est pas frappée par la déchéance quadriennale (expiration du délai de quatre ans).

Le comptable n'est pas en droit de porter une appréciation sur l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. En revanche, il est en droit de suspendre un paiement si un des éléments assurant la régularité de la décision de l'ordonnateur fait défaut.

#### **B.1.3 : Le contrôle à posteriori**

Ce contrôle est exercé par l'inspection générale des impôts, après l'exécution du budget. Elle effectue des vérifications sur place et sur pièce sur la gestion financière et comptable des collectivités publiques décentralisées, ces dernières sont tenues de garder les documents de gestion pendant dix ans.

## **B.2 : Le contrôle juridictionnel**

Il est exercé par la cour des comptes composée des professionnels habilités pour certifier la régularité des documents et leurs conformités avec les principes de la comptabilité publique. Si la cour révèle des erreurs de gestion, la juridiction pénale saisie la cour des comptes à dix ans pour contrôler les documents des collectivités territoriales décentralisées.

## **B.3 : Le contrôle politique ou parlementaire**

Il est exercé par l'assemblée délibérante représentative (APC, APW, APN, conseil d'orientation...) dans le cas de la commune, ce contrôle est effectué par l'APC et les commissions des marchés publics.

### **B.3.1 : Le contrôle par l'APC**

Le P/APC doit présenter son compte administratif à l'assemblée populaire communale pour le voter pour qu'elle puisse vérifier si ses décisions concernant l'exercice budgétaire écoulé ont été bien respectées par le P/APC.

### **B.3.2 : Le contrôle par les commissions des marchés publics**

Les commissions des marchés publics veillent au respect des règles en matière d'affectation des marchés, de ce fait elle permet d'éviter les affectations de favoritisme.

La commune est une institution administrative et une collectivité locale, dont le rôle primordial réside dans la satisfaction des besoins de ses résidents, la satisfaction de ses besoins implique l'existence de fonds et d'une réglementation qui assure la légitimité de ses actes de gestion. une réglementation comptable et budgétaire rigoureuse pour une gestion des deniers public les plus optimale ; l'exécution du budget communal doit être impérativement effectuée par l'ordonnateur et le comptable dans les normes dicté par la loi, ainsi tous dépassement constaté lors du contrôle est mentionné dans un rapports et sanctionné.

## **2.3 : L'évolution des démarches budgétaires et les logiques de contrôle**

Après avoir développé les principes du budget communal, les modalités de son exécution et les différentes étapes relatives à son élaboration, nous avons constaté que le budget de la commune tel qu'il se présente répond à une logique juridico administrative.

Nous essayerons par cette section d'exposer les possibilités d'élaboration du budget en se basant sur une logique managériale.

### **2.3.1 : Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats**

Il est fréquent que la gestion et l'élaboration du budget des collectivités locales soient centrées essentiellement sur la gestion des moyens. Cela est, en un sens, simplifiable, car « la question de l'allocation des ressources est un enjeu majeur et que chaque responsable est, à juste

titre, préoccupé des ressources dont il pourra disposer pour assurer les activités qui lui incombent »<sup>1</sup>. Autrement dit, chaque responsable fera en sorte d'accroître le volume des ressources en vue de faire face aux dépenses de son activité. En pratique deux inconvénients majeurs des systèmes budgétaires traditionnels surgissent à savoir<sup>2</sup> :

- En premier lieu, la non remise en cause de l'efficacité des activités courantes et existantes d'une organisation ;
- En second lieu, l'absence d'une mise sous tension des services qui jouent le jeu des avantages acquis. Cela conduit la démarche budgétaire classique à une véritable routine, à un constant accroissement des demandes et à une inflation irrésistible des affectations.

Pour pallier aux insuffisances de systèmes de gestion classique, nous pourrions distinguer trois méthodes :

#### **A : Allocation des ressources par reconduction d'enveloppes**

Cette méthode consiste à allouer les ressources par reconduction d'enveloppes ajustées d'un pourcentage d'évolution ; ces enveloppes peuvent être globalisées, ce qui laisse plus de marge de manœuvre au responsable pour réallouer les ressources ; ces enveloppes peuvent être rétablies en fonction des réalisations de l'année précédente ou de l'année en cours réestimée, ou du budget de l'année précédente ; ces enveloppes peuvent être affectées de pourcentage d'évolution uniforme, ou, au contraire, faire l'objet de traitement différenciés en fonction des domaines jugés prioritaires.

Mais cette méthode laisse peu de place à la prise en compte de facteurs importants comme le volume d'activité à effectuer, l'évolution de la productivité du service concerné, ou sa capacité à proposer des projets importants.

#### **B : La construction du budget à base d'activité**

Cette méthode vient pour pallier un des inconvénients de la méthode précédente avec la prise en compte du volume d'activité dans la réalisation du Budget de la commune. Cela est réalisable avec un appui sur une approche analytique. Dans cette perspective, plusieurs formules sont possibles<sup>3</sup> :

- soit nous calculons un coût unitaire de prestation et les moyens alloués sont évalués par multiplication des volumes de prestations prévues par le coût unitaire de chaque prestation ;
- soit nous allouons une dotation de base correspondant aux coûts fixes à laquelle s'ajoute

---

<sup>1</sup> A.Slim, le contrôle de gestion dans les collectivités locales ; essai de d'analyse du processus de contrôle de gestion dans la commune d'Alger centre, Faculté des sciences économiques et des sciences de gestion et des sciences commerciales, université M'hamed Bougara Boumèrdes, année universitaire 2006-2007, p61

<sup>2</sup> Santo et Verrier, op. cit, p32.

<sup>3</sup> R.Demeestère, le contrôle de gestion dans le secteur public, 2<sup>ème</sup> édition L.G.D.J, octobre 2005, 244p, p199.

une dotation proportionnelle calculée en multipliant les volumes de prestations prévues par le coût unitaire variable de chaque prestation ;

- soit nous construisons le budget par activité avec l'utilisation de la méthode (ABB<sup>1</sup>)- laquelle méthode est inspirée de la méthode ABC<sup>2</sup>- cette démarche de construction du budget par activité, en fonction de la charge de travail de chaque activité, peut être lourde à mettre en œuvre, notamment dans la collectivité locale qui a pour objectif la réalisation de plusieurs missions. Néanmoins, elle permet de prendre en compte l'existence de goulots d'étranglements dans les processus de travail et d'accroissement du volume d'activité.

#### **C : Allocation des ressources à base des objectifs de l'organisation**

Cette troisième méthode consiste à négocier simultanément objectifs des résultats à atteindre et moyens nécessaires pour y parvenir. Plusieurs variantes peuvent subsister dans l'application d'une telle démarche : objectifs fixés a priori ou non, plus ou moins grande marge de manœuvre en matière de propositions. A cet effet, prenant pour exemple : une direction fixe des objectifs aux services et ensuite leur demande d'élaborer des projets permettant d'atteindre ces objectifs, pour enfin sélectionner certains de ces projets, négocier leur contenu et les moyens nécessaires pour les réaliser et conclure sur un engagement de type objectifs/moyens.

Cette méthode basée sur le couple objectifs/moyens permet de prendre en compte le volume d'activité ce qui est très intéressant ; mais tout de même, comme toute solution de type analytique, elle peut être assez lourde à gérer, surtout si les activités considérées sont assez hétérogènes ; elle a également l'avantage de permettre des comparaisons entre centres menant des activités comparables et donc de fournir des orientations pour mieux allouer les ressources entre eux.

#### **2.3.2: Des contrôles comptables et budgétaires au contrôle de gestion**

Face aux mutations de l'environnement, les dirigeants des organisations maintiennent le souci d'une maîtrise optimale de leur organisation et recherchent ainsi un contrôle non seulement formalisé, mais aussi suffisamment souple pour s'adapter aux divers changements environnementaux. En effet, les mutations environnementales impliquent certains biais concernant des outils censés être homogènes et neutres.

Afin que les systèmes de contrôle bureaucratique traditionnel fonctionnent de manière pertinente, certaines hypothèses doivent être satisfaites comme l'absence d'ambiguïté des

---

<sup>1</sup> Activity Based Budgeting

<sup>2</sup> La méthode ABC (Activity based costing) a fait ses preuves aux Etats-Unis dans les années 80 et en France dans les années 90. Elle repose sur l'observation de l'enchaînement des tâches, des activités et des processus de l'entreprise, qui permet de comprendre la formation du coût et de la valeur de ses produits et/ou services.

objectifs, la possibilité de mesurer les résultats, la connaissance des conséquences des actions correctrices et le caractère répétitif des actions. Or aujourd'hui, dans les organisations, qu'elles soient publiques ou privées, la présence simultanée de ces éléments est de moins en moins évidente, ce qui laisserait sous-entendre que les systèmes de contrôle classiques ne seraient plus adaptés aux nouvelles conditions de l'environnement des organisations.

La question de l'adéquation du contrôle à ces mutations apparaît ainsi essentielle. Il s'agit alors dans certains cas d'apprécier le degré d'opposition entre les hypothèses du modèle de contrôle traditionnel et les caractéristiques des nouvelles formes organisationnelles en cours.

En effet, le manque d'intérêt grandissant concernant l'approche classique du contrôle témoigne de la nécessité des évolutions de ce contrôle dominant.

Dans les collectivités locales, les limites du contrôle se posent, tout d'abord, à travers son manque d'efficacité et de dynamisme induit par une primauté des contrôles de procédures, mais aussi par sa faculté à délaisser le terrain de la performance des organisations<sup>1</sup>.

D'autres arguments s'attachent à expliquer le cloisonnement des services comme argument empêchant la participation de l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs de l'organisation, la verticalité induite par un contrôle bureaucratique compliquant la conduite du changement ou la présence d'un langage excessivement financier entraînant l'oubli d'autres composantes du contrôle, notamment certains éléments plutôt informels comme la culture et la communication par exemple.

De par l'importance de la comptabilité dans la gestion publique, les deux formes traditionnelles de contrôle interne local sont largement associées au processus budgétaire et comptable. Les assemblées populaires communales votant chaque année leur budget dans une logique d'allocation des crédits budgétaires, le système de contrôle se devait de vérifier le respect, à la fois, des objectifs à court terme tels qu'ils sont définis dans le budget, mais aussi des règles de la comptabilité publique.

En effet, si «les systèmes de contrôles permettent d'éviter la comptabilisation d'un engagement au-delà des sommes disponibles, encore faut-il que cet engagement soit comptabilisé pour que le système soit efficace »<sup>2</sup>.

Ces deux moyens de contrôle, largement dépendants, peuvent alors être considérés comme ayant une double finalité, « un rôle de déploiement, et de régulière et de bonne exécution du budget voté »<sup>3</sup>. Ainsi, ils peuvent être qualifiés de contrôle par les entrées et permettent de

---

<sup>1</sup> A ce sujet, lire, Santo Et Verrier, op.cit.

<sup>2</sup> J.Carles, Le contrôle interne dans les collectivités locales, 4ème rencontre Expert-comptable - Université Sciences Sociales Toulouse 1, 6 décembre 1997, p1.

<sup>3</sup> J.Wathelet « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales - Essai prospectif », Edition l'Harmattan, collection finances publiques,2000,P149.

définir et d'allouer des ressources nécessaires à la performance en spécifiant les moyens de traitement appropriés. En effet, ces moyens traditionnels de contrôle peuvent être considérés comme des contrôles de régularité et de conformité dans le cadre desquels « il s'agit de s'assurer du respect des règles administratives et comptables qui gouvernent l'action des services »<sup>1</sup>.

En privilégiant le suivi des moyens mis en oeuvre au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, ils garantissent seulement la conformité à des normes, à des règles. A ce titre, ces contrôles sont qualifiés de contrôle normatif, de contrôle bureaucratique ou de contrôle administratif. Leur principale fonction est de faire entrer l'activité administrative dans certaines limites, sans aborder ni les problèmes de la réponse à la demande de services ou de la satisfaction des utilisateurs, ni la possible modification des méthodes opérationnelles dans le but d'arriver à de meilleurs résultats.

La vérification de l'activité administrative se restreint, de ce fait, à l'obligation de la conformité à des limites prédéfinies par la réglementation juridique ou par d'autres formes de codification du comportement administratif. L'importance de ce contrôle des processus et du comportement dans les collectivités locales est, tout d'abord, justifiée par la recherche du principe de l'intérêt général.

Cependant, cette forme de contrôle permet non seulement d'encadrer l'activité publique, mais aussi que les citoyens exercent un contrôle politique nécessaire à la préservation de leurs intérêts. Dans cette optique, « le droit des institutions publiques a été conçu pour permettre aux autorités publiques de disposer des moyens d'organiser le fonctionnement des services placés sous leur autorité et d'en contrôler l'action. L'origine de cette exigence est claire.

Les deniers publics sont le produit de l'impôt. Les représentants du peuple, qui votent l'impôt, exigent que leur utilisation soit strictement contrôlée »<sup>2</sup>. Aussi, l'existence de ces moyens de contrôle est justifiée par la structure des organisations publiques, caractérisée par une séparation de l'administration et du politique.

En effet, l'autonomie et la neutralité de l'administration vis à vis du corps politique, qui spécifient les finalités et objectifs de l'action publique, conduisent à la présomption qu'il est possible d'optimiser le processus administratif en considération de la rationalité technique et opérationnelle, des options économiques, du confort social et de la défense des citoyens vis à vis de la puissance publique.

Ainsi, le respect de la codification de l'activité administrative est considéré comme une garantie d'arriver aux résultats. A ce titre, l'approche de ces moyens de contrôle « repose sur

---

<sup>1</sup> J.F. Auby, 1996, Management public, introduction générale, éd, Sifey, 1996,116p, p. 89

<sup>2</sup> J.F. Auby, op.cit, p89.

l'acceptation de la suprématie de la législature et sur la vision qu'une bonne administration procède de l'application apolitique d'une compétence technique à des fins définies par le politique »<sup>1</sup>.

Outre l'existence de règles cloisonnant l'activité administrative, ces moyens de contrôle sont aussi caractérisés par l'exercice du pouvoir hiérarchique. Ce dernier, centré sur l'idée de subordination, prend des formes diverses dans les collectivités territoriales<sup>2</sup>: un pouvoir général sur l'emploi et la carrière des agents dans le respect des lois et règlements en vigueur, le pouvoir disciplinaire, le pouvoir d'instruction et d'injonction, en vertu duquel le destinataire est tenu de se conformer aux ordres qu'il reçoit de ses supérieurs hiérarchiques.

Dans cette conception du contrôle hiérarchique, les supérieurs doivent envoyer des flux d'informations vers le bas en donnant des instructions aux subordonnés et garantir la conformité avec les directives administratives par un contrôle formel en sanctionnant en cas de déviations. Le processus bureaucratique est alors caractérisé par un contrôle d'exécution où la conformité aux règles est vérifiée par le haut.

Les limites de cette conception du contrôle sont diverses. Tout d'abord, toutes les situations ne peuvent être prévues par des règles. Il existe, en effet, des zones d'incertitude accaparées par des groupes qui accroissent leur pouvoir.

Aussi, dans la pratique, les supérieurs ne peuvent pas superviser et vérifier l'ensemble des travaux de leurs subordonnés. Il est pour, eux, impossible de rassembler suffisamment d'informations sur les pratiques au niveau le plus bas de la hiérarchie. Des contrôles efficaces nécessiteraient un accès à l'information, des évaluations de compétence et du pouvoir sur tous les subordonnés.

Or, chaque supérieur a plus ou moins de pouvoir sur ses subordonnés, rendant inefficaces les mécanismes de contrôles d'exécution. Les subordonnés sont, en effet, fréquemment en position de résister et d'ignorer les ordres et les instructions des supérieurs.

Ainsi, ce moyen de contrôle hiérarchique n'est ni suffisant pour garantir la conformité des opérations dans les organisations complexes que sont les organisations publiques, ni suffisantes, de surcroît, pour assurer la maîtrise de la gestion publique.

Ces insuffisances ont incité certains auteurs à remettre en cause ce moyen de contrôle. Pour Crozier, cet ancien système de contrôle de la société industrielle, fondé sur la hiérarchie, la distance et le secret, n'est plus adapté face à la transformation de l'environnement et des structures publiques. Il constate, en effet, que « la hiérarchie ne fonctionne plus – ou plus aussi

---

<sup>1</sup> M. Patry, L'imputabilité des administrateurs publics, in *Management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat*, sous la direction de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994b, p303.

<sup>2</sup> Idem, p89.

bien – quand il y a une possibilité de discussion et de choix. La distance diminue parce que les rapports humains se simplifient et que l'on admet plus les différences de classe ou de statut comme par le passé ; et le secret n'existe plus avec les moyens modernes de communication »<sup>1</sup>.

D'après lui, « pour réussir le renouveau, il faut réfléchir à la préparation des décisions et développer des formules qui permettent de répondre à ces phénomènes de complexité par une utilisation raisonnable des connaissances externes à l'administration ou situées en son sein.

L'évaluation des résultats de l'action administrative et des politiques publiques est l'un des points centraux de renouveau du service public . Dans ce sens, des logiques de contrôle centrées sur les finalités de l'action publique n'ont pas, en effet, succédé brutalement à une rationalité juridique, axée sur le respect des règles et des normes, devenue insuffisante.

Des formes intermédiaires de contrôle sont ainsi apparues, relatives au mode de financement des organisations publiques et, plus généralement, à leurs actions de gestion. Ces contrôles adhocratiques sont venus compléter les moyens traditionnels, considérés comme devant être conservés. Du contrôle comptable et budgétaire, les collectivités locales se sont, d'abord, orientées vers un contrôle financier.

Ce souci d'optimisation de la structure et des charges liées au mode de financement externe s'est aussi accompagné de la mise en place d'une véritable stratégie financière fondée sur des analyses de perspectives pluriannuelles et sur l'évaluation et la prévention des risques

Toutefois, ce moyen de contrôle, malgré le changement d'objet et de logique par rapport aux contrôles budgétaire et comptable, reste insuffisant dans une perspective d'amélioration de l'efficacité. Une logique, plus globale, tournée vers la gestion est ainsi progressivement utilisée par les moyens de contrôle local.

Pour Carles, le contrôle de gestion est défini « comme le contrôle de l'adéquation objectifs/résultats et moyens/résultats des actions conduites directement ou indirectement par les collectivités locales ». Cette définition fait directement référence aux critères d'efficacité et d'efficacité. A la différence des conceptions traditionnelles, ce moyen de contrôle ne constitue pas, en effet, « un instrument de punition ou de déresponsabilisation, ce qui fut le cas dans la plupart des bureaucraties administratives ».

Le contrôle est un outil de pilotage permanent et indispensable pour le management. Au plan de l'unité toute entière, le contrôle consiste donc à évaluer les résultats (intermédiaires et finaux) au regard des objectifs et/ou de la situation de départ <sup>2</sup>. A une logique par les principes s'ajoute, en effet, et non se substitue, une logique orientée sur les résultats. Le système de

---

<sup>1</sup> M.Crozier, Le changement dans les organisations », Revue Française d'Administration Publique n° 59, septembre 1991,29.

<sup>2</sup> A. Bartoli, op.cit, P 162.

contrôle par la règle est alors complété par un système de pilotage des activités constitué à la fois d'indicateurs (tableaux de bord), de processus d'animation et de suivi (réunions, concertations, etc.), ainsi que de réflexes de vérification acquis par expérience. Intégré au processus décisionnel, le contrôle de gestion participe ainsi, non seulement à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance opérationnelle par l'obtention de gains de productivité.

#### **Section 03 : Analyse du contexte juridique et réglementaire de la fonction des ressources humaines des communes algériennes**

La question des ressources humaines est déterminante, tant en qualité qu'en quantité, pour la réussite de toute organisation et ce, indépendamment des autres ressources dont elle peut disposer par ailleurs. La commune n'échappe pas à cette réalité, encore plus tant sa mission est importante en tant que collectivité de base, en contact direct avec la population pour la satisfaction de ses besoins essentiels.

En effet, l'accomplissement de ses missions exige de mettre à sa disposition un potentiel humain qualifié. C'est dire combien la question de l'encadrement humain des communes constitue l'une des plus pertinentes à prendre en charge.

Mais, pendant longtemps, elle a été victime d'un désintérêt manifeste, voire d'une marginalisation, de la part des pouvoirs publics. De par la conception de la décentralisation dans le système d'avant l'actuelle constitution, simple instrumentalisation au service d'une volonté étatique tutélaire ou central, la question des ressources humaines n'a pas attiré l'attention voulue pour donner à la commune les capacités pour s'auto prendre en charge sur le plan humain, y compris au niveau de la simple gestion du personnel.

Avant de procéder à l'examen du statut particulier régissant les personnels et les cadres des communes algériennes, il convient d'abord de présenter succinctement les différents systèmes de fonctions publiques existants dont il peut s'inspirer ainsi que leurs avantages et leurs inconvénients. Ensuite la troisième sous section sera consacrée à l'examen de l'encadrement communal. A la fin, nous essayerons de donner quelques orientations en vue d'améliorer la fonction des ressources humaines.

##### **3.1 : Les différents systèmes des fonctionnaires locaux**

Il existe plusieurs systèmes de fonction publique territoriaux ou de statuts des personnels locaux. Aucun des systèmes existants n'est parfait. En effet, ils présentent tous des points forts et des points faibles. Dans ce sens, nous présenterons d'abord le système intégré de la fonction

publique suivi des systèmes de fonction publique territoriaux sans omettre, bien évidemment leurs avantages et leurs inconvénients.

#### **3.1.1 : Le système intégré**

Le système intégré signifie le régime commun aux agents des collectivités locales et aux fonctionnaires de l'Etat. Autrement dit, ce régime concerne l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et des collectivités locales. En effet, ces derniers, sont tous placés sous l'autorité d'un même organe<sup>1</sup>. Ainsi, les fonctionnaires sont tous soumis à un statut unique fixant le cadre général et des statuts particuliers. Ils sont réglementés sur le plan recrutement et sur le plan carrière de façon plus ou moins centralisée. Cependant, ils peuvent être mutés d'une collectivité à une autre, et aussi d'une collectivité locale à une administration de l'Etat.

Le système intégré présente quelques avantages de point de vue de la gestion des carrières notamment. Ces avantages peuvent être regroupés comme suit :

- ✓ Le système intégré offre aux fonctionnaires les mêmes conditions de carrières, de rémunération et de promotion quelque soit leur collectivité de rattachement ;
- ✓ Le système intégré permet d'assurer à la fois une mobilité géographique et une mobilité fonctionnelle.
- ✓ Le système intégré offre la possibilité de mise en œuvre de politique de carrière et de gestion prévisionnelle. Il aide à la mise en place d'une politique de formation de fait qu'il permet une évaluation des besoins sur plan national ;
- ✓ Il permet une information et un recensement des moyens humains disponibles, rendant ainsi facile la mise en place d'un système d'information ;

Malgré ces avantages, le système intégré présente de nombreux inconvénients :

- ✓ Les autorités locales n'ayant aucune prise sur les agents recrutés, nommés et affectés par l'administration centrale ;
- ✓ L'affectation des fonctionnaires non expérimentés et non qualifiés au niveau local.
- ✓ Les collectivités locales sont dépourvues de tout rôle de gestion des ressources humaines.

De manière générale, ce système ne convient guère aux régions de fortes traditions administratives et où la décentralisation est suffisamment avancée.

#### **3.1.2 : Les systèmes de fonction publique territoriale**

Nous pouvons répertorier deux systèmes de gestion autonome des personnels par les collectivités locales ; le système autonome et le système unifié des personnels des collectivités locales.

##### **A : Le système de fonction publique territoriale autonome**

---

<sup>1</sup> L'organe peut être le ministère de la fonction publique ou la direction générale de la fonction publique auprès du chef du gouvernement.

Dans le système de la fonction publique locale autonome, dans l'unique cadre d'un statut général de la fonction publique territoriale, chaque collectivité locale gère son personnel d'une manière autonome. Ce système est le plus appliqué dans le monde et se détermine essentiellement par le fait que chaque collectivité locale est responsable du recrutement, de la nomination et de la promotion de son personnel. Contrairement au système précédent, les fonctionnaires locaux ne peuvent être ni mutés d'une collectivité à une autre par le biais d'un organisme central, ni être versés dans la fonction publique territoriale. Ce système présente des avantages importants du fait que les autorités locales peuvent réclamer aux fonctionnaires la constance et le rendement nécessaires. Elles peuvent aussi mettre en œuvre des politiques de recrutement et de formation adaptées aux besoins locaux. En effet, les fonctionnaires recrutés au niveau local connaissent mieux les problèmes de leurs localités donc il leur revient plus facile de les résoudre.

Ce système est celui qui correspond le mieux à l'extension des prérogatives et responsabilités des collectivités locales. Donc plus proche du principe de libre administration des communes. Cependant, il présente quelques inconvénients. D'abord, ceux-ci tiennent à l'incapacité de certaines collectivités locales, notamment les plus pauvres, à dégager des ressources suffisantes pour le recrutement et la conservation des compétences nécessaires à la prise en charge de l'ensemble de leur mission. Il convient de noter à cet égard que la différenciation des missions implique une différenciation des spécialités. Les collectivités locales auront donc de plus en plus besoin de cadres de haut niveau tant dans les corps techniques que dans les corps administratifs. C'est pour cette raison que l'Etat intervient, presque souvent, de manière directe pour le recrutement et la prise en charge de fonctionnaires destinés aux collectivités locales.

Sur le plan de la gestion des carrières, les inconvénients sont liés à la forte mobilité des fonctionnaires dus au changement du pouvoir politique au niveau des collectivités locales. En effet, le fonctionnaire territorial est appelé à exécuter le programme d'un parti politique, ce même fonctionnaire peut se trouver évincé par la nouvelle équipe. Cela pose continuellement la question de la garantie du poste.

#### **B : Le système unifié de personnel des collectivités locales**

Il s'agit d'un système où tous les fonctionnaires ou une partie d'entre eux seulement constituent un corps unique pour tout le pays, mais, toutefois, distinct du corps de fonctionnaires de l'Etat. Le recrutement, la nomination et la promotion relèvent en général d'un organisme unique à l'échelon national. Lorsque l'unification ne concerne qu'une partie des fonctionnaires, le reste est géré localement par chaque collectivité ce qui rejoint le système autonome.

Ce système:

- ✓ favorise une approche globale de la gestion des personnels des collectivités locales.

- ✓ permet une certaine souplesse et mobilité.
- ✓ donne la possibilité aux petites collectivités dotées de peu de moyens financiers de recruter de personnels compétents.
- ✓ écarte en partie les risques de favoritisme, de népotisme dans le recrutement et la promotion. Il commande un système de concours national, une définition des emplois, des plans de mobilité et de promotion.

Quelques inconvénients de système unifié de personnel des collectivités locales peuvent être cités, notamment ceux évoqués pour le système intégré :

- ✓ Difficultés dans les relations élus/fonctionnaires ;
- ✓ Affectation qui ne correspond pas forcément aux besoins de la collectivité comme on peut craindre que le pouvoir central n'exerce des pressions sur les organismes nationaux et impose certaines formes de gestion.

#### **3.1.3 : Le système d'unité des agents du secteur public**

Aux deux systèmes précédents, on pourrait ajouter le système d'unité de statut de l'ensemble des travailleurs du secteur public y compris les entreprises.

Dans ce système initié dans certains pays de l'Europe de l'Est (Bulgarie, Tchécoslovaquie) et en Algérie avec le statut général du travailleur, tous les agents qu'ils soient fonctionnaires ou agent du secteur public économique sont soumis à un statut unique.

Les inconvénients et les difficultés que peut engendrer un tel système sont :

- ✓ L'extension des règles de protection du fonctionnaire aux personnels du secteur économique alors qu'ils ne sont pas astreints aux obligations de services publics ;
- ✓ Destruction de la culture de services publics ;
- ✓ Dénaturation des profits de recrutement des fonctionnaires ;
- ✓ Ruptures des principes de base de la fonction publique de carrière par le fait de l'entrée de non fonctionnaires dans l'administration publique.

Qu'en est-il du système régissant les fonctionnaires des communes en Algérie ?

D'après le statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, il semble que l'on s'oriente vers un système permissif de passerelles entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat<sup>1</sup>.

#### **3.2 : Le statut particulier des fonctionnaires des communes algériennes**

Le fonctionnement communal n'est pas soumis à un régime particulier de fonction publique locale, mais demeure régi par les règles du statut général de la fonction publique,

---

<sup>1</sup> CENEAP, conditions d'application des nouvelles procédures de gestion, Rapport N°7, p21.

applicable à n'importe quel fonctionnaire. Cependant en raison de la spécialité de l'administration dans laquelle il exerce, c'est à dire la commune, il est soumis à un statut particulier qui régit sa carrière. En effet, le décret exécutif 91-26 du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes a été pris en application de la loi de 1978 portant statut général du travailleur et du décret du 23 mars 1985 portant statut particulier des travailleurs des institutions et administrations publiques.

Il s'agit donc d'un statut particulier d'une catégorie de fonctionnaires régis par un statut unique et non d'une fonction publique territoriale. A cet effet, les fonctionnaires locaux sont soumis à la direction générale de la fonction publique au même titre que les fonctionnaires de l'Etat.

#### **3.2.1 : La gestion de carrière du personnel communal**

Les règles régissant la carrière du fonctionnaire communal sont pour une part identiques à celles contenues dans le «statut général de la fonction publique», pour une autre part propre à cette catégorie d'agents pour prendre en charge sa condition statutaire.

##### **A : Le recrutement**

Tout recrutement à un emploi communal se fait par voie de concours sur épreuve, sur titre, examens ou tests professionnels, après déclaration des vacances d'emplois et conformément au plan de recrutement de chaque commune<sup>1</sup>; ce qui, en principe, contraint la commune de se doter d'une gestion prévisionnelle des effectifs.

Ces dispositions de recrutement établissent l'égalité dans la sélection et visent à écarter les recrutements de complaisances. Néanmoins, le recrutement direct est autorisé pour les candidats issus des établissements de formation spécialisés et, à titre exceptionnel, pour ceux remplissant les conditions de qualification exigées pour l'accès à un poste de travail, notamment en cas de constitution d'un nouveau corps ou de réponse à des besoins exceptionnels<sup>2</sup>.

Le recrutement interne est également possible, au choix et par voie d'inscription sur une liste d'aptitude, et après avis de la commission du personnel parmi les fonctionnaires justifiant d'une expérience suffisante. Le recours à cette modalité ne doit pas néanmoins dépasser 50% des postes à pourvoir.

En outre, la commune a la possibilité de recruter sur la base d'un contrat à durée déterminée des consultants, experts ou spécialistes pour répondre à des besoins ponctuels nécessitant un haut degré de compétence.

Les stagiaires sont soumis à une période d'essai ou de stage différente selon la catégorie à

---

<sup>1</sup> J.O N°6, DE N°6 du 6 février 1991, portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, article N°8.

<sup>2</sup> E.Taib, op.cit, p 28.

laquelle il appartient : trois mois pour les catégories de (1 à 9) ; 6 mois de (10 à 13) et 9 mois de (14 à 20).

#### **B: La nomination**

En qualité du premier responsable de la commune, le P/APC a la faculté de recruter, de nommer et de gérer le personnel communal, y compris le secrétaire général de la commune mis à part les fonctions supérieures de la commune où le ministre de l'intérieur pourvoit par arrêté aux postes suivants :

- secrétaire général de conseil urbain de coordination,
- secrétaire général de commune supérieure à 100.000 habitants.

Ainsi, la commune se donne les moyens de sa politique en matière de ressources humaines. Cependant, il faut signaler que les actes de recrutement et de nomination sont soumis aux contrôles de régularité prévus par la réglementation en vigueur<sup>1</sup>.

#### **C : L'avancement**

La titularisation, selon l'appellation classique, est prononcée à l'issue de la période d'essai, suite à l'inscription sur une liste d'aptitude à l'emploi, et à un rapport motivé établi par le responsable hiérarchique, par un jury constitué selon la législation et la réglementation en vigueur. Les rythmes d'avancement applicables aux travailleurs communaux sont fixés selon trois durées dans les proportions prévues à l'article 75 du décret 85-59 du 23 mars 1985 portant statut type des travailleurs des institutions et administration publiques<sup>2</sup>. Autrement dit, le fonctionnaire communal est soumis aux droits et obligations applicables à tout fonctionnaire.

La définition de corps propres à l'administration communale facilite la progression dans la carrière. L'examen professionnel permet le passage d'un corps à l'autre. Les nouveaux textes accordent un privilège supplémentaire en réduisant l'ancienneté requise, de huit à cinq années, pour le personnel communal.

Les corps de l'administration communale sont annoncés par le décret 91-26. Ce sont les : administrateurs communaux, attachés communaux, secrétaires de l'administration communale, agents administratifs communaux, secrétaires communaux, documentalistes archivistes communaux, assistants documentalistes communaux, agents techniques communaux en documentation et archives et appariteurs.

Les corps de l'administration technique sont : ingénieurs de l'administration communale, architecte de l'administration communale, vétérinaire de l'administration communale, techniciens de l'administration communale, agents techniques de l'administration communale, inspecteurs des services publics communaux, agents chargés du nettoyage, de la salubrité

---

<sup>1</sup> J.O N°6, op.cit, article N°12.

<sup>2</sup> Idem, article 14.

publique, de l'entretien de la voie publique et de l'assainissement, ouvriers professionnels et conducteurs d'automobiles.

Pour chacun de ces corps, le décret exécutif 91-26 donne la définition des tâches, les conditions de recrutement et d'intégration ainsi que la classification par catégorie, section, indice. Les autres aspects du statut juridique du personnel communal demeurent régis par le décret 85-59 à savoir les positions et mouvements, la discipline, la cessation de la relation de travail.

#### **D : La formation et le perfectionnement**

Les personnels titulaires ou stagiaires bénéficient de cycles de formation ou de perfectionnement, en vue soit d'améliorer leur qualification soit d'adapter leur profil à un emploi, soit de bénéficier d'une promotion<sup>1</sup>.

Les conditions d'organisation de la formation et du perfectionnement ainsi que les programmes et modalités de déroulement sont fixés par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et de l'autorité chargée de la fonction publique. Par contre, c'est à l'administration<sup>2</sup> que relèvent les actions de formation et les cycles préparatoires aux concours d'accès aux emplois communaux, et ce avec la participation des représentants des personnels concernés.

En outre, la formation peut être prise en charge par le canal du ministère de l'intérieur ou par l'intermédiaire du fonds commun de solidarité en raison de la faiblesse financière des Communes.

En termes de motivation, le fonctionnaire, qui poursuit une formation, peut bénéficier de l'une des mesures suivantes, quand elle est supérieure à trois mois :

- ✓ bonification d'ancienneté pour l'accès aux examens professionnels,
- ✓ inscription sur une liste d'aptitude aux grades supérieurs,
- ✓ accélération de l'avancement d'échelons après avis de la commission paritaire.

En dépit d'une importante infrastructure mise en place pour la formation des fonctionnaires, celle du personnel communal reste insuffisante en quantité et en qualité, surtout en ce qui concerne la formation permanente, quelle que soit la formation ou le perfectionnement.

Pendant longtemps la formation du fonctionnaire était du ressort quasi-exclusif du ministère de l'intérieur en raison de la tutelle qu'il exerce sur ces collectivités locales, et de ce fait, la plus grosse proportion de fonctionnaires lui est rattachée. Et comme tous les ministères, il

---

<sup>1</sup> J.O N°6, op.cit, art15.

<sup>2</sup> Il faut souligner l'ambiguïté du terme administration, utilisé par l'article 17 du décret exécutif 91-26. S'agit-il de la commune, de la wilaya ou du ministère.

s'est surtout intéressé aux fonctionnaires de conception, autrement dit à l'encadrement.

#### **3.2.2 : L'encadrement de la commune**

La commune est fortement pauvre en la matière dans la mesure où le taux d'encadrement des communes en 1994 est de 3 %<sup>1</sup> tout en sachant que les cadres diplômés ne représentent que 2.61 de l'effectif total. De ce fait, la majorité des postes d'encadrement est occupée par des agents «faisant fonction».

Cette situation peut être expliquée par: la difficultés des tâches à assumer, les relations conflictuelles entre les cadres et les responsables politiques, le statut dévalorisant, absence de perspectives de carrière.

#### **A : Les postes supérieurs de la commune**

C'est le décret exécutif 91-26 qui en donne pour la première fois la liste, et ce, en application des articles 9 et 10 du décret 85-59 : secrétaire général d'une commune égale ou supérieure à 100.000 habitants, chef de division, directeur, chef de service, chef de bureau et chef de section.

Le décret exécutif donne pour chacun des postes : la définition des tâches, les conditions de nomination ou de régularisation quand il s'agit d'agents faisant fonction, la classification des postes par catégorie, section et indice.

La définition des postes supérieurs facilite l'élaboration de l'organigramme mais surtout, garantit une certaine sécurité en offrant des perspectives de carrière stables pour l'encadrement de l'administration communale, ce qui est une source supplémentaire de motivation pour le personnel.

En outre, la progression est possible dans les différentes catégories du même poste en franchissant la hiérarchie des Communes classées en fonction du nombre d'habitants. Par exemple, la plus haute catégorie (19, section 5) est représentée par le secrétaire général d'une commune de 50.001 à 100.000 habitants, après quoi, le postulant peut espérer occuper une fonction supérieure.

#### **B : Les fonctions supérieures de la commune**

C'est le décret exécutif 91-27 qui donne la liste de ce qu'il est classiquement appelé les emplois supérieurs. Ceux-ci sont occupés par des hauts fonctionnaires.

Au titre de la commune, ces fonctions sont celles de secrétaire général d'un conseil urbain de coordination et de secrétaire général d'une Commune supérieure à 100.000. La nomination à ces fonctions se fait sur la base d'un arrêté ministériel. Elles échappent donc à une nomination par le président d'APC, comme c'est le cas pour les autres secrétaires généraux de commune.

---

<sup>1</sup> Selon l'étude réalisée par le CENEAP

Dans la même optique, le secrétaire général d'une Commune supérieur à 100.000 habitants peut accéder à une autre fonction supérieure ; celle de secrétaire général de wilaya.

#### **C : Une carrière plus ouverte**

Le personnel communal ne constitue qu'un statut particulier de la fonction publique en général. Tout de même, les passages de l'administration locale vers l'administration d'Etat, sont des cas très rares. Cela est la résultante d'une certaine pratique de gestion corporatrice de la fonction publique qu'à des limites d'ordre réglementaire. Cette culture apparaît d'ailleurs à la lecture du décret exécutif 89-224 où il n'était pas prévu d'accès au grade d'administrateur conseiller<sup>1</sup>. Ceci est maintenant permis par les dispositions du décret exécutif 91-26.

Par ailleurs, les administrateurs principaux issus du corps des administrateurs communaux sont affectés en priorité soit dans les communes chef lieu de daïra, soit dans les communes ayant plus de 20.000 habitants. Soit dans celles ayant plus de 100.000 habitants. La décision d'affectation est prise par arrêté du wali après avis des P/APC des communes concernées en fonction de la disponibilité des postes budgétaires.

Ainsi, les administrateurs communaux peuvent poursuivre une carrière dans le grade tout en ayant la possibilité d'être affectés en priorité dans des communes de plus en plus importantes occupant ainsi des emplois plus intéressants ou plus importants.

Ceci peut constituer un élément déterminant pour la motivation des nouveaux candidats en vue d'une carrière dans la fonction publique communale.

Les mesures prises par les textes parus au journal officiel numéro 6 de 1991 viennent améliorer et valoriser dans une proportion non négligeable le statut du personnel communal, et particulièrement celui de l'encadrement, jusqu'ici véritable plaie de cette administration. Ces mesures peuvent être le prélude à la mise en place d'une fonction publique locale, seul système à même de mieux répondre aux attentes du personnel local mais aussi aux aspirations décentralisatrices des collectivités locales. Les différentes expériences menées de par le monde l'ont montré, surtout quand elles établissent des passerelles avec la fonction publique d'Etat.

#### **3.2.3 : Avantages et inconvénients du statut particulier**

Quelles sont les opportunités et les faiblesses du statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes ? Ce présent point aura pour rôle de répondre à cette question.

#### **A : les avantages du statut particulier**

L'intérêt de ce statut réside dans le fait que les recrutements des fonctionnaires locaux se fait soit par concours sur épreuves soit par recrutement direct à partir d'institutions spécialisées.

---

<sup>1</sup> E.Taib, op.cit, p 29.

La gestion de ces corps de fonctionnaires communaux est complètement décentralisée, ce qui permet aux responsables locaux de prendre les décisions de gestion avec suffisamment de souplesse, d'évaluer plus objectivement le travail de leurs collaborateurs et aux besoins de choisir en toute liberté leurs futurs chefs de service.

Par ailleurs, s'agissant de l'encadrement, le statut particulier introduit un lien entre la carrière et l'emploi ; ce qui réduit les effets négatifs du principe de distinction du grade et de l'emploi. La nomination à des postes de responsabilité est soumise à des règles précises et des conditions d'accès suffisamment rigoureuses. Les règles de progression d'un emploi à un autre de complexité plus grande favorisent la promotion interne et l'expérience acquise dans les postes inférieurs durant la carrière.

Enfin, cette progression dans la carrière peut se poursuivre au niveau d'autres collectivités territoriales plus importantes ou de niveau plus élevé (daïra et wilaya). Ce qui peut favoriser l'expression des cadres à haut potentiel.

#### **B : Les inconvénients du statut particulier**

Quelques difficultés ou inconvénients peuvent être relevés. D'abord, la commune ne gère en principe que des personnels communaux soumis au statut particulier. Or, si l'Etat veut améliorer l'encadrement ou la prise en charge des services publics, il ne peut pas recruter directement, il doit passer par la commune. Il serait judicieux que la commune puisse disposer également de fonctionnaires de l'Etat que l'Etat mettrait à sa disposition. Au lieu de subventionner une commune, l'Etat pourrait prendre en charge le personnel spécialement affecté aux services publics (Etat civil, urbanisme, environnement, hydraulique), et en assurerait la gestion de carrière avec l'assistance des élus locaux.

En second lieu, la formation est totalement négligée, les communes n'étant pas obligées de consacrer une partie de leur budget à des actions de perfectionnement ou de préparation aux examens professionnels. Il serait intéressant d'inscrire les dépenses de formation comme des dépenses obligatoires qui pourraient correspondre à des journées déterminées de formation par agent et par an.

L'obligation de former n'est pas sanctionnée au plan pratique. Evidemment, cette obligation pourrait être concrétisée dans le cadre de la solidarité intercommunale par le biais du fond commun des collectivités locales.

En troisième lieu, le problème des cadres dirigeants de la commune dans le cadre de l'alternance politique doit trouver une solution. Un secrétaire général de commune évincé doit être pris en charge par un organisme à définir dans l'attente de lui trouver une autre affectation. Il est évident que s'il existait une véritable fonction publique territoriale, avec un organe central

distinct de l'organe de la fonction publique d'Etat, la gestion des carrières des cadres en serait grandement facilitée.

En dernier lieu, le système actuel liant la carrière et l'emploi suppose une très forte mobilité géographique des cadres.

Un secrétaire général d'une commune de 20.000 habitants ne peut progresser qu'en se déplaçant dans une commune d'une population plus nombreuse. Plusieurs facteurs freinent cette mobilité indispensable, à savoir :

- L'absence d'un organe qui assurerait le lien entre les différentes communes, l'affichage des postes vacants, l'élaboration des plans de mobilité.
- Le pouvoir discrétionnaire du responsable de la commune dans le recrutement des cadres même si les critères d'accès aux postes sont bien définis. En effet, malgré l'existence des conditions de nomination aux postes de responsabilité les personnels se plaignent de certaines pratiques qui réduisent à néant le mérite et la compétence.

### **3.3 : Analyse et commentaires**

Les communes algériennes interviennent dans le cadre d'un modèle d'organisation administratif appelé : La décentralisation. Ceci est inscrit dans le cadre d'un Etat unitaire.

Ce modèle décentralisé stipule la libre administration des communes alors que le cadre de l'Etat unitaire entraîne par conséquent une forte présence de l'Etat central.

Par ailleurs toute la question est: comment concilier l'autonomie de gestion recherchée par la commune et l'unité d'actions de l'Etat ? Ce qui pose autant la question du partage des responsabilités et de l'allocation des ressources en général et des ressources humaines en particulier.

Le problème se pose tout particulièrement en ce qui concerne la prise en charge de certains services publics. Or, l'accès aux services publics par les citoyens de façon égale est un principe constitutionnel qui ne peut dépendre ni de la seule volonté des élus locaux, ni des seules ressources des collectivités locales.

Dans cette logique, des fonctionnaires de l'Etat peuvent être affectés dans la commune afin d'assurer le fonctionnement correct des services publics de l'Etat sous la responsabilité des responsables locaux<sup>1</sup>.

Néanmoins, le renforcement de l'encadrement des communes ne serait d'aucune importance aujourd'hui en raison du niveau d'organisation de la fonction personnelle. On ne peut, en effet envisager l'amélioration du niveau d'encadrement que si la fonction personnelle est mieux organisée, mieux valorisée et régulièrement évaluée. Car, de façon générale, on

---

<sup>1</sup> Au plan réglementaire et statutaire, la coexistence au niveau de la commune d'un personnel relevant de l'Etat et d'un personnel relevant de la commune est parfaitement envisageable.

constate sur le terrain que :

- ✓ la fonction personnelle est confinée dans des tâches administratives, délaissant les aspects importants tels que la gestion de carrière, la formation, l'évaluation des performances et l'implication des fonctionnaires dans les décisions qui intéressent le développement des services publics.
- ✓ La fonction personnelle est fondue dans une organisation qui ne lui permet pas d'émerger.
- ✓ La fonction personnelle est assurée de manière classique et centralisée au niveau d'un responsable du personnel. Les hiérarchies se sentent peu impliquées dans la gestion de leurs personnels.

Par ailleurs, le contexte politique de la commune complique quelque peu la gestion des ressources humaines et notamment l'encadrement. Les notions classiques de neutralité, de loyauté et de soumission du fonctionnaire à la hiérarchie trouvent une signification toute particulière lorsqu'il existe une superposition de pouvoirs : pouvoir politique (élus) pouvoir administratif (hiérarchie). La dualité du pouvoir, si on n'y prenait garde, peut constituer à brève échéance un obstacle à la mise en œuvre d'une véritable politique du personnel. En effet, la logique du politique est liée à un mandat et elle est conditionnée par les échéances électorales. Par contre, la logique des fonctionnaires est liée au souci de maintenir des valeurs de gestion et des procédures plus ou moins rigoureuses. Ces deux logiques, lorsqu'elles sont portées par des hommes de cultures différentes peuvent donner lieu à des situations difficiles à gérer. Il convient donc, avant tout renforcement de l'encadrement, régler cette question préjudicielle de prise en charge des cadres ayant perdu leurs postes de responsabilités.

Les besoins des collectivités locales en matière de gestion des ressources humaines ne se limitent pas à une administration du statut. Son domaine est appelé à s'élargir à plusieurs fonctions <sup>1</sup>:

- ✓ une fonction économique qui viserait le contrôle des coûts salariaux, responsabilisation des services et diffusion des outils de contrôle de coûts de personnel, car il est inacceptable qu'une collectivité dépense un coût de personnel plus de 70% de ces recettes ordinaires.
- ✓ Une fonction de management qui consiste en une assistance des lignes hiérarchiques dans la gestion de leurs subordonnés et en une incitation des responsables à adopter des styles de management fondés sur des objectifs et évaluation des résultats. C'est seulement lorsque la fonction ressources humaines est correctement partagée que les responsable du

---

<sup>1</sup> A.Rahmani, la gestion des ressources humaines, in revue de CENEAP, op.Cit, p77.

personnel pourra jouer son rôle d'animation et de coordination.

- ✓ Une fonction sociale qui prendrait en charge l'amélioration des conditions du travail de la médecine préventive, hygiène et sécurité, aménagement du temps de travail. La fonction sociale est indissociable d'une politique du personnel fondée sur l'écoute et la communication.
- ✓ Les besoins de prévisions des collectivités locales sont considérables en matière de coûts d'effectifs de développement de carrière, de formation, mais le contexte de l'administration algérienne ne favorise pas l'implantation de nouvelles règles de gestion.

Bien que la gestion des collectivités locales soit régie par des règles juridiques précises (code communal, comptabilité publique, statut de la fonction publique...), l'évolution des missions des politiques publiques et des besoins des individus commandent la mise en place à la fois d'une gestion préventive et d'une gestion stratégique (évolution des métiers, des effectifs et des potentiels).

### **Conclusion au chapitre III**

Ce chapitre nous a montré à quel point la commune algérienne est étroitement liée aux différentes mutations que connaît le pays. En effet, elle a subi deux transformations depuis l'indépendance à ce jour. La première transformation est survenue en 1967 par la promulgation du premier code communal, adaptant la commune aux réalités du pays et notamment au choix de l'orientation socialiste. La deuxième transformation est parvenue en 1990, pour engager la commune dans le nouveau dispositif institutionnel, et principalement le désengagement de l'Etat dans l'économie et la transition vers une économie dite libérale.

Il convient de signaler que le transfert de nouvelles compétences aux communes n'a pas été suivi d'un transfert de moyens, humains et financiers, leurs permettant de répondre aux différentes missions conférées par la loi. En effet, les ressources humaines des communes sont régies par une réglementation instaurant une gestion statutaire et formel décourageant tout esprit d'initiative, d'innovation et de responsabilité, et engendrant l'insouciance sur les résultats. A cela s'ajoute, en pratique, un manque en personnels cadres et l'absence d'une véritable politique de formation des personnels des communes.

En outre, en plus de la rareté des ressources financières, le budget communal est soumis à plusieurs contrôles par la tutelle. Cela n'aidera guère la commune à remplir sa mission.

En somme, nous avons pu constater, à quel point, plus encore que les deux autres fonctions, organisationnelle et financière, la GRH constitue le premier enjeu. D'une part, et même si c'est une évidence, le personnel est la première richesse d'une organisation et d'autre part, c'est en s'appuyant sur lui que l'en modernisera nos communes. Un cadre spécialement en charge de cette question doit être introduit dans toutes les communes. C'est essentiel pour maîtriser l'évolution des compétences de nos communes. Le management et la formation des cadres au management, l'introduction des notions d'accompagnement et d'exigence, le pilotage par objectif, la délégation et la responsabilité, constituent des enjeux essentiels sur lesquels les directions des ressources humaines doivent mobiliser tous leurs efforts.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **Introduction au chapitre IV**

Dans ce dernier chapitre portant le titre « diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou », nous allons essayer de réaliser un diagnostic des pratiques managériales appliquées dans la commune en question. Pour cela, nous avons fait recours à des entretiens concernant l'ensemble des acteurs internes de la commune (les élus, les directeurs, les chefs de services et chefs des bureaux)<sup>1</sup>. En plus de cela, nous avons assisté à des délibérations de l'assemblée populaire communale. Faute de disponibilité de quelques responsables, parfois même de la difficulté de contact, nous avons fait appel au sens de l'observation et constatation. A cet effet, le présent chapitre se structure comme suit :

Avant de passer à l'analyse de la dimension organisationnelle de la commune de Tizi-ouzou, nous trouvons important de consacrer la première section à une présentation succincte de cadre d'étude à savoir la commune de Tizi-ouzou. La troisième section, quant à elle, est réservée à l'état des lieux de la gestion de ladite commune. Autrement dit, de quelle manière se présente la gestion de la commune ? Le chapitre se termine par une dernière section qui aura pour objet d'analyser et éventuellement de proposer des perspectives en vue d'assainir et d'améliorer la situation actuelle de la gestion de la commune.

### **Section 01 : La commune de Tizi-ouzou**

La commune de Tizi-ouzou s'étend sur une superficie de 102.36 Km carrés pour une population globale de 113400 habitants<sup>2</sup>. Elle est limitée au nord par les deux communes de Makouda et Djebel Aissa-Mimoun, au sud par les communes de Maatka, Beni Zmenzer, Bini Aissi, Irdjen et Tizi-Rached et à l'est par les communes de Sidi Naamane, Draa Ben Khedda et Tirmatine.

D'un état de semi urbain, la ville de Tizi-ouzou est passée à un état de centre urbain avec toutes les structures que cela implique tant au niveau des besoins directs de la population qu'au niveau des infrastructures, ainsi la commune de Tizi-ouzou a connu une extension considérable tant au sud qu'à l'est, ce qui nécessite une plus grande mobilisation des moyens aussi bien humains que matériels pour une prise en charge convenable des besoins des citoyens qu'impliquent cette extension.

#### **1.1. Des généralités sur la commune de Tizi-Ouzou**

Dans ce point nous allons mettre en exergue les différentes potentialités que possède la commune de Tizi-ouzou.

---

<sup>1</sup> Voir le guide d'entretiens à l'annexe N°03.

<sup>2</sup> D'après le recensement général sur la population et l'habitat (RGPH de 1998).

## Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou

**1.1.1. Agriculture :** les potentialités agricoles de la commune de Tizi-ouzou peuvent être considérées comme importantes si nous prenons comme référence la SAU. En effet, « avec 4308 Ha, représentant presque 42 % de la superficie totale communale, la SAU représente l'une des plus étendues de la wilaya. Le taux par habitant est environ 415 mètre carré »<sup>1</sup>. Il faut, tout de même, noter que pour une population qui s'élève à plus de 100000 habitants elle nécessite bien plus de terres cultivables.

L'irrigation concerne environ 1000 hictards, soit presque le quart de la SAU totale, ce qui représente le meilleur taux de la wilaya.

Les potentialités agricoles notables de la commune s'expliquent par la présence de vallées riveraines des cours d'eau à l'est et l'ouest notamment.

Au niveau de la production, la situation paraît plus diversifiée. Ainsi, la production végétale se répartit entre arboriculture, maraîchage et à un degré moindre, les fourrages et les céréales. L'olivier et les agrumes représentent les principales productions arboricoles de la commune. L'aviculture et l'apiculture sont deux créneaux qui ont trouvé de l'essor ces dernières années.

**1.1.2. Sièges administratifs et financiers :** la commune de Tizi-ouzou est le chef lieu de Wilaya, chef lieu de Daïra. 75% de l'emploi est dans le tertiaire dont 60% dans l'administration<sup>2</sup> ; s'agissant des sièges financiers, ils sont représentés par les banques, la fiscalité, les assurances et les douanes. Tous les sièges régionaux sont à Tizi-ouzou ville. « Sur les 37 unités et agences financières implantées à travers le territoire de la Wilaya, 18 sont à Tizi-ouzou, c'est-à-dire 48 % des unités sont implantées dans la seule ville de Tizi-ouzou »<sup>3</sup>. « C'est au niveau de la ville de Tizi-ouzou que ce concentrent non seulement les structures les plus importantes à l'échelle régionale de ces différentes banques, mais surtout qu'on relève partout une proportion importante de cadres au niveau de ces organes régionaux et d'encadrement du chef lieu de la commune pour l'ensemble de cette région »<sup>4</sup>.

**1.1.3. Sièges sociaux des entreprises :** « sur les 26 entreprises de service, implantées dans la wilaya, 24 sont à Tizi-ouzou, soit 92% »<sup>5</sup>. L'E.N.I.E.M, la COTITEX, les moulins de Tizi-ouzou (filiale du groupe ERIAD- Alger) ont localisé leurs sièges sociaux dans la ville de Tizi-ouzou. La ville de Tizi-ouzou renferme un certain nombre d'organismes administratifs de dimension régionale et de directions régionales de plusieurs institutions économiques publiques et privées, à

---

<sup>1</sup> CENEAP, les entraves au développement local dans la wilaya de Tizi-ouzou, 1993, p12.

<sup>2</sup> P.D.A.U de la commune de Tizi-ouzou, p 7

<sup>3</sup> Ibid., p.7.

<sup>4</sup> D.Akkache, Tizi-ouzou : le passage du village à la ville « métropole », in revue Campus, UMMTO, N°9, mars 2008, p35.

<sup>5</sup> CENEAP, op.cit, p13

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

caractères régionale : chambre régionale de la cour des comptes, Direction régionale de la C.N.A.C, Agence régionale de la C.A.S.N.O.S, Direction régionale de la C.N.L, coordination régionale de l'A.P.S.

En outre, la commune de Tizi-ouzou, le chef lieu, a connu une implantation de l'université, appelée université Mouloud Mammeri, dès 1977. Cette dernière donne une impulsion nouvelle à la ville car elle a permis le déploiement dans la ville des activités de services et de commerces, nous avons qu'à voir le rayonnement des petits commerces autour de l'université et de cités universitaires<sup>1</sup>.

**1.1.4. Les infrastructures de loisirs et des sports :** la ville de Tizi-ouzou a l'avantage de posséder l'essentiel des infrastructures de loisirs et des sports : le complexe omnisport, le stade de football, la piscine olympique, la maison de la culture « Mouloud Mammeri », le théâtre « Kateb Yacine », les maisons de jeunes.

**1.1.5. Le commerce :** de point de vue commercial, la commune de Tizi-ouzou, notamment la ville regroupe la majorité des commerces et services. En effet, la densité commerciale de la ville de Tizi-ouzou est importante ; l'armature commerciale a touché tous les quartiers de la commune. Ainsi, les commerces et services ont pour clientèle non seulement la population de la ville, mais aussi celle de la région, dont elle est le centre pour une bonne partie des achats non courants.

Les biens commercialisés répondent à des besoins alimentaires, vestimentaires, d'hygiène et de santé, culturels, de loisirs, d'ameublement, etc. dans le cas des agents économiques autres que les ménages, il s'agit de satisfaire leurs besoins en matières premières, équipements de production ou fournitures consommables. La distribution est assurée par les grossistes, demi-grossistes et détaillants.

En somme, nous pouvons dire que la vocation de la commune de Tizi-ouzou est un mixtion, un peu tout à la fois, même si elle est à dominance commerciale<sup>2</sup>.

Toutes ses potentialités que nous venons d'inventorier constituent une assiette fiscale importante pour la commune de Tizi-ouzou.

### **1.1.6. Evolution du budget et de l'encadrement de la commune**

Pour faire face aux besoins des habitants, l'administration communale, en plus de son budget, a en sa possession une autre ressource à savoir l'encadrement et le personnel ainsi

---

<sup>1</sup> Il faut signaler que la majorité des commerces activant dans la restauration se ferment durant les vacances universitaires d'été.

<sup>2</sup> En plus de la vocation commerciale, elle est administrative, universitaire, culturelle et de loisir ; cela lui a permis d'avoir un effet d'entraînement sur les campagnes environnantes.

## Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou

constituant une richesse importante pour la commune. Nous nous intéressons à l'évolution de ces deux ressources. Et ce durant la période allant de 2003 à 2006.

### A. Evolution du budget de la commune et les subventions de l'Etat

Le tableau suivant retrace l'évolution du budget de la commune de Tizi-ouzou ainsi que les subventions de l'Etat, durant la période allant de 2003 à 2006.

**Tableau N° 02 :** Evolution du budget de la commune de Tizi-ouzou et les subventions de l'Etat.

Année Budgets	2003	2004	2005	2006
Budget équipement	520522818.21	683478076.84	694750138.73	1231265199.18
Budget fonctionnement	192107482.22	150365111.73	205247540.44	139308867.00
<b>Total budget</b>	<b>712630300.43</b>	<b>833843188.57</b>	<b>899997679.17</b>	<b>1370574066.18</b>
<b>Subventions</b>	267068766.46	212543752.66	302309287.58	556251713.80

**Source :** Service budget de la commune de Tizi-ouzou

A travers ce tableau, plusieurs lectures peuvent être faites. En effet, s'agissant de la part du budget de fonctionnement et du budget consacré à l'équipement dans le budget communal seront évolués comme suit :

**Tableau N° 03 :** la part du budget équipement et fonctionnement dans le budget communal

Année pourcentage	2003	2004	2005	2006
B.fonctionnement en %	73.04	81.967	77.194	89.83
B. équipement en %	26.96	18.03	22.80	10.17

**Source :** nos propres calculs.

Nous remarquons qu'en moyen sur les quatre ans 80.50% du budget communal est destiné aux frais de fonctionnement, uniquement 19.50 % qui est consacré à l'équipement. Les taux des croissances annuels moyens du budget équipement, budget fonctionnement et les subventions de l'Etat sont respectivement d'ordre de 33,24%,8,42% et de 27,70%.

Pour ce qui est de l'évolution des subventions à la commune par l'Etat, nous avons calculé un ratio des totales des subventions par rapport au total du budget de la commune. Les résultats sont donnés par le tableau ci après ;

## Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou

**Tableau N° 04 :** Ratio entre subvention de l'Etat et le budget de la commune ( budget de fonctionnement et budget d'équipement)

Années	2003	2004	2005	2006
Rapport en %	37.47	25.48	33.59	40.58

Source : nos calculs.

De là, nous pouvons dire que les subventions de l'Etat sont importantes, le fait qu'elles représentaient le quart du budget communal. Mais il est intéressant de comparer les subventions et le budget consacré à l'équipement pour montrer réellement à quel point le développement économique de la commune dépend du centre.

### **B. Evolution de l'encadrement de la commune**

**Tableau N° 05 :** L'encadrement communal

désignation	Nombre de poste	Situation 31.12.2006	Situation 31.12.2007
Secrétaire général	01	00	01
directeur	06	04	01
Chef de service	22	08	06
Chef de bureau	53	16	16
Chef de	15	03	03
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>31</b>	<b>27</b>

**Source :** service personnel et de la formation de la commune de T.O

Le tableau ci-dessus clarifie la situation critique qui concerne l'encadrement de la commune de Tizi-ouzou. En effet, sur 97 postes que doit posséder la commune, on retrouve 66 postes vacants en 2006 et 70 postes vacants en 2007.

Par ailleurs, le taux d'encadrement s'élève à 2,60% en 2007. Dans cette situation on s'interroge sur la possibilité d'encadrer et de gérer une commune de 1038 employés et de satisfaire une population aussi importante (117259 habitants) avec un tel taux d'encadrement.

En outre, cette mobilité de cadre est due, selon quelques responsables, aux rapports conflictuels entre les élus politiques et les fonctionnaires administrateurs.

Néanmoins, en ce qui concerne le personnel de la commune, son effectif est passé de 942 employés en 2003 à 1038 en 2007, à savoir un taux de croissance annuel moyen de 2.45%(voir annexe N° 01).

#### **1.2- les structures de la commune de Tizi-ouzou.**

Sur la base du critère démographique, et conformément aux statistiques données par l'office national des statistiques (O.N.S), le nombre d'habitants de la commune de Tizi-ouzou

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

s'élève en 1998 à 117259 habitants ce qui laisse supposer qu'elle devrait rentrer dans le cadre des dispositions de l'article 182 de la loi 90.08 du 7/4/1990. La commune devrait être organisée en secteurs urbains. En effet, pour les communes de troisième catégories, cas de la commune de Tizi-Ouzou, l'arrêté de 1981 prévoit des directions pour coiffer des divisions alors que le décret exécutif 91/26 du 2/2/1991 inverse le cas, les divisions coiffent les directions.

Les services administratifs de la commune sont organisés selon le schéma suivant :

### **1.2.1. Service du cabinet** : il est chargé :

- des relations extérieures avec la presse, les associations, comités de quartiers de villages.
- du service protocolaire.
- de l'organisation des manifestations et festivités ;
- de la préparation des réunions de l'Assemblée et de délibérations et de la tenue des registres y afférent.
- De l'établissement des correspondances concernant les directives de l'assemblée et de son exécutif ;
- De la sécurité dans les immeubles et installations communales.
- De la mise en œuvre des missions dévolues à la police communale et réglementation en vigueur.

### **1.2.2 : Service du secrétariat général** : il est chargé :

- Du secrétariat du secrétaire général
- De la gestion du courrier de la commune.
- Du suivi des approvisionnements ;
- De la gestion des équipements et fournitures de bureau
- De la réception et du classement des archives de la commune ainsi que de la tenue de l'inventaire et du fichier des archives communales.
- De la collecte et de la diffusion de la documentation nécessaire aux services communaux.
- Du suivi des entreprises communales.
- De la préparation des assemblées, du suivi et préparation des délibérations, de la tenue d'un fichier, tableau de bord, relation syndicales.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

**1.2.3. Les directions communales :** l'administration communale est agencée en six directions et chacune de ces directions est subdivisée en différents services. Ainsi, le directeur est chargé sous l'autorité du secrétaire général, d'animer et de coordonner l'action des services placés sous son autorité.

### **A. Direction de l'administration et des finances**

#### **A.1 Service du Personnel et de la formation :** il est chargé

- de la gestion des carrières du personnel de la commune ;
- de l'organisation des concours et examens professionnels ;
- de la définition et de la mise en œuvre d'opérations de formation et de perfectionnement du personnel ;

#### **A.2. Service des finances :** Ce service veille à :

- l'établissement des bilans et comptes financiers ;
- l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement et d'équipements ;
- la tenue des registres et documents comptables ;
- la mise en place et au bon fonctionnement des régies financières en relation avec le receveur communal ;

#### **A.3. Service patrimoine communal :** il est chargé :

- des opérations d'administration et de gestion du patrimoine immobilier de la commune
- de veiller à la tenue et au suivi des registres et fiches d'inventaires ;
- d'assister le receveur communal en matière de recouvrement des redevances locatives.

#### **A.4 Service des marchés des statistiques et de l'information :** il est chargé :

- de l'élaboration de toute procédure d'appel d'offres et d'adjudication ;
- de secrétariat des commissions des marchés ;
- de l'élaboration du programme d'information des services communaux et de son exécution ;
- de la constitution d'une banque de données statistiques concernant la commune et ses activités.
- de la monographie de la commune.

#### **A.5. Service du budget :** il est chargé

- de l'élaboration et l'exécution du budget ;
- du suivi des facturations et du recouvrement.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **B. La direction de la réglementation générale**

#### **B.1. Service de l'état civil : ce service est chargé :**

- De la délivrance des pièces d'Etat civil au niveau du siège et des annexes ;
- Des légalisations ;
- De l'enregistrement des déclarations de naissances, de décès, de mariages ;
- de la tenue et de la conservation des registres d'état civil
- des statistiques ayant trait à l'état civil.

#### **B.2. Service de la réglementation générale : il est chargé**

- des questions relatives à l'ordre public ;
- de l'établissement des arrêtés de police général et du suivi de leur exécution en collaboration avec les structures et services concernés ;
- des enquêtes commode et incommode ;
- des permis d'inhumation et de transport de corps ainsi que de la police des cimetières ;
- de la tenue du fichier électoral et de sa mise à jour ;
- des opérations de recensement et de la tenue de la population et de son exploitation ;
- du service national ;

#### **B.3. Service des réserves foncières et du contentieux : le service est chargé :**

- de l'instruction des doléances, requêtes et recours des citoyens en coordination avec les services communaux concernés ;
- de la constitution des dossiers précontentieux ;
- du suivi des affaires de justice concernant la commune ;
- de la tenue du sommier de consistance des biens communaux.

### **C. La direction des affaires sociales, culturelles et sportives :**

#### **C.1. Service d'hygiène et de la prévention : il se charge :**

- de l'élaboration du programme de prévention sanitaire ;
- de toutes les questions liées à la prévention de l'environnement.

#### **C.2. Service social : ce service est chargé**

- du recensement des personnes handicapées, nécessiteuses en difficulté et de leur assistance ;
- de la mise en œuvre du programme national et local de protection social ;
- de l'emploi et de l'apprentissage ;
- de l'exécution du programme culturel de la commune ;
- du secrétariat du conseil communal des sports.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

**C.3. Service voirie :** il est chargé de la mise en application et l'exécution de la réglementation en matière de voirie.

### **D. La direction des études et de l'urbanisme :**

**D.1. Service de l'urbanisme :** il est chargé

- de toutes les questions d'urbanisme et du contrôle urbain (permis de construire, de lotir, plans de morcellement) ;
- des expropriations et acquisitions de terrains par la commune ;
- d'exercer le droit pré emploi de la commune en matière de transactions foncières ;
- du suivi de l'évolution du portefeuille foncier de la commune avec Agence foncière.

**D.2. Service de la planification et des études :** ce service veille à :

- la définition de la politique d'aménagement du territoire et du programme de développement de la commune ;
- l'élaboration d'étude technique ;
- au suivi des opérations en réalisation ;

### **E. La direction des réalisations de la maintenance et des moyens :**

**E.1. Service maintenance :** est chargé de la maintenance du réseau d'éclairage public et des nouvelles installations électriques sur les réalisations communales.

**E.2. Service parc et magasin :** est chargé :

- de la gestion des stocks et de la programmation ;
- de l'organisation et du fonctionnement des ateliers ;
- de l'organisation du parc roulant de la commune et de sa maintenance.

**E.3. Service règle réalisation :** il est chargé des travaux neufs en terme de réalisation dans le sens large.

### **F. La direction des réseaux divers et voiries**

**F.1. Service des réseaux :** est chargé :

- de l'entretien en général du réseau routier sur le tissu urbain.
- de la signalisation horizontale, verticale.
- de la réfection des réseaux des eaux usées.
- de l'entretien et de la réalisation des pistes à l'échelle de la commune.

**F.2. Service espace verts :** le service se charge :

- de l'entretien des espace verts et leur amélioration ;
- du développement des pépinières de la commune.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

**F.3. Service nettoyage** : est chargé :

- de la collecte des ordures ménagères ;
- de la gestion de la décharge publique ;
- de l'entretien et balayage des voies de circulation.

### **Section 02 : Analyse de l'organisation de la commune de Tizi-ouzou**

Il est admis aujourd'hui, en management, que la dimension organisationnelle est une ressource au même titre que celles habituellement connues : financière, humaine, juridique, logistique. Et comme telle, elle constitue un critère essentiel de réussite de l'organisation.

Dans cette voie, nous allons essayer d'examiner l'organisation de la commune en vue de montrer dans quelle mesure constitue-t-elle un outil de management.

Pour cela, nous allons scinder cette section en deux sous sections. La première consiste à apprécier comment l'organisation de la commune de Tizi-ouzou répond-t-elle à son objectif –s'il existe- tout en s'interrogeant sur la manière dont sont structurées les fonctions, agencés les organes en fonction de principe de différenciation fonctionnelle.

La deuxième sous-section, quant à elle, vise à étudier dans quelle mesure l'organisation constitue-t-elle un outil de management ? Pour cela, nous trouvons important de voir comment le principe de différenciation fonctionnelle est contrebalancé par le principe d'intégration horizontale de façon à rendre cohésives les spécialisations verticales au service d'un objectif commun.

#### **2.1 : Examen du principe de différenciation fonctionnelle ou distribution verticale des fonctions et des tâches dans la commune de Tizi-ouzou**

L'organisation de la commune doit être comprise dans un sens large. Elle doit comprendre l'administration communale proprement dite, au sens où elle est évoquée par le décret exécutif 91/26 portant statut du personnel communal. Mais elle englobe également toutes les structures périphériques : les antennes administratives, l'administration collégiale ou consultative, les établissements publics ainsi que l'organisation informelle. Ces différentes structures contribuent dans leur totalité à la réalisation des missions de la commune.

Le concept de différenciation mis en œuvre par Lawrence et Lorsch consiste à découper l'organisation (la commune) en sous ensembles cohérents, ayant chacun en charge d'un groupe homogène de missions et de fonctions. Il est question dans ce point de voir comment est défini l'objectif (les missions) de la commune et de quelle manière ces dernières sont structurées dans les différentes fonctions de la commune.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **2.1.1. Les fonctions communales**

La fonction peut être considérée comme un ensemble de tâches ou d'activités homogènes, regroupées d'une manière logique et cohérente concourant à la réalisation d'un objectif commun.

En plus de cela, « la description de fonctions doit permettre la fourniture d'une information claire et complète sur la nature des responsabilités confiées à un collaborateur sur un poste de travail donné. Cette description permet donc au responsable d'une unité de mieux coordonner les actions de ses collaborateurs »<sup>1</sup>. Cela veut dire qu'une insuffisante définition des fonctions tant au niveau de l'activité que de la responsabilité peut aboutir à des chevauchements de compétences et à des conflits de pouvoirs.

De là, il faut comprendre qu'au niveau de la commune, l'élaboration d'un organigramme nécessite de déduire ses missions et les principales fonctions devant conduire à leur réalisation. Qu'en est il donc de la réalité concernant les fonctions de la commune de Tizi-ouzou ?

Pour cela, nous devons au préalable préciser les missions de la dite commune pour ensuite définir les différentes fonctions devant conduire à leur réalisation.

#### **A. Les missions de la commune de Tizi-ouzou**

La commune algérienne, celle de Tizi-ouzou en particulier, exerce des activités dans des domaines diversifiés : économie, agriculture, social, financier, urbanisme, culturel. Ainsi la loi 90/08 donne les activités que doit prendre en charge la commune d'une manière générale<sup>2</sup>.

Il aurait fallu que le législateur édicte un texte classant les missions de la commune selon leur spécificité locale, c'est-à-dire selon leur nature dominante ou leur vocation : agricole, industrielle, commerciale, touristique, sachant que les missions de service public et de puissance publique sont les mêmes à toutes les communes.

En demandant aux responsables de la commune de nous donner les différentes missions de cette dernière, leur réponse était générale de sorte que les missions de leur commune sont identiques à celles des autres communes, et « elles sont clarifiées par la loi »<sup>3</sup>.

Dans ce sens, faisant référence à la loi 90-08, nous allons définir les compétences de la commune de Tizi-ouzou sans pour autant prendre en considération ses spécificités. Par souci de simplification, nous classerons les missions de la commune en deux catégories : la première sera constituée par l'ensemble des missions de la commune dans les domaines économique et social et la seconde par celles relevant du domaine socioculturel<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> S.Alecian et D.Foucher, guide du management dans le service public, éd, organisation, Mai 1996, p334.

<sup>2</sup> L'article 126 de la loi 90/08 parlant de tâches n'apporte pas de précisions

<sup>3</sup> Ils nous renvoient à la loi 90.08.

<sup>4</sup> Cette classification est faite par K. Moulai, op.cit, p.59.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **A.1. Les interventions socio-économiques**

Nous trouvons dans le domaine socio-économique toutes les activités qui concernent l'aménagement du territoire et du développement local, l'urbanisme, l'infrastructure et l'équipement, l'habitat et l'investissement économique.

#### **A.1.1. Aménagement et développement local**

A l'instar de toutes les communes algériennes, la commune de Tizi-ouzou adopte et exécute son plan de développement à court, moyen et à long terme. Cela doit être fait en cohérence avec le plan de la wilaya et des objectifs des plans d'aménagement du territoire<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la commune peut initier toute action et toute mesure propres à favoriser et à impulser le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement.

#### **A.1.2. Urbanisme, infrastructure et équipement**

La commune est le garant du respect des affectations et d'occupation des sols au sein de son territoire. A cet effet, elle est tenue d'élaborer deux instruments en l'occurrence le plan directeur d'aménagement et d'urbanisme, PDAU et le plan d'occupation des sols, POS. Le premier permet à la commune la détermination de l'affectation générale des sols, des zones d'activités et des zones à protéger. Le second, quant à lui, définit les droits d'usage des sols et de la construction. Il contribue de ce fait à l'harmonisation du tissu urbain par la délimitation des espaces verts, les espaces publics et localise les équipements d'intérêt général.

En tout, le PDAU et le POS jouent un rôle important dans le contrôle a priori sur la conformité des constructions, l'affectation des sols ; donnant à la commune, ainsi, de larges prérogatives dans ce domaine. Il y aura lieu de s'interroger sur l'application et le respect de ces deux instruments par les autorités locales. Ainsi, sont ils vraiment utilisés et respectés?

#### **A.1.3. Habitat**

En matière de l'habitat, la commune a des prérogatives lui permettant d'organiser la concertation, animer et créer les conditions pour favoriser la promotion immobilière publique privée<sup>2</sup>. A cet effet, elle :

- prend des participations pour la création d'entreprises et de sociétés de constructions immobilières conformément à la loi ;
- favorise la création de coopératives immobilières sur son territoire ;
- encourage et organise toute association d'habitants en vue d'opérations de sauvegarde, d'entretien et/ou de rénovation d'immeubles ou de quartiers ;

---

<sup>1</sup> Article N°86 de la loi 90-08.

<sup>2</sup> Article N°106 de la loi 90.08.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

- facilite et met à la disposition de tout promoteur les prescriptions et règles d'urbanisme et toutes les données afférentes à l'opération qu'il souhaite entreprendre ;
- initie ou participe à la promotion de programmes d'habitat.

### **A.1.4. Investissement économique**

En matière de l'investissement économique, les attributions de la commune se limitent à la décision par la délibération de son assemblée populaire communale, des dépenses en capital à titre d'investissement à confier aux fonds de participation des collectivités locales.

### **A.2 - Les compétences socioculturelles**

Le deuxième groupe de compétences de la commune, à savoir les compétences socioculturelles, concerne notamment les domaines de l'enseignement fondamental et préscolaire, les équipements socio collectifs et l'hygiène, salubrité et environnement.

#### **A.2.1. Enseignement fondamental et préscolaire**

En matière d'enseignement fondamental et préscolaire, la commune est chargée, dans la mesure de ses moyens financiers et conformément aux normes nationales, de réaliser et d'entretenir les établissements de l'enseignement fondamental, de favoriser le transport scolaire et de promouvoir l'enseignement préscolaire dans la commune.

#### **A.2.2. Equipements socio collectifs**

Au sujet d'équipement socio-collectif, la commune est tenue de réaliser des centres de santé et des salles de soins. Pour cela, la commune peut mobiliser ses propres moyens comme elle peut faire recours aux subventions de l'Etat, notamment, les plans communaux de développement. La commune peut, en outre, dans la limite de ses moyens, réaliser et entretenir des centres culturels et des écoles coraniques sur son territoire et d'apporter son assistance aux structures chargées de la jeunesse, de la culture, des sports et loisirs.

Il est remarquable que dans cette catégorie de compétences, la commune joue un rôle de «constructeur». En effet, l'accomplissement de ce rôle nécessite des moyens financiers et un encadrement humain qualifié.

#### **A.2.3. Hygiène, salubrité et environnement**

La commune a la charge de la préservation de l'hygiène et de la salubrité publique tout en assurant l'alimentation en eau potable et du contrôle de sa qualité ; l'évacuation et traitement des eaux usées et des déchets solides urbains; de la lutte contre les vecteurs des maladies transmissibles ; de l'hygiène des aliments et des lieux et établissements accueillant le public et de la lutte contre la pollution de l'environnement. En outre, la commune prend en charge la création et l'entretien d'espaces verts et de tout mobilier urbain visant l'amélioration du cadre de vie.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

Afin de permettre aux communes de réaliser leurs objectifs d'une manière optimale, l'organigramme doit traduire les missions de chaque commune donnée en un certain nombre de fonctions, choisies de manière pertinente et découpées de manière cohérente.

### **B. La répartition des fonctions de la commune**

Les principales fonctions seront des missions de différentes catégories de communes conformément à leur nature géographique et économique, à leur taille et leur mission de service public. Le regroupement de missions en fonction homogènes obéit donc à un rattachement logique de ces mêmes tâches à un objectif cohérent, avec une répartition équitable des charges de travail entre les différentes structures.

Contrairement à cette logique managériale, l'arrêté de 1981 ne réalise pas ce découpage, en voulant présenter toutes les missions énoncées par la loi dans n'importe quel type de commune<sup>1</sup>. Aussi, les services de petites communes se trouvent noyés dans un nombre incalculable de tâches à accomplir. Autrement dit, l'organigramme se veut être exhaustif, c'est-à-dire, il envisage de prendre en charge toutes les attributions arrêtées par la loi sans pour autant prendre en considération des spécificités propres à chaque commune et de ses objectifs stratégiques ou prioritaires.

Il y a deux catégories de fonctions ; les fonctions regroupant les activités à caractère fonctionnel et les fonctions regroupant des activités à caractère opérationnel. Les premières ont pour objectif d'apporter leur soutien et de se mettre à la disposition des secondes qui ont précisément pour finalité de réaliser la raison d'être de la commune. Les activités à caractère fonctionnel sont : les finances, les ressources humaines, l'administration générale, la logistique. Les tâches à caractère opérationnel sont : l'urbanisme, la voirie, l'aménagement du territoire, l'action sociale, l'hygiène, l'état civil. En définitive, les fonctions communales ne sont pas une déduction logique de leurs missions. L'organisation de la commune de Tizi-ouzou n'échappe pas à cette logique administrative et juridique de la répartition de ces fonctions. Ainsi, selon les avis de différents responsables (élus et fonctionnaires ; le secrétaire générale et les directeurs), l'organigramme de la commune de Tizi-ouzou ne fait pas de liaison entre missions et fonctions de manière managériale et stratégique mais de manière juridique et administrative.

### **C. La couverture des missions**

Le choix des fonctions et leur découpage de manière cohérente et claire devait permettre à l'organigramme de couvrir toutes les missions de la commune, sans quoi il y aurait des secteurs qui seront marginalisés, sinon délaissés. Les entretiens effectués montrent l'absence d'un certain

---

<sup>1</sup> Du fait que la loi 90.08 ne soit pas complétée par des textes d'application, l'esprit de l'arrêté de 1981 continue à imprégner de manière forte la culture organisationnelle des responsables communaux.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

nombre de missions dans l'organigramme. Et cela est d'autant plus étonnant quand cette mission correspond à la vocation principale de la commune. En effet, la commune de Tizi-ouzou n'a pas prévu dans son organisation la prise en charge de la fonction commerciale alors qu'il s'agit d'une commune à vocation beaucoup plus commerciale, de même pour ce qui concerne les activités, du tourisme, l'industrie et l'agriculture. Aussi, quelques activités sont complètement oubliées, non prévues par l'organigramme telles que: l'hydraulique, les archives, la sécurité, l'environnement, la documentation, l'emploi de jeunes, l'information et la communication, le marketing public, les affaires juridiques, le contrôle de gestion.

### **D. la répartition du travail**

La définition des fonctions de manière précise doit tenir compte de l'égalité de la répartition de travail entre différents postes, de manière que les charges soient approximativement égales.

L'entretien effectué avec notamment les chefs de bureaux, nous a montré le contraire, car ils avançaient, certaines structures ont une charge de travail nettement supérieure à d'autres ; dans une forte mesure (état civil, finances et comptabilité, service technique, service social), et à un moindre degré (personnel, voirie, nettoyage). Cette inégalité dans la répartition du travail a créé un sentiment d'injustice, de frustration ou de mécontentement chez les fonctionnaires, d'autant que la rémunération ne prend guère en considération le rendement du travail<sup>1</sup>. Nous signalons aussi quelques postes vacants, à l'exemple des trois bureaux du service de personnel sans chefs ou responsables.

### **E. Définition des postes de travail**

A l'échelle des individus, il n'y a pas de définition des postes de travail, même si ceux-ci portent sur des tâches identiques ou répétitives. Certes, le décret exécutif 91-26 en énumère quelques unes mais seulement pour les postes supérieurs<sup>2</sup>, il aurait fallu que l'organigramme complète et précise les responsabilités des occupants d'un poste supérieur en relation avec leur domaine d'activité. La définition précise de la fonction se pose avec plus d'acuité et en raison de ses effets parfois néfastes, pour les deux animateurs des activités de la commune en l'occurrence, le P/APC et le secrétaire général. Leurs prérogatives sont respectivement définies par la loi 90-08 pour le premier et le décret exécutif N° 91.26 pour le second et qui leurs attribuent des tâches communes ou partagées à savoir :

- préparation des réunions de l'assemblée ;

---

<sup>1</sup> Il faut souligner que des affectations aux services de l'état civil obéissent à des considérations d'ordre disciplinaire ou punitif.

<sup>2</sup> Conception, animation, coordination, et évaluation.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

- suivi de l'exécution des délibérations ;
- bon fonctionnement des services ;
- exercice du pouvoir hiérarchique ;
- respect de la législation et de la réglementation.

Si les tâches sont communes ou partagées mais leurs rôles sont différents. Précisément, l'organigramme est une occasion pour définir les rôles de l'un et de l'autre. Contrairement à cela, les responsables de la commune de Tizi-ouzou n'ont pas trouvé important de préciser leurs rôles. Alors qu'en pratique, en se situant bien sur dans l'optique des textes, plusieurs attributions forment une source de conflits entre le P/APC et le secrétaire général. Ces attributions sont les suivantes : gestion de personnel, gestion administrative, gestion des affaires courantes, gestion financière. Il y a lieu de dire que la commune est caractérisée par une dualité hiérarchique au sommet, ce qui ne manque pas de poser des problèmes en matière d'encadrement : animation, coordination et contrôle, que les deux acteurs assument également. En fait, le secrétaire général et le président d'APC exercent tous les deux une fonction de direction générale de la commune.

### **2.1.2. Les structures**

La structure d'une organisation est « la formalisation de la répartition des missions et fonctions à remplir par cette organisation entre différents sous-ensembles (directions, divisions, services, bureaux,...) définis à cette occasion, et des liaisons établies entre ces sous ensembles »<sup>1</sup>. Ainsi, les structures constituent donc le cadre organique dans lequel s'exerce une fonction ou une activité. Ce sont donc des organes qui constituent l'appareil de la commune.

#### **A. les structures de l'administration communale**

Le décret exécutif 91-26 donne la liste des structures communales variable selon la grille de population dans laquelle elle est classée : secrétariat général, division, direction, service, bureau, section. Il convient de dire que la législation exige de la commune de se doter de structures bien déterminées, tout en lui laissant le soin d'en choisir le nombre qui convient; par exemple nombre de direction par division, de services par direction. Dans ce sens, l'organigramme de la commune de Tizi-ouzou, présenté ci-avant, est structuré en directions, services et bureaux.

Il convient de constater que le rôle des différentes structures n'est pas suffisamment défini, car les responsabilités des titulaires de postes supérieurs ne sont pas bien précisées. La législation sur ce sujet s'est contentée de dire que les directeurs assument des tâches de coordination, d'animation et de contrôle des structures qu'ils encadrent. Dans ce sens les

---

<sup>1</sup> S.Alecián et D.Foucher, op. Cit, p181.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

responsables de la commune de Tizi-ouzou n'ont apporté aucune précision complémentaires, ils considèrent que les rôles de tout un chacun sont clairs.

Concernant le nombre niveaux hiérarchiques, le décret exécutif 91-26 ajoute un échelon supplémentaire par rapport à l'arrêté de 1981. Ainsi, il varie de sept, y compris le président d'APC, pour une commune supérieure à 150.000 habitants, à cinq pour la commune inférieure à 20.000 habitants.

Ainsi, cette nouvelle mesure accentue d'avantage la bureaucratie communale ; cela se traduit par l'allongement des circuits décisionnels ; la perte du temps dans la transmission de l'information, rendant la communication plus difficile et plus complexe entre les éléments de différentes structures ; l'alourdissement de l'organisation ; l'augmentation des charges de fonctionnement<sup>1</sup>. Cela est très remarquable dans la commune de Tizi-ouzou, car la communication entre différentes structures est très difficile ; il y a un manque de bureaux pour certaines structures, et d'autres ne sont pas de tout outillés par de matériels, informatique, téléphones, articles de bureau.

Concernant la nature des services, il faut impérativement souligner leur caractère administratif et technique. En effet, le décret exécutif 91.26 reprend une division classique des activités en service administratif et en services techniques. Or, cette classification est uniquement favorable pour la fonction publique quant à la définition des grades des corps, mais elle ne rend guère compte de la réalité communale.

Ainsi, l'évolution des missions de la commune tend à faire apparaître un troisième pôle qui prend de plus en plus de l'ampleur, surtout avec le retrait de l'administration des activités de gestion directe de l'économie et le recentrage sur les missions de service public. Ce pôle est constitué par des activités à caractère socioculturel. Le rattachement de ces activités aux services administratifs ou aux services techniques ne peut conduire qu'à des anomalies dans la mesure où un juriste ou un ingénieur aurait à gérer des activités pour lesquelles il n'est pas formé.

En outre, plusieurs activités peuvent être difficilement rattachées de manière logique et cohérente auprès des services administratifs ou des services techniques. Une autre logique de classement des activités de la commune selon d'autres critères plus rationnels, donc, s'impose.

### **B. L'administration périphérique de la commune**

L'administration périphérique de la commune comprend toutes les structures et organes qui ne font pas partie de l'administration communale proprement dite<sup>2</sup>. Pour réaliser ses missions, la commune a besoin d'un certain nombre de structures qui gravitent autour d'elle. En

---

<sup>1</sup> Le rajout de structures appelle de nouveaux recrutements pour les postes nouvellement créés, la consommation de l'espace est plus importante car il faut prévoir de nouveaux bureaux avec leurs équipements.

<sup>2</sup> Le P/ APC, le Secrétaire général ainsi que les différents services de la commune.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

effet, ces dernières, ne font pas partie directement de l'administration communale ; il s'agit de l'administration collégiale ou consultative d'une part et des établissements publics, d'autre part.

### **B.1.L'administration collégiale**

Elle est appelée aussi administration consultative lorsqu'elle a pour rôle d'émettre des avis concernant une situation quelconque, mais elle peut être dotée, quelques fois, de prérogatives à caractère décisionnel, exemple : la commission communale des marchés.

L'administration collégiale regroupe plusieurs secteurs venant de différents horizons : administrations, associations, entreprises et tutelle. Parmi les administrations collégiales existantes au niveau de la commune de Tizi-ouzou, nous pouvons citer : la commission des marchés publics, la commission électorale, le conseil communal du sport, le comité d'assistance pour la localisation et la promotion des investissements (CALPI, créé par l'instruction ministérielle du 15/05/1994). Il faut souligner que leur création, leur attribution et leur organisation relèvent d'une initiative des pouvoirs centraux<sup>1</sup>.

### **B.2.L'établissement public communal**

C'est un procédé de gestion par lequel la commune n'intervient pas directement dans la réalisation de ses missions, mais les délègue à une structure d'organisation plus au moins autonome, sous la forme d'un établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial<sup>2</sup>.

La création d'un établissement public est soumise à l'approbation préalable du Wali<sup>3</sup>.

Il est important de signaler que la loi sur la commune réduit la marge de liberté de celle-ci, dans la mesure où la création d'un établissement public reste tributaire de ses moyens, de ses besoins et de ses capacités. Cependant, le projet de la création d'un établissement public est soumis à l'appréciation de la tutelle. Cette dernière exerce donc un contrôle d'opportunité sur la commune.

D'après notre enquête, la commune de Tizi-ouzou ne fait pas appel à ce type d'organisation, cela, selon un responsable, est expliqué par l'insuffisance des ressources et des moyens de la commune (ressources financières, matérielles et humaines).

### **B.3. l'établissement public intercommunal**

Deux ou plusieurs communes peuvent unir leurs efforts et leurs moyens pour la réalisation et la gestion « d'œuvre d'équipements et de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux dans le cadre d'un établissement public intercommunal »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Or que rien n'interdit à la commune de créer des administrations collégiales à caractère consultatif si cela est jugé nécessaire.

<sup>2</sup> Article 132 et 136 de la loi 90.08.

<sup>3</sup> Article 42 de la loi 90.08.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

C'est donc sur la base d'une association volontaire que des communes décident de créer un organisme de coopération. Cet établissement dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ces rapports avec les communes sont organisés sur la base d'un cahier des charges (un document contractuel)<sup>2</sup>.

Les trois communes, Tizi-ouzou, Draa Ben Kheda et Tirmatine ont réalisé ensemble un centre d'enfouissement technique pour la gestion de leurs déchets. Mais ce dernier est géré par la direction de l'environnement au près de la Wilaya de Tizi-ouzou et non pas par un établissement intercommunal.

### **C. les structures politiques**

Nous entendons par les structures politiques communales, les commissions communales et le cabinet du P/APC.

#### **C.1. Les commissions communales**

La commune, selon la loi, peut créer des organes internes propres à elle, que sont les commissions et qui peuvent intervenir dans les domaines suivants : économie, aménagement du territoire et urbanisme, affaires sociales et culturelles.

En effet, la commune de Tizi-ouzou est dotée de trois commissions permanentes qui sont : la commission sociale, la commission d'urbanisme et la commission finance. Ces commissions, composées d'élus, représentent des instances de réflexion et des organes de propositions de la commune. Mais ce qui est remarquable, c'est que ces dernières n'incluent pas des représentants de la population et de l'administration communale. L'élargissement des commissions communales aux représentants de la société civile et aux fonctionnaires de la commune peut briser les cloisonnements commune/société/élus/fonctionnaires.

Pour ce qui est de commissions temporaires, elles sont créées périodiquement à des fins de contrôle de gestion des affaires communales. Ces dernières sont généralement composées d'élus et de fonctionnaires de la commune.

#### **C.2 le cabinet du P/APC**

La commune de Tizi-ouzou a un service de cabinet composé de collaborateurs ayant la confiance du président d'APC. Ce service a des missions ponctuelles ou des dossiers particuliers n'entrant pas dans le cadre de l'administration. Le cabinet relève directement du P/APC, il apporte une assistance soutenue et active au président d'APC.

---

<sup>1</sup> Article 9 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Il aurait été préférable de définir par voie réglementaire un minimum d'activité dont la gestion devra être transférée à l'établissement public intercommunal.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **2.2 Une intégration horizontale au service d'une finalité commune**

Le premier principe qui caractérise l'organisation de la commune à savoir, la différenciation fonctionnelle ou distribution verticale des fonctions et des tâches tel que vu dans le premier point, doit être contrebalancé par un second principe qui est celui de l'intégration horizontale. Il s'agit de jeter des passerelles entre les fonctions et les structures de façon à conjuguer les efforts vers la réalisation d'une finalité commune partagée. Autrement dit, l'intégration consiste à mettre en place des mécanismes (procédure, instance...) jouant le rôle de contrepoids à la différenciation. « Ce sont les forces centripètes indispensables qui viennent contrebalancer les forces centrifuges de la différenciation et empêche l'organisme de fonctionner<sup>1</sup> ».

Dans cette perspective, nous allons examiner les points suivants : les différentes relations internes et externes de la commune, l'encadrement de la commune et la coordination.

#### **2.2.1. Les relations internes et externes de la commune**

La commune de Tizi-ouzou en tant que organisation évoluant dans un environnement doit avoir des relations internes, c'est-à-dire à l'intérieur entre différentes structures et externes avec notamment la population et la tutelle.

##### **A. Les relations internes**

Nous allons voir comment se présentent les relations hiérarchiques et les relations fonctionnelles ainsi que la gestion de l'information dans la commune.

##### **A.1. Les relations hiérarchiques**

Les relations hiérarchiques comprennent habituellement trois types de pouvoir : commandement, coordination et contrôle. Seul le pouvoir de commandement est précisé de manière satisfaisante, et un degré moindre le pouvoir de contrôle. Par contre le pouvoir de coordination n'est pas défini de tout alors qu'il est le plus important car il permet la convergence des efforts et la cohérence des objectifs.

En fait le pouvoir hiérarchique apparaît aux responsables locaux comme étant clair dès lors qu'il sous-tend l'exercice d'un pouvoir naturel de commandement du supérieur, une attitude d'obéissance du subordonné.

Nous remarquons l'inexistence de gestion par objectifs du fait que l'organisation et les modes opératoires de réalisation de ces objectifs (missions) ne définissent pas précisément les responsabilités des uns et des autres, particulièrement quand un responsable coordonne plusieurs sous structures, par exemple un service coiffant plusieurs bureaux. En outre, aucune indication à propos des relations hiérarchiques n'a été présentée par l'organigramme de la commune.

---

<sup>1</sup> S.Alecián et D.Foucher, op. Cit, p181

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **A.2. Les relations fonctionnelles**

Ce sont des relations horizontales qui se tissent entre les différentes structures pour des besoins d'information, de consultation, de concertations et d'assistance. Ces relations ne sont pas du tout précisées ou alors de manière insuffisante. L'absence de formalisation de ces relations est d'ailleurs l'une des sources de conflit entre structures. La conception pyramidale de l'organisation induit la dominance des relations verticales et des cloisonnements entre structures.

Certes, les relations fonctionnelles sont indispensables pour la gestion d'une organisation mais celles-ci se nouent de manière empirique en fonction des besoins et des circonstances. Aussi, elles nécessitent des ajustements et des compromis perpétuels en fonction du rapport des forces en présence. Alors, les conflits sont inévitables.

### **A.3. La gestion de l'information dans la commune**

La circulation de l'information à l'intérieur de la commune n'est pas du tout satisfaisante. Effectivement, l'information n'est pas diffusée par des canaux permanents, accessibles et transparents. En effet, l'accès à l'information intervient massivement par téléphone, par le contact direct, les réunions et les instructions. D'ailleurs, selon les chefs de service et de bureau, l'information leur parvient par instructions et ordres à exécuter. Plusieurs chefs de services, aussi, ont avancé que la rétention de l'information se fait au niveau de l'exécutif (le P/APC et les quatre adjoints). D'autres estiment que l'information ne leur parvient pas à temps suite à l'éloignement, l'isolement, l'absence de moyens de communication, pannes téléphoniques, absence de télex.

Ce qui est remarquable, c'est l'absence d'un système d'information, même pas une cellule ou une structure formelle de communication ou d'information. A un degré moins, un service de documentation. La principale source d'information reste le journal officiel<sup>1</sup>.

Dans une seconde proportion, un autre moyen d'information est constitué par les rapports administratifs. Par contre, les enquêtes, les sondages et les études ne sont pas utilisés. C'est dire que la commune est très faiblement alimentée en sources d'information externes. De là, il y aura lieu de signaler l'ignorance des responsables communaux de l'enjeu stratégique de l'information.

### **B. Les relations externes**

Pendant très longtemps, l'administration algérienne et la commune en particulier, a ignoré les questions de communication et de relation avec son environnement. Le mouvement de démocratisation impulsé par la constitution de 1989 a remis au premier plan cette problématique.

---

<sup>1</sup> Une initiative de création d'une revue de la commune sous le titre « Echo de Tizi-ouzou » de la part de l'équipe dirigeante de la commune en 2007, le premier Numéro est apparu le mois de Mai 2007, mais cette initiative n'a pas été reconduite.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

A cet égard, la commune est particulièrement concernée en tant que collectivité de base, située sur la ligne de front dans les transactions de l'administration avec la population.

En effet, les relations de la commune avec l'extérieur est envisagée dans deux directions, d'un côté avec les citoyens, contribuables et usagers du service public, du fait qu'ils constituent la principale finalité de l'action communale ; de l'autre avec la tutelle (la wilaya et la daïra) car ce sont deux acteurs déterminants dans l'environnement communal.

### **B.1. Les relations avec les citoyens**

Les autorités locales ont manifesté la volonté de travailler en coopération avec les citoyens de la commune. Cette coopération est vue de l'angle beaucoup plus de concertation, de contribution à la réalisation de quelques projets d'utilité publique et notamment concernant le choix et la recherche d'assiette pour la réalisation de projets.

A cet effet, les citoyens sont organisés soit sous forme de comités de quartiers, soit sous formes d'association soit sous forme de comités de villages. Il faut signaler que, face à l'absence d'enquêtes et d'études en vue de recenser les besoins manifestés par les citoyens, la commune fait une estimation de ces besoins à l'aide de ces dits comités. Ces derniers temps, des citoyens ont participé, dans le cadre d'un financement triparti (Wilaya, commune, population) à quelques réalisations<sup>1</sup>.

Une tendance se dessine chez les administrateurs communaux en demandant une aide matérielle ou financière à des citoyens. En tout état de cause, le problème de la participation est une question importante tant il est vrai que les choses peuvent être facilitées et améliorées quand les citoyens ont le sentiment qu'ils sont partie prenante et acteur d'une collectivité qui est la leur. Les représentants des citoyens rencontrés estiment qu'il y a une démission des citoyens face à leur localité, y compris dans sa dimension la plus élémentaire ; le sens civique. Cette démission est peut être remarquée à travers la mal représentativité des villages, le blocage de plusieurs projets dû au manque d'organisation des citoyens.

### **B.2. Les relations avec la tutelle**

A côté du citoyen, la tutelle constitue un acteur déterminant de l'environnement de la commune. Déjà, les différents codes et textes leur font une place importante au niveau du contrôle de légalité et d'opportunité. « Aucune décision de la commune de quelque importance qu'elle soit ne peut être prise sans avoir l'aval de la tutelle »<sup>2</sup>.

L'objet des relations entre la commune et la tutelle porte sur des aspects divers : l'information, assistance technique et juridique, aide à la décision, la collaboration (actions

---

<sup>1</sup> Electrification d'un village avec le financement triparti (wilaya, commune, population)

<sup>2</sup> E. Taïb, note sur les problèmes de gestion de la commune, Bulletin du CDRA/ENA, N°1, Alger 1990, p8.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

conjointes). Le champ des relations porte sur plusieurs domaines d'activités pour lesquelles la commune bénéficie d'une assistance technique : urbanisme, construction, habitat, santé, éducation, formation, sport, jeunesse, hydraulique, travaux publics, étude de projets, fonction publique<sup>1</sup>.

Les formes relationnelles avec la tutelle s'établissent principalement par le biais de correspondance, et en seconde position par voie téléphonique. Il s'agit donc d'un type de relations à dominante formelle et impersonnelle puisque la réunion ne vient qu'en troisième position.

### **2.2.2. La coordination**

La coordination est l'un des moyens qui permet de contrebalancer la logique de spécialisation fonctionnelle propre à toute organisation, et de concrétiser ainsi l'idée d'intégration horizontale puisque toutes les structures et tous les acteurs de l'organisation sont censés réaliser des objectifs communs et partagés. Nous allons voir comment se présente cette coordination entre différentes structures puis entre le politique et l'administratif.

#### **A. La coordination entre structures**

D'un point de vue formel, les relations entre services sont formalisées par des procédures satisfaisantes. De même que la coordination entre structures est considérée comme étant acceptable par le secrétaire général et différents chefs de services de la commune.

Mais une seule réunion de coordination entre l'exécutif et les directeurs par semaine montre le contraire. Ainsi il faut signaler que depuis 1999 aucune réunion de l'exécutif, directeurs et chefs de service n'a eu lieu<sup>2</sup>.

Un autre élément permet également de tempérer ces satisfecit relativement à l'objet de la réunion. En effet, la majorité d'entre elles visent à rechercher des informations, régler des problèmes, suivre le fonctionnement des services. Ainsi, il ne s'agit pas à proprement parler d'un travail de coordination, même si, par ailleurs le secrétaire général affirme qu'il consacre une grande partie de son temps à cette tâche.

En se basant sur les réunions de coordination, nous pourrions dire que la coordination entre structures s'avère être une tâche non prise en considération de manière satisfaisante, pour ne pas dire marginalisée et ignorée complètement. Les raisons pour ceci peuvent être liées à la centralisation du pouvoir entre les mains du président de l'assemblée populaire, le cloisonnement entre structures et les conflits interpersonnels, l'absence d'objectif clair, la coordination est

---

<sup>1</sup> Le nombre et l'étendue des domaines où la commune bénéficie d'une assistance technique de la part de la tutelle confirme l'idée bien connue du sous encadrement de cette collectivité.

<sup>2</sup> Selon les dires de quelques chefs de services.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

l'affaire de deux personnages en l'occurrence le P/APC et le secrétaire général (chevauchement des rôles entre eux).

Dans ce sens, une question mérite d'être posée à savoir, est-ce que le secrétaire général dispose-t-il de capacités de coordination, de maîtrise du processus décisionnel et de mise en convergence de logiques contradictoires propres à chaque structure, fonction et sous fonction ?

### **B. La coordination entre le politique et l'administratif**

La commune, par rapport aux autres administrations, a la spécificité d'être marquée par la dualité de rationalité entre le politique et l'administratif, entre l'élu et le fonctionnaire. Cette dualité est matérialisée par le président de l'assemblée populaire communale et le secrétaire général.

Il faut signaler que le secrétaire général estime que ses tâches ne sont pas clairement définies par rapport à celles du président d'APC. Dans plusieurs cas, la communication entre ces deux responsables n'est guère satisfaisante et cela est dû à de nombreuses causes : intérêt personnel, monopole de pouvoir ou de décision, autocratie, conflits personnels, clientélisme, attitude partisane ou politique, ingérence dans les prérogatives du secrétaire général, non respect de la ligne hiérarchique, méconnaissance de la réglementation et des procédures.

Cependant, la « mal communication » entre le politique et l'administratif tient à des causes qui ne portent pas, en grande partie, sur des considérations d'ordre professionnel.

### **2.2.3. L'encadrement**

Dans toute organisation, l'encadrement constitue une question importante à la fois d'un point de vue organique comme forme de structuration des activités, d'un point de vue relationnel comme forme de communication et de gestion.

#### **A. Le pouvoir hiérarchique**

Le pouvoir hiérarchique représente la forme la plus ancienne de commandement et de gestion. Il constitue, par excellence, le mode dominant de fonctionnement des organisations bureaucratiques.

Le secrétaire général et les chefs de services et de bureaux trouvent d'énormes difficultés pour exercer un contrôle juste sur les structures qu'ils dirigent. Cette difficulté est la résultante de facteurs suivants : personnel non qualifié, surcharge de travail, insuffisance des moyens financiers et humains. Mais, il existe aussi d'autres raisons subjectives à savoir : la discipline, rétention de l'information, laxisme et laisser aller.

En effet, les responsables locaux soulignent l'insuffisante efficacité de leurs subordonnés, notamment du côté du secrétaire général. Encore, reste-t-il à savoir si les supérieurs

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

hiérarchiques eux-mêmes exercent correctement leurs prérogatives, c'est-à-dire qu'ils arrêtent de manière précise les objectifs à atteindre, qu'ils garantissent les moyens d'action.

De plus, l'efficacité des subordonnés est appréciée de manière empirique ou subjective, sans que ne soient précisés les indicateurs de performances, y compris pour les activités mesurables et quantifiables.

Quelques autres responsables lient l'absence d'efficacité à l'absence de sanction dans la mesure où des résultats insuffisants ne sont pas sanctionnés, par exemple au niveau de notation. En somme, nous pouvons dire qu'au niveau de la commune de Tizi-ouzou, le commandement, l'animation, la coordination et la gestion ne sont pas pris en charge d'une manière satisfaisante.

### **B. Le management participatif**

La participation du personnel à la gestion de la commune, appelée management participatif, n'est pas prise en considération dans la commune. Ainsi, la non association du personnel à la prise de décision ou à la gestion des affaires locales soulève des problèmes d'organisation et de distribution du pouvoir.

Dans ses formes élémentaires, la participation du personnel dans la commune reste une pratique inexistante. Ainsi, le recueil et l'exploitation des idées du personnel sont pratiqués de manière occasionnelle par les directeurs, et rarement par les chefs de services et de bureaux. L'intervention du personnel est sollicitée uniquement quand il était question de rechercher l'information ou à la résolution de problèmes.

En fait, il s'agit d'une technique d'encadrement et non de participation puisqu'il est principalement question d'alléger les supérieurs de certaines tâches à caractères exécutoires, routinières ou répétitives<sup>1</sup>.

En définitive, la participation du personnel reste encore une pratique quasiment inexistante dans la commune. La législation et la réglementation concentrent le pouvoir entre les mains du président d'APC et le secrétaire général. « Le modèle bureaucratique obéit à une logique d'organisation pyramidale et véhicule une culture de gestion centralisatrice. Aussi, le style de commandement ne peut être qu'à dominante autoritaire et ne laisser que peu de place à la participation du personnel »<sup>2</sup>.

En tout, nous pourrions avancer que l'organisation de la commune de Tizi-ouzou se caractérise par une organisation de type matriciel c'est-à-dire, les services relèvent d'une ligne hiérarchique administrative (sous la responsabilité du secrétaire général) mais aussi d'une autorité politique via le P/APC et ses adjoints.

---

<sup>1</sup> Quelques directeurs avancent que la majeure partie de leur temps est passée dans la réalisation des tâches d'exécution. De ce fait, la délégation de pouvoir ne peut que revêtir une telle dimension.

<sup>2</sup> CENEAP, typologie des collectivités locales, rapport N°7, p31.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

Il faut souligner que dans la pratique, les conséquences des interventions directes du P/APC et des adjoints dans l'action des services communaux sont importantes. Dans ce sens, les fonctions et les rôles doivent être clairs, pour que les responsabilités soient précises et pointues.

Aussi, de ce développement général, il est à signaler que les autorités, n'ont pas encore pris l'exacte mesure de l'enjeu organisationnel puisqu'elle demeure, pour l'essentiel, bureaucratique, procédurière et formaliste.

### **Section 03 : Diagnostic stratégique de la commune de Tizi-ouzou**

A base d'une série d'entretiens effectués avec les responsables politiques et administratifs, toute catégorie confondue, de la commune de Tizi-ouzou, nous allons tenter dans cette section de dresser un diagnostic stratégique de la commune de Tizi-ouzou. Et par soucis méthodologique nous structurons cette sous section en deux points. Le premier point aura pour titre « diagnostic du système de gestion » quant au deuxième, il aura pour titre « diagnostic du système d'évaluation et de contrôle de l'activité communale ».

#### **3.1. Diagnostic du système de gestion**

Il est question d'examiner la nature de la fonction de la direction générale dans la commune de Tizi-ouzou ; les différents modes de gestion auxquels les responsables ont eu recours pour gérer les affaires de la commune, le processus de la détermination des objectifs de la commune ainsi que le système d'écoute consultation et démocratie participative.

##### **3.1.1 : La fonction de la direction générale dans la commune de Tizi-ouzou**

La direction générale d'une organisation managériale joue un rôle de pilotage stratégique et de coordination<sup>1</sup>. En est-il - pour la commune ?

Concernant la commune, depuis la promulgation de la loi 90-08 portant l'organisation de la commune , le P/APC est le président de l'administration communal, celui qui anime, coordonne et décide des affaires locales. Vu les larges attributions de la commune d'après la loi.

Le P/APC ne peut décider seul ; il est aidé par des adjoints. Ils sont au nombre de quatre dans la commune de Tizi-ouzou, à qui il attribue des délégations sur les principaux domaines de la vie locale. Selon de savants dosages politiques ou personnels, et il est entouré de son cabinet chargé du suivi politique des dossiers (voir à la première section du même chapitre).

Les différents services de la commune s'en chargent pour mettre en application les décisions du P/APC et les délibérations de l'assemblée populaire communale à leur tête, le secrétaire général de la commune qui occupe une place prépondérante de pilotage et d'organisation de l'administration locale. Ainsi, la fonction de direction générale est elle

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

partagée entre plusieurs pôles de la vie communale, certains assumant une responsabilité politique, les autres soumis aux contraintes administratives. En outre, la fonction de direction générale est isolable dans l'organigramme de la commune à l'instar de celui des firmes privées.

Néanmoins, son essence est toute différente ; tournée résolument vers la définition des finalités dans l'entreprise, elle se consacre plutôt à l'arbitrage des conflits et au contrôle des procédures et des services dans la commune.

Cette ambiguïté de sa fonction est due notamment à la difficulté des différents dirigeants de la commune à définir et à déterminer leurs actions en termes d'objectifs précis à atteindre, en un laps de temps, et non en termes de moyens à consommer ou à économiser. En effet, la nature inquantifiable des missions de la commune semble en être une cause déterminante.

### **3.1.2. Les modes de gestion des services publics de la commune**

Selon l'article 133 de la loi 90.08, la commune peut avoir recours à plusieurs modes de gestion des services publics locaux tels que : l'affermage, la concession, l'adjudication, la régie et la délégation. Un seul service public local, qui est le ramassage des ordures, a été sujet de délégation en 1995, mais le projet n'a duré qu'une seule année suite au manque de moyens du délégataire. Autrement dit, le délégataire n'a pas pu respecter les cahiers des charges. Actuellement, le projet de délégation du même service public local est en cours, dans ces jours ci il y aura une offre de marché. A part ça, la gestion des services publics locaux de la commune de Tizi-ouzou était une gestion directe, par les différentes structures communales.

### **3.1.3. Le processus de détermination des objectifs, de plan d'action, de la commune**

Le processus de détermination des objectifs de la commune n'est pas du tout le même que celui dans l'entreprise. En effet, l'administration communale est caractérisée par une dichotomie qui structure les rapports entre les zones de pouvoir de ses principaux acteurs. Dichotomie entre le pouvoir politique des élus, légitimés par le suffrage universel, pour définir les objectifs de la commune et le pouvoir gestionnaire des fonctionnaires fondé sur une expertise technique dont le pouvoir politique ne peut se priver. De là, dans la pratique est ce que la détermination des objectifs est uniquement de ressort du politique ?

Dans la commune de Tizi-ouzou la gestion des affaires locales est collégiale entre les quatre tendances politiques différentes. En effet, le programme d'action est celui de consensus de ces différentes tendances. En fonction des potentialités de la commune et des besoins des habitants, un plan d'action basé sur des priorités est recherché. L'avant projet de ce programme est l'œuvre de l'exécutif ; le P/APC et les adjoints à travers les différentes commissions communales. Cet avant projet sera présenté au secrétaire général pour la préparation des fiches techniques et voir la possibilité de sa réalisation et de son application sur le terrain, ce travail est

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

fait par le service technique de la commune. Il faut signaler que le secrétaire générale peut émettre de propositions. Une fois l'examen et l'évaluation terminée, l'avant projet sera transmis à la commission des finances, laquelle effectuera des priorités et puis les soumettre à l'assemblée populaire communale pour délibération et validation.

### **3.1.4. Le système d'écoute/consultation et démocratie participative**

La commune a engagé des démarches d'écoute consultation auprès de la population. Il s'agit, dans leur majorité, d'enquêtes quantitatives ou qualitatives sectorielles (relatives à tel ou tel service ou telle prestation).

Les NTIC restent encore très peu utilisé dans cet esprit. Aucune expérience de dialogue en direct élus/citoyens ; les forums de discussion sont absents. En outre la commune de Tizi-ouzou a élaboré un planning de rencontres entre les élus, présidents de commissions et autres, la permanence est assurée par les différentes commissions, au niveau de la salle des délibérations pour recevoir les citoyens usagers, les écouter, recueillir leurs doléances dans les différents domaines ( le social, l'urbanisme, la culture).

Concernant la démocratie participative, c'est-à-dire, faire associer l'utilisateur, électeur, citoyen et contribuable dans la gestion des affaires locales, l'APC fait appel aux différents représentants de la société civile (comités de villages, de quartiers, association culturelles, sportives et sociales...) pour poser leurs doléances et les différentes préoccupations des citoyens qu'ils représentent. Dans le cas où la commune ne peut répondre à leurs demandes suite au manque de moyens, des solutions médianes sont recherchées en collaboration (APC, société civile). Il faut signaler que les représentants de la société civile quelque part jouent un rôle de facilitateurs et de soutien aux autorités locales. Dans ce sens, plusieurs blocages de nombreux projets ont été évités par ces dits représentants. Mais, il convient de limiter leur rôle à la suggestion, proposition, information.

### **3.2 : Diagnostic du système d'évaluation et de contrôle de l'activité de la commune**

Il sera question dans ce point de voir comment s'est faite l'évaluation de l'activité communale ; le degré de l'autonomie de la commune et la nature du système du pilotage des affaires locales.

#### **3.2.1 : Autonomie de gestion de la commune**

Les élus ont tendance à considérer que leur autonomie est limitée. Cette limite sur le plan financier notamment se manifeste très clairement à un double niveau :

D'une part, l'importance des dotations de l'Etat dans les budgets locaux. En effet, il en ressort que les financements en provenance de l'Etat restent une ressource incontournable pour la commune.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

D'autre part l'intervention directe de celui-ci dans la gestion financière communale. C'est en effet le Trésor qui gère les flux de trésoreries disponibles et qui, par le biais de son réseau comptable, manie les fonds. C'est encore l'Etat qui impose la normalisation comptable locale par le respect d'un cadre comptable communal. C'est enfin l'Etat qui, en matière de fiscalité, procède à la gestion de l'assiette et au recouvrement de l'impôt.

En outre, la commune a des subventions d'équipement qui sont attribuées: par l'Etat par le biais des plans communaux de développement ; par le fond commun des collectivités locales et enfin par la wilaya sur son budget. Ces différentes aides ou subventions affectent directement l'autonomie de gestion des responsables locaux.

En effet, les plans communaux de développement sont gérés par le P/APC, mais ils sont sous contrôle de la daïra et de la wilaya. Pour ce qui est des autres subventions accordées par la wilaya et autres subventions accordées par l'Etat par le biais des PSD, ils sont toutes gérées et réalisées par la tutelle. Cela démontre l'ingérence de la tutelle dans les affaires locales, ce qui amoindrit l'autonomie des communes, à un degré élevé concernant les communes rurales dont la richesse fiscale est généralement faible.

Ainsi, afin de montrer le rétrécissement de la marge de l'autonomie de gestion de la commune, nous allons examiner les différents contrôles exercés sur elle par la tutelle, tout en se limitant volontairement au contrôle sur les actes de la commune.

La commune prend une multitude d'actes qui sont soumis à un contrôle multiforme, expression du pouvoir de tutelle de l'Etat, représenté par le Wali au niveau local, plaçant ainsi cette commune dans un régime de « liberté surveillée ».

S'il est normal de soumettre les actes de la commune à un contrôle de légalité, obligation qui pèse sur n'importe quelle administration pour contenir le pouvoir de la puissance publique dans certaines limites ; par contre, et malgré les vertus décentralisatrices de la loi 90-08, la commune reste encore soumise à un contrôle d'opportunité assez fort.

### **A. Le contrôle de légalité**

La légalité consiste à mettre en conformité des décisions prises par la commune avec les règles de droit, à commencer par la constitution suivie en cela par différents textes juridiques, classés selon une hiérarchie des normes bien établie. Certes, le P/APC est aussi un représentant de l'Etat. A ce titre il est tenu de respecter et de faire appliquer la réglementation, mais cela reste insuffisant. C'est pourquoi le Wali dispose d'un pouvoir important en la matière et qui consiste à contrôler systématiquement la légalité des actes communaux.

Il s'agit de voir quelles sont les règles de droit qui régissent un acte administratif et vérifier qu'elles sont respectées de telle sorte que cet acte soit valide et puisse être exécuté.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

- Règles de compétence : la décision revient à l'Assemblée ou au P/APC ;
- Respect des règles de forme : visas, délais, signature, éventuellement motivation des actes, parallélisme des formes. Il faut particulièrement faire attention à l'existence de formalités substantielles ;
- Bloc de légalité externe : traités, constitution, lois, règlements, principes généraux du droit ;
- Contrôle des motifs de l'acte ;
- Contrôle des mobiles de l'acte.

En tout état de cause, La tutelle déclare par arrêté motivé la nullité de ces délibérations non conformes à la réglementation<sup>1</sup>. Mais pour éviter toute déconvenue, la commune doit s'attacher les services d'une structure juridique ou, à défaut, d'un juriste compétent.

### **B. Le contrôle d'opportunité**

L'article 42 de la loi sur la commune, traite du contrôle d'opportunité. Dans cette optique, les délibérations portant sur, d'une part, les budgets et les comptes et d'autre part, sur la création de services et d'établissements publics communaux n'est exécutoire que si elles ont été approuvées par le Wali. En fait, le champ du contrôle d'opportunité est plus vaste que celui cité par l'article 42 puisque l'article 138 de la même loi 90-08 stipule que le Wali approuve les concessions de services publics, de plus conformément à un cahier des charges type. Les exemples d'approbation préalable peuvent être multipliés en se référant à des textes spéciaux.

L'existence d'un contrôle préalable est la marque incontestable d'une gestion contrôlée. Et malgré l'avancée démocratique, du moins formellement consacrée par la Constitution de 1989, il reste que le degré de décentralisation demeure tributaire du degré de centralisation. En effet, les décisions prises par la commune, que ce soit sur le compte de la collectivité ou celui de l'Etat sont toutes transmises au Wali et dans le respect d'un certain formalisme, condition nécessaire de leur validité.

Le pouvoir de substitution représente la marque la plus poussée du pouvoir de tutelle, et au delà du contrôle proprement dit, le Wali va jusqu'à se substituer à la commune en agissant à sa place, que les décisions soient prises au nom de la collectivité ou de l'Etat. En définitive, le pouvoir de substitution se justifie essentiellement pour deux raisons : préserver la paix sociale et /ou sanctionner un P/APC défaillant.

### **3.2.2 : Les démarches d'évaluation de l'activité communale**

Il n'existe pas de dispositif permanent d'évaluation dans la commune. L'organigramme de la commune n'a prévu aucune structure formelle dans ce sens. A notre question : comment est

---

<sup>1</sup> Article N° 44 de la loi 90.08.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

faite l'évaluation des activités ou les projets de la commune? La réponse était la suivante : l'évaluation d'une activité quelconque de la commune, est faite par une commission mixte, créé par le P/APC, composée d'élus et de fonctionnaires. Mais les évaluations mises en œuvre ne cherchent à mesurer à aucun moment:

- l'efficacité (rapport entre les résultats observés et les résultats visés) ;
- l'efficience (rapports entre les moyens engagés et les résultats) ;
- l'impact (ensemble des effets produits).

Quelques projets relevant des plans communaux de développement, gérés évidemment par l'APC ; leur évaluation est assurée par une commission ad hoc, formée par des fonctionnaires de la Wilaya et/ou de la daïra. A cet effet, les critères utilisés sont les délais de réalisations, le respect de cahier des charges.

Le domaine de l'évaluation, nous parait le plus en retard des chantiers. Cela s'explique facilement par « les pré requis » qu'elle nécessite : objectifs formalisés, indicateurs pertinents et système de pilotage associé.

Les démarches d'évaluations doivent être systématisées pour certaines politiques publiques, ainsi que pour les grands projets municipaux (2 à 3 projets par mandat)<sup>1</sup>. La démarche volontariste de certains cadres et dirigeants de la commune est souvent insuffisante pour faire aboutir de telles démarches. Elles se heurtent à de nombreux obstacles :

- la crainte des élus et des fonctionnaires devant le risque d'une évaluation montrant soit le peu d'efficacité, le peu d'impact ou la faible efficience des politiques mises en œuvre (ou les trois à la fois)
- l'absence de savoir faire et de compétences dans ce domaine au sein de la commune.
- Le coût important que demandent ces évaluations.

Pour contourner ces difficultés, ne faudrait il pas des incitations plus fortes de la part de l'Etat (subordonner une subvention à une véritable évaluation) et mettre en place une inspection générale de l'évaluation susceptible d'intervenir dans les collectivités à leur demande et sous leur contrôle ?

La culture politique algérienne est-elle si favorable à une véritable évaluation ? Ou peut on douter si l'on veut voir se développer des démarches, des outils d'évaluation, encore faudrait il parvenir à légitimer celle-ci. Or qui peut croire qu'une administration locale seule puisse disposer d'une telle légitimité ?

---

<sup>1</sup> Les responsables de la commune doivent au moins se concentrer sur deux ou trois projets de grandes envergures durant le mandat.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

En outre, actuellement il y a la question de l'acceptabilité politique par les élus et aussi par l'opinion car aujourd'hui nous avons une opinion publique qui n'est pas prête pour entendre les résultats d'une évaluation, surtout quand les résultats sont négatifs.

De ce fait, nous avons des élus méfiants. Il y a un manque de maturité citoyenne et peut être aussi un problème de culture nationale. Nous ne sommes pas dans un pays où l'analyse y compris des erreurs, est vécue. Nous avons plusieurs exemples récents de rapports d'évaluation souvent de qualité, qui ont été rangés au placard pour raisons de « gestion politique ».

Au delà de ces difficultés politiques, il y a l'aspect méthodologique. La commune n'a pas aujourd'hui stabilisé la boîte à outils du bon évaluateur. Ce ne sont pas des choses faciles à mettre en œuvre. L'aspect de gestion dans le temps est aussi important et rejoint les questions du management stratégique. Le temps politique est de plus en plus un temps court, il cohabite mal avec ce temps managérial qui est un temps plus long.

Selon quelques élus, il existe de multiples freins à l'évaluation. Lorsqu'il existe une volonté politique de procéder à une véritable évaluation, les élus se heurtent souvent à des problèmes de moyens, de compétences et de ressources. Et puis, les contrôles étouffent souvent l'évaluation ; il y a de telles procédures de contrôles dans tous les domaines que lorsque des élus veulent s'engager dans une véritable démarche d'évaluation d'une politique publique, celle-ci fait déjà l'objet de tant de contrôles que le résultat de l'évaluation est difficile à imaginer.

### **3.2.3 : Le système de pilotage**

Dans la commune de Tizi-ouzou, le système de pilotage est complètement inexistant, pour ne pas dire inconnu. Uniquement quelques cadres, leurs nombres est très réduit, qui se rendent compte de l'intérêt d'un système de pilotage dans la gestion des affaires de la commune.

En tout, il faut signaler:

- L'inexistence de service de contrôle de gestion
- les tableaux de bords sont inexistant, aucun autre moyen servant à contrôler les coûts ou à évaluer les politiques, actions mises en œuvres (efficacité, efficience, qualité) ;
- pas de recours à des audits internes/externes ;
- un schéma directeur informatique inexistant ;
- pas de système d'information ;

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **Section 04: Analyse et perspectives**

La présente section est justifiée du fait qu'elle a pour objet d'analyser les problèmes de gestion de la commune de Tizi-ouzou d'une manière générale et ensuite, en se situant dans la perspective d'introduction des techniques managériales dans la même commune, donner certaines orientations et propositions inévitables pour la réussite du projet.

#### **4.1. Analyse et commentaires**

La commune occupe dans le dispositif institutionnel algérien une place remarquable. En tant que cellule de base, elle assume des missions variées, nombreuses et déterminantes, allant du développement économique et social à l'expression de la démocratie locale et de la participation populaire. Mais la logique n'a pas suivi.

Ce point s'attache à examiner les problèmes de gestion vécus sur le terrain à la fois par la commune de Tizi-ouzou et ses cadres (élus et fonctionnaires).

**4.1.1. Gestion générale des affaires de la commune :** la simple combinaison, pour ne pas parler d'une combinaison optimale, des ressources et des moyens pour atteindre de manière efficace les objectifs retenus est une technique loin d'être maîtrisée par les responsables locaux. Et plus en amont, la question de l'élaboration de projets ou de politiques municipales se pose avec acuité.

- Manque de capacité dans l'étude de projets ou de politiques ;
- Comment connaître les besoins ;
- Comment fixer des objectifs et selon quel ordre de priorité ;
- Quels sont les moyens à mobiliser ;
- Comment négocier pour obtenir des arbitrages favorables ;
- Quelles stratégies mettre en œuvre.

Ce sont autant de questions réglées de manière empirique. Les programmes sont arrêtés par la tutelle ou sous la pression de la demande sociale.

Cependant, il faut noter que, de plus en plus, la réhabilitation de la mission de service public est posée avec insistance aussi bien par les citoyens que par les cadres en raison de la nécessité d'améliorer la qualité du cadre de vie et des prestations rendues. Mais parce que l'image de la commune s'est dégradée. En relation, avec le concept de management, des lacunes sont à relever en matière de planification et encore plus en matière de stratégie. Les insuffisances apparaissent dans la méconnaissance des techniques de prévisions et d'anticipation sur le futur, de connaissance de l'environnement et de son évolution.

Enfin, le non maîtrise de la gestion de la commune est à mettre en relation avec les insuffisances relevées en matières de gestion financière, organisationnelle et de ressources humaines. En outre, le problème de l'instabilité entrave la gestion de la commune. Cette

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

instabilité touche essentiellement les piliers de l'institution communale en l'occurrence le P/APC et le secrétaire général. En effet, depuis l'année 1989 à ce jour, la commune a connu 12 P/APC et 06 secrétaires généraux.

Concernant les ressources humaines ; c'est un véritable talon d'Achille qui revient comme un leitmotiv : l'insuffisance ou l'absence de cadres pour ne pas parler de compétences ou de qualification.

La rareté des ressources est due à la déficience de l'appareil de formation ou plus pratiquement au désintérêt manifeste à la poursuite d'une carrière dans l'administration locale car pauvre de perspectives.

En effet, la fonction publique actuelle n'est nullement motivante pour inciter à faire carrière dans la commune d'autant plus que les perspectives de promotion sont insignifiantes ou même nulles. Ainsi, quelques autres blocages liés à la rigidité des textes sont : le tableau des effectifs date de 1971, la nomenclature des postes de 1970, ces postes d'encadrement connaissent une sous classification, les effectifs sont inadaptés aux prérogatives de la commune, la gestion des carrières est absente, impossibilité de créer des postes budgétaires, les traitements sont trop bas, les indemnités inexistantes. Ce sont des contraintes qu'il faut lever sans quoi la motivation et la mobilisation sont difficiles à mettre en œuvre dans les circonstances actuelles.

### **4.1.2. La confusion des rôles entre politiciens et fonctionnaires**

La loi 90.08 stipule que la commune est administrée par l'assemblée populaire communale, laquelle assemblée constitue le cadre d'expression de la démocratie locale<sup>1</sup>. Elle est aussi l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques<sup>2</sup>.

De là, nous comprenons convenablement le rôle décisif attribué aux élus dans l'orientation générale des politiques publiques locales. Lesquelles politiques seront mises en œuvre par l'administration locale à sa tête le secrétaire général. Mais cette théorie qui voudrait que l' élu et le fonctionnaire aient un rôle clairement défini sous forme de modèle idéal type (l' élu conçoit et décide, le fonctionnaire met en œuvre) ne résiste pas à une analyse plus poussée.

Dans les faits, le couple politique/administration devient étroitement impliqué dans la mise en œuvre du management public local. Nous pouvons résumer cela en une phrase : ceux qui ont le pouvoir de décision ne possèdent pas les expertises utiles, ceux qui ont les expertises utiles n'ont pas le pouvoir de décision.

La réalité vécue par la commune de Tizi-ouzou a confirmé largement ce que nous venons d'avancer ; l'inexistence d'un programme d'action ou d'objectifs de la commune même à court

---

<sup>1</sup> Art 3 de la loi 90.08.

<sup>2</sup> Art 84 de la loi 90.08.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

et à moyen terme, les actions de la commune se limitent à la réalisation d'ouvrages (assainissement, bétonnage de pistes, ..... ) sur le budget de la commune et celui de l'Etat, les autres activités sont gérées de jour en jour.

Par là, ce qui nous intéresse c'est l'absence d'un programme d'action à suivre. Aussi, l'intrusion des élus dans le travail quotidien des fonctionnaires a fortement désorganisé la structure administrative.

Ainsi, la rencontre quotidienne de ces deux acteurs au niveau de la gestion pose le problème de délimitation de responsabilité et d'incapacité d'évaluation de l'activité. En d'autres termes le mélange des rôles conduit à s'interroger sur le « qui fait quoi ».

Les chefs de services de la commune déclarent qu'ils ont l'habitude de recevoir des ordres de plusieurs responsables (Secrétaire général, le directeur, le P/APC et les quatre élus) et des fois ces ordres sont contradictoires. L'implication croissante des élus dans la gestion administrative, tend à démotiver le personnel. En effet, la présence permanente des élus est susceptible d'être perçue par les fonctionnaires comme un contrôle de leur activité. Dès lors la réaction de ces derniers peut revêtir soit une forme passive ( désintérêt pour la fonction occupée), qui est assez fréquente, soit une forme active( rassemblement autour de revendications pouvant amener un conflit ouvert avec les élus), ce qui est arrivé dans le passé pour la commune.

Le problème qui se pose avec acuité dans la commune est le désaccord entre les adjoints et les fonctionnaires notamment le secrétaire général et les chefs de services<sup>1</sup>. Les adjoints se comportent comme des supers chefs de services, on sent l'existence d'une certaine concurrence « aveugle » et les chefs de service sont réduits à des simples exécutants.

Ainsi, l'excuse de l'équilibre financier de la commune est souvent avancée par les élus locaux eux-mêmes pour justifier leur « inactivité politique ». Cette opposition forte d'acteurs au sein de la commune prouve l'incapacité des hommes politiques à gérer les conflits.

A côté de ces conflits entre les adjoints et les fonctionnaires, on trouve la confusion des rôles entre les deux personnages de la commune à savoir le P/APC, considéré par la loi 90.08 comme le premier responsable de la commune et le secrétaire général comme étant le manager de l'activité communale.

La multiplication et la diversité des problèmes et lacunes, vécues par la commune de Tizi-ouzou que nous pouvons rassembler comme suit :

- ✓ la rareté et la qualité de personnel ;

---

<sup>1</sup> Les chefs de services avec qui nous avons entretenu n'ont jamais soulevé des lacunes avec le P/APC mais uniquement avec les adjoints.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

- ✓ l'uniformité et l'inadéquation de l'organigramme avec les missions de la commune ;
- ✓ absence d'un système d'évaluation tenant compte de critère de l'efficacité et d'efficience de l'activité locale ;
- ✓ le contrôle permanent de la tutelle sur les actes de la commune ;
- ✓ le conflit d'une ampleur importante entre les élus et les fonctionnaires ;
- ✓ l'inexistence d'une planification stratégique, de programme d'action à moyen et à long terme ;
- ✓ pas de système de communication.
- ✓ La fonction de direction générale partagée ; confusion de rôles entre le P/APC et le secrétaire général ;
- ✓ Pas d'autonomie de décision pour les services ; ils sont réduits à des centres d'exécutions ;
- ✓ Pas de participation de personnel dans la gestion ;
- ✓ Une participation passive des citoyens dans la gestion locale ;
- ✓ Pas de service de contrôle et d'évaluation des activités communales ;
- ✓ L'inutilisation des NTIC dans la gestion communale ;
- ✓ Absence d'un système d'information, d'une comptabilité analytique, de tableau de bord et de contrôle de gestion ;
- ✓ Pas de marketing public ;
- ✓ L'absence de l'analyse financière ;
- ✓ L'absence d'objectifs quantifiables à atteindre;
- ✓ Non respect de délais ni de critères dans la réalisation des projets.

incite ses responsables, politiques et administratifs à une gestion passive des affaires locales. Autrement dit, la gestion de la commune se limite à une simple consommation des ressources financières dans la satisfaction des besoins manifestés sur le terrain, tout en respectant les procédures et les règles administratives.

Ainsi, nous pourrions avancer que la commune de Tizi-ouzou est simplement administrée, dans ce contexte on ne peut même pas parler de gestion, alors là du management.

Dans cette situation, sans apporter quelques améliorations au niveau de moyens, humains, financiers et surtout organisationnels de la commune, tout essai ou tentative d'introduire des méthodes nouvelles de gestion dans la commune de Tizi-ouzou sera voué à l'échec. Dans cette perspective, nous allons essayer de proposer certaines mesures que nous considérons essentielles pour la réussite du projet.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **4.2. Des mesures antérieures à l'introduction du management public dans la commune**

Dans la perspective de réflexion pour un management dans la gestion des affaires de la commune de Tizi-ouzou, nous trouvons important de proposer l'amélioration de l'aspect organisationnel de ladite commune avec un élargissement de secrétariat général en direction générale autour du secrétaire général<sup>1</sup>. La direction générale sera composée bien entendu du secrétaire général qui va jouer le rôle du directeur général, des quatre adjoints du P/APC et de six directeurs. Cette nouvelle réorganisation ne pourra pas donner ses fruits si elle n'est pas suivie d'amélioration de moyens humains, financiers.

#### **4.2.1. Une réorganisation de la commune suivant une logique managériale**

Nous jugeons important de réorganiser l'administration communale dans la finalité de définir de nouvelles règles de jeu entre les acteurs du système communal ; cela se traduit par la codification des relations entre adjoints au P/APC et chef de services, et la clarification des rapports entre le P/APC et son secrétaire général. Ainsi, les méthodes modernes de management seront donc utilisées comme une ressource stratégique par ces acteurs qui, en conduisant le changement dans la commune, cherchent à étendre leur zone de pouvoir. Dans cet esprit de la réorganisation de l'administration communal, nous allons proposer l'extension du secrétariat générale en Direction générale.

#### **A. Pour une responsabilisation des services communaux**

A cette organisation désorganisée, on va opposer un nouveau schéma reposant sur le principe de la décentralisation qui implique la responsabilisation des agents à tous les niveaux. Ce principe suppose que les services disposent de moyens pour assumer les décisions qu'ils sont amenés à prendre. Et il en découle un réexamen de leurs missions et des interdépendances qu'elles exigent, qui conduit à des notions d'unité (technico-administrative autonome).

Dans ce cas nous allons assimiler chaque fraction homogène de l'organisation, ayant une mission qui peut être spécifiée à une sorte d'entreprise autonome produisant un service à l'aide des moyens qui lui sont attribués.

A cet effet, il faut impérativement que :

➤ les responsables des services soient dotés de véritables « fonctions de gestion ». leurs attributions comportent la maîtrise et la responsabilité des dépenses, et éventuellement des recettes de fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Cette suggestion nous est venue en faisant la combinaison entre l'organisation de la commune en France et celle de la société à responsabilité limitée.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

➤ Les relations interservices doivent être fondées sur des procédures directes de négociation et d'échange et non plus sur le recours à la hiérarchie. La forme de la régulation de ces relations peut être un système de facturation interne. Dans ces conditions, la Direction Générale sera déchargée des décisions quotidiennes de gestion. Son rôle devient celui de veiller à ce que les décisions prises dans l'autonomie des services soient cohérentes entre elles et avec les orientations des politiques municipales. L'exercice de son pouvoir change ainsi de contenu : au lieu de transmettre des ordres apportant des solutions, il distribue des ressources et définit les contraintes et les objectifs de leurs utilisations.

Cette mesure est justifiée par une volonté de responsabiliser les chefs de services tout en leur permettant d'exercer leurs talents de gestionnaires. Ainsi la Direction Générale veillera à la compatibilité entre les objectifs et l'allocation des ressources.

### **B. La codification des relations entre les adjoints au P/APC et chefs de services**

Les pouvoirs assumés par les adjoints, leur impact réel sur la commune en général, sont le résultat d'un rapport de force entre les composantes politiques de l'assemblée populaire communale. En effet, le P/APC ne dispose pas d'un pouvoir absolu et le rôle des adjoints est l'objet d'une négociation permanente même si, en théorie, le P/APC a le pouvoir de modifier voir retirer, les délégations en cas de conflit.

Dans la mesure où une réelle délégation des pouvoirs est consentie par le P/APC à ses adjoints, on rencontre le problème de la complémentarité à trouver entre les responsables politiques qui doivent être celles des adjoints et les responsabilités de gestion, de mise en œuvre des décisions qui doivent être celles du Secrétaire Général, les six directeurs et les chefs de services.

Nous devons chercher quels nœuds d'alliances pouvaient se nouer entre des chefs de services responsables des services les plus en pointe de l'activité communale et les adjoints ayant en charge la politique communale de ces services<sup>1</sup>-là.

D'après les entretiens avec les chefs de services, leur stratégie n'est pas forcément une stratégie d'affirmation d'un pouvoir issu de la compétence face à l' élu. Le chef de service peut, au contraire, se satisfaire d'un comportement d'un élu s'investissant dans une sorte de codirection du service pour obtenir directement du bureau communal et/ou du P/APC une reconnaissance prioritaire des besoins de son secteur d'activité.

Tout de même, la codirection des services peut être source de conflits permanents et cela quand le secrétaire général affirme son rôle de coordinateur des services. Inversement, avec la constitution d'une direction générale dotée de moyens réels de pilotage des services, les champs

---

<sup>1</sup> S.Dion, Politique et gestion municipale, politique et management public N°2, 1984.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

d'intervention des adjoints risque d'être considérablement réduit. Pour faire face donc à ce double risque, il faut une codification des rapports entre adjoints et chefs de service. Celle-ci pose de toute manière la question du contenu des délégations attribuées aux adjoints. En effet, la codification des rapports entre les adjoints et chefs de service ne peut se faire sans une nouvelle négociation au sein du conseil communal entre ses composantes politiques. Dans ces conditions, on aboutit à une définition codifiée du domaine et de l'objet des délégations qui tente de concilier un accord politique avec la rationalité de la différenciation des services introduite dans l'organigramme de la commune. De là, le nouvel organigramme fait apparaître précisément que chacune des directions autonomes, définies sur la base de missions spécifiques, est placée sous la responsabilité d'un binôme « adjoint du maire/directeur de service ». Ce principe représente pour les élus le moyen d'interpréter la demande sociale que les services, dont ils ont la charge, doit être en mesure d'évaluer<sup>1</sup>.

Une fois que les rôles entre les chefs de services et les élus sont codifiés, la direction générale n'est amenée à intervenir qu'en cas de conflit au sein du binôme. Dans le cas où le comportement d'un adjoint pose problème, il y a recours à l'autorité supérieure du P/APC. Ainsi, le binôme supérieur P/APC -SG assure ainsi le bouclage de l'organisation.

### **C. Clarification des rapports entre le P/APC et son Secrétaire général pour une complémentarité des pouvoirs**

L'actuelle organisation définit le Secrétaire Général comme étant le principal collaborateur du P/APC. Il s'en charge de l'organisation générale des services de la commune. Il veille à l'exécution des directives du P/APC et les délibérations de l'APC à travers l'ensemble des services de la commune dont il coordonne les activités.

Dans la mise en œuvre de cette « diarchie », le problème du rapport du fonctionnaire au politique ne peut être contourné. En posant la question de la possibilité pour un Secrétaire Général de « veiller à l'exécution de directives » à l'élaboration desquelles il n'aurait pas été associé, soutient que la tentation « neutraliste » doit être rejetée.<sup>2</sup>

Si le Secrétaire Général rencontre des difficultés pour se situer vis-à-vis du politique, c'est peut être parce qu'il se trouve à l'écart de l'instance de décision politique. Dans ces conditions, le Secrétaire Général est amené à utiliser deux ressources complémentaires.

---

<sup>1</sup> Le rôle des élus n'est pas de se comporter en chef de service, mais essentiellement de prendre les décisions d'ordre politique et d'assurer de leur mise en œuvre correcte. C'est donc un rôle d'impulsion et de contrôle. Les tâches purement techniques de mise en œuvre relèvent de l'administration.

<sup>2</sup> M.Bottero, une réévaluation du rôle des secrétaires généraux de maire, information municipale, revue politique et management public, N°5, 1980, pp29-36

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

D'une part, une participation active à l'élaboration des choix politiques lui permettra de s'approprier une part du pouvoir de définition des objectifs de l'organisation et de maîtriser une information à laquelle les chefs de services n'ont pas accès.

D'autre part, le renforcement de ses propres moyens de service lui donnera les capacités d'expertise et de contrôle nécessaires à l'exercice de ce pouvoir. La constitution d'une direction générale, conférant à un objectif, réunir autour du SG, le pouvoir de direction sur l'ensemble des services, peut s'analyser comme une stratégie de rupture de l'isolement et du dilemme dans lesquels il risque de se trouver enfermé.

Dans cette formule, quelle est la solution apportée au problème du rapport du fonctionnaire au politique ? Il semble que la distinction entre responsabilités politiques des élus et responsabilités de gestion des fonctionnaires soit toujours invoquée pour situer le rôle de la Direction Générale.

Mais au-delà de ce principe, il faut constater que cette extension du secrétariat général en Direction Générale ne peut se faire qu'avec une complète adhésion du P/APC. Elle permet le renforcement d'une maîtrise unifiée sur l'ensemble de l'organisation.

En acceptant que son principal collaborateur réunisse autour de lui et sous son commandement direct des moyens plus important<sup>1</sup>, le P/APC attend, certes, en retour une amélioration de l'efficacité de l'administration par rapport aux objectifs de sa politique, mais il reconnaît en même temps la nécessité du pouvoir de gestion ayant pour objet l'ensemble de l'organisation et ayant pour vocation d'assumer la responsabilité de proposition et de mise en œuvre de décisions qui sont à un autre niveau que celles qui sont attendues des directions opérationnelles.

Il y a donc, dans cette « solution organisationnelle », une conjonction d'intérêts entre les moyens de pouvoir du P/APC et l'affirmation d'un domaine de compétences du Secrétaire Général et de ses adjoints qui permet une clarification des rapports au sein de la diarchie institutionnelle de l'administration communale.

Cependant, la question demeure de savoir si cette solution permet de résoudre le problème de la neutralité ou de la transparence des fonctionnaires de direction par rapport à la politique communale.

Nous pouvons continuer à douter que cette conjonction d'intérêts puisse se réaliser en l'absence d'un minimum de sensibilité compréhensive des cadres dirigeants en faveur du projet politique porté par le P/APC. Mais il faut aussi observer que, à l'inverse, l'adhésion du

---

<sup>1</sup> La constitution des DG s'accompagne en effet de la création, ou du rattachement à son autorité directe, de moyens d'études de contrôle ou d'évaluation sous la forme de chargés de missions, de contrôleurs ou d'inspecteurs.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

Secrétaire Général au parti politique du P/APC n'est pas une condition suffisante pour la collaboration sans conflit.

Il reste que la zone de pouvoirs que l'organisation en Direction Générale permet de reconnaître à celle-ci, est en étroite imbrication ou complémentarité avec les moyens d'action du P/APC. En effet, la diarchie P/APC/Secrétaire Général demeure un binôme qui structure fortement l'action communale.

### **D. Les fonctions de la direction générale**

Toute instance de direction a pour fonction globale d'assurer au moins la survie, au mieux le développement de l'organisation dont elle a la charge. Cela passe par le maintien dans le temps d'une cohérence au sein du système constitué par l'organisation et son environnement. Il s'agit d'empêcher que les contradictions qui apparaissent à tout moment conduisent à l'explosion du système. La reproduction de celle-ci à travers le temps passe par ce que l'on peut appeler des procédures de régulation qui, dans une organisation construite sur des rapports sociaux, peuvent être partiellement maîtrisées. Cette fonction de régulation, consiste à la coordination, au contrôle de gestion et communication.

#### **D.1. La fonction de coordination**

L'équipe de direction générale doit consacrer une grande partie de son temps à la coordination. Cela consiste en général à intervenir sur des contradictions et des conflits qui surgissent entre les acteurs du système communal et qui font apparaître un fort besoin de cohérence.

Ces actions de coordination recouvrent des contenus divers qui relèvent du domaine du général par opposition au spécifique. Ainsi, l'équipe de direction doit coordonner toutes les activités qui ne peuvent s'intégrer dans le domaine de compétence d'un service à vocation spécifique :

Conduite de projets nouveaux inclassables dans la structuration existante des services, ou bien mobilisation de plusieurs services pour la réalisation d'une action nécessitant leur collaboration.

Autrement, le général, c'est l'ensemble des éléments communs à toutes les parties de l'organisation. La coordination consiste alors à répartir des moyens généraux aux services ; personnels, financement, matériels non spécifiques. La direction générale pratique dans ce cas la régulation par le contrôle de l'allocation des ressources, par exemple en procédant elle-même au pilotage et la mise en place de l'informatique.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

Enfin, le général, c'est encore ce qui est au-dessus et qui dispose du pouvoir de définir les règles et d'arbitrer les conflits. La Direction Générale régule alors par recours à l'autorité hiérarchique (le P/APC).

Ces trois aspects de la coordination, qui sont évidemment des modes de régulation au sens où ils concourent à l'ajustement d'actes qui peuvent être d'abord contradictoires, ne rendent pas compte de tout le domaine d'action possible et nécessaire d'une instance de direction.

En effet, ne sont ici l'objet de la régulation que les dysfonctionnements se produisant dans les structures de l'organisation. Or, ceux-ci s'articulent à des effets produits sur elles, provenant en particulier de l'environnement, ce qui engendre un mouvement de transformation, une dynamique dont la maîtrise relève elle aussi d'actions de régulation.

En ce sens, l'apparition de services nouveaux, de nouvelles technologies, de nouveaux modes de gestion, etc, est source de changement, et appelle des réorganisations qui ne sont plus de coordination au sens habituel du terme. Elles exigent que soit maintenue une cohérence à travers des restructurations qui constituent bien une forme de régulation.

On peut en conclure que la fonction de la Direction Générale doit bien se situer au niveau de cette régulation globale, à la fois dans l'organisation existante et sur son évolution. Apparaît ainsi l'image d'une Direction Générale pilote d'un système en mouvement se superposant à celle du gardien de la cohérence.

### **D.2 : La fonction de contrôle**

La deuxième fonction attribuée à la DG est la fonction de contrôle. Cela est cohérent avec la responsabilisation des services qui ne conçoit pas sans un système de contrôle de gestion assurant l'intégration de l'ensemble de l'organisation.

En effet, la logique de la responsabilisation des services suppose des procédures de contrôle qui doivent rompre avec le contrôle hiérarchique traditionnel.

Il s'agit d'un contrôle a posteriori des écarts qui se manifestent par rapports à des objectifs négociés entre la Direction Générale et des centres de responsabilité. Ces écarts ont pour but de suivre le niveau des ratios d'efficacité (couple objectif/résultats) et d'efficience (couple résultats/moyens utilisés). En effet, le contrôle de gestion sera orienté plus vers le conseil, l'aide à la correction des écarts, que vers la sanction hiérarchique.

A travers les entretiens effectués avec différents chefs de services, on aperçoit que ces derniers, expriment un besoin d'assistance et de conseil.

Ce nouveau contenu à donner au contrôle représente évidemment une évolution profonde par rapport aux pratiques du Secrétaire Général. En Suivant cette perspective, nous pourrions

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

atteindre l'élaboration de Budget sur la base d'une négociation méthodique d'objectifs par service.

Néanmoins, dans le contexte communal, la fonction de contrôle ne peut se limiter ni à l'inspection, ni au contrôle de gestion. Elle doit s'étendre au contrôle externe de l'effet sur l'environnement des services offerts. Il en résulte que l'évaluation de l'impact des politiques communales est une fonction de contrôle que la Direction Générale ne doit guère négliger.

### **D.3. La fonction de communication**

Le pilotage d'une organisation décentralisant les responsabilités ne peut être efficace sans un système de communication consciemment élaboré. La définition d'une stratégie adaptée à l'environnement et aux ressources de l'organisation, aussi bien que le contrôle permanent de sa mise en œuvre, repose sur la collecte et le traitement d'informations qui doivent s'échanger à l'intérieur et avec l'extérieur.

La communication est aussi un élément constitutif de la manière de piloter : selon son contenu et ses formes, elle peut induire des comportements très différents dans les relations entre les acteurs.

Le contenu du management n'est pas indépendant de son exercice. A tel point que l'on peut affirmer que la communication est le support incontournable de toute l'activité d'une Direction Générale : ses membres passent leur temps à traiter et à échanger des informations, c'est-à-dire à communiquer entre eux, avec les autres acteurs de l'organisation, avec l'environnement. Compte tenu de l'importance de cette fonction pour la cohérence et la mobilisation des ressources humaines dans la commune, il est inévitable de l'introduire dans l'organigramme de la commune. Pourquoi ne pas penser à l'élaboration d'une politique globale de communication ?

De plus, on remarque que seule la communication externe est visée dans la définition de ces missions techniques. La responsabilité de la communication interne, avec le personnel, n'est attribuée à personne de manière explicite, même pas aux directions du personnel.

#### **4.2.2. Des mesures d'accompagnement**

La réorganisation de l'administration communale ; la clarification des rôles et l'extension du secrétariat générale en direction générale et même l'introduction des méthodes modernes de gestion ne peuvent donner leurs fruits si seulement si, d'autres mesures d'accompagnement seront prises à l'égard de la commune.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **A : Association de la société civile à la gestion des affaires de la commune**

La modernisation de la gestion communale passe obligatoirement par l'abolition des méthodes anciennes de gestion et d'administration reposant sur l'action communale et la réconciliation de l'administration avec ses administrés et son environnement par l'introduction de techniques visant l'adhésion de la population à la gestion des affaires publiques.

La région de Kabylie en général et la commune de Tizi-ouzou en particulier a ses spécificités dans la mobilisation notamment pour l'amélioration du cadre de vie de la population<sup>1</sup>. En vue de sauvegarder et d'améliorer cet esprit de solidarité et de mobilisation de la société civile, il importe de faire des comités de villages et des comités directeurs des diverses associations des partenaires privilégiés dans le développement communal et des relais de communication. Dans ce sens nous proposons :

- ✓ La création d'un conseil communal des villages composé de représentant des villages de la commune et des présidents des associations implantées au niveau de la collectivité. Ce conseil aura pour missions principales :
  - La formulation de suggestions, de recommandations visant l'amélioration du cadre de vie du citoyen ;
  - Son implication dans la réalisation des objectifs fixés par les responsables locaux ;
  - Faire dudit conseil le relais de communication entre le pouvoir local et les usagers des différents services publics locaux ;

Cette initiative a pour finalité d'introduire les usagers citoyens dans la gestion de leur commune ainsi que la mobilisation de tous dans un cadre organisé autour des objectifs communs.

### **B. La reconsidération de la fonction des ressources humaines**

Rien ne sert de définir des compétences, d'en effectuer le transfert vers les collectivités locales, de moderniser les finances et la fiscalité locales et de dynamiser les institutions, si les hommes chargés d'en assurer la concrétisation ne possèdent ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.

Le taux d'encadrement général de commune de Tizi-ouzou est de 2.60%. Est-il donc possible de faire évoluer la gestion des affaires de la commune de 117259 habitants avec une situation aussi préoccupante ?

---

<sup>1</sup> Quelques expériences démontrent le degré de mobilisation des citoyens des différents villages dans la réalisation de quelques projets (l'assainissement, l'électricité, les clôtures pour des écoles, aménagement des lieux publics...)

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

Tout en sachant que les moyens humains constituent un des préalables importantes et un enjeu décisif permettant à la commune de se hisser au niveau des missions nouvelles qu'imposent l'économie de marché, le progrès et la modernité. Il faut donc une forte montée en effectifs techniques et en qualification.

Pour cela, il devient impératif de mettre en œuvre un programme de formation et de perfectionnement élaboré selon une démarche rationnelle axée sur l'évaluation des besoins et sur la base d'une nomenclature adaptée et rénovée selon les exigences de l'économie de marché.

Les élus concernés au premier plan par la nécessité d'une gestion performante doivent adhérer à cette dynamique de la gestion locale.

Il est temps de reconsidérer le statut des personnels locaux et de mettre en œuvre les stimulations susceptibles de faire naître en eux le sentiment de sécurité et d'accroître leur motivation et leur engagement.

Il s'agit de défaire le statut communal du statut général de la fonction publique, car la commune peut être considérée comme "une entreprise de services publics" dont le fonctionnement nécessite le recours à un ensemble de spécialistes et de techniciens qui le joignent plus au secteur productif qu'à l'administration proprement dite.

"Le bon vouloir des agents ne suffit plus. Les communes ont besoin d'un savoir-faire de plus en plus aigu. La qualification du personnel est une exigence absolue"<sup>1</sup>.

L'intégrité et la compétence cernées avec rigueur doivent constituer les repères de base pour le choix des responsables.

### **C : Mise en place de la gestion participative à l'intérieur de l'organisation**

Le pouvoir politique doit intégrer les ressources humaines dont il dispose à la réalisation des objectifs de l'administration. Cet objectif facile à réaliser car la commune représente une organisation à taille humaine, dont la bureaucratie est très faible.

Comment faut-il donc faire pour mobiliser l'administration communale autour d'un programme politique ? Pour ce faire on suggère d'entreprendre des actions de sensibilisation de l'administration sur les missions et les objectifs de la commune :

- « marketing interne » en vue d'améliorer la qualité des services rendus.
- Développer la consultation à l'intérieur de l'organisation ; c'est-à-dire faire de chacun un partenaire dans la recherche de solutions aux problèmes internes de chaque service.
- développer de nouveaux processus participatifs et d'animation en prenant appui sur les structures existantes telles l'expression des différents fonctionnaires de tout niveau dans le cadre

---

<sup>1</sup> Cf. Muzellec Raymond, Finances locales, 3<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 1998, page 172.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

des réunions de service. Les réunions peuvent porter sur le contenu des missions, l'organisation et les méthodes de travail, les améliorations qui peuvent être apportées au fonctionnement des services. Ces actions aboutiront à l'association de l'ensemble du personnel aux objectifs de la commune auxquels ils ont participé dans l'élaboration. Les objectifs portent sur le niveau et la qualité des services rendus et sur les coûts de réalisation.

### **D. La généralisation de l'utilisation des NTIC dans la gestion locale**

Un cadre comptable limité et archaïque constitue un obstacle à une gestion locale performante et un facteur d'affaiblissement de l'institution.

La modernisation de la nomenclature budgétaire et comptable est un puissant levier de modernisation et d'efficacité dans la gestion des finances locales.

Face à la montée des techniques, ces dernières doivent mettre à profit les technologies nouvelles pour transformer profondément la conception traditionnelle de leur gestion.

A cet égard, l'utilisation des NTIC est à généraliser dans l'ensemble des services locaux pour des tâches financières, techniques ou administratives.

Les communes doivent songer à acquérir des progiciels applicables dans la plupart de leurs fonctions, et notamment au niveau de la gestion financière.

Par ailleurs, le contrôle de gestion, et plus particulièrement le contrôle de coûts, permet aux communes de maîtriser leurs dépenses et les différents aspects de leur gestion.

La mise en place de plans de trésorerie et de tableaux de bord financiers impliquent et responsabilisent les élus locaux pour une gestion active des flux financiers, tout en permettant le cas échéant, le placement rémunéré des disponibilités de trésorerie.

## **Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou**

### **Conclusion au chapitre IV**

A travers ce chapitre consacré au diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouzou, nous pourrions faire des constats suivants :

- ✓ Malgré les potentialités fiscales que possède la commune de Tizi-ouzou, il se trouve que 80.50% de son budget est affecté aux frais de fonctionnement et seulement 19.50% à l'investissement.
- ✓ Une commune de plus de 120000 habitants, d'une superficie de 102.36 Km carré et de 1083 employés dispose d'un taux d'encadrement de 2.60% ce qui est vraiment insignifiant.
- ✓ l'organisation de la commune ne répond guère à une logique managériale puisqu'elle demeure pour l'essentiel bureaucratique, procédurière et formaliste.
- ✓ absence d'un système d'évaluation tenant compte de critère de l'efficacité et d'efficience de l'activité locale ;
- ✓ L'autonomie de gestion confisquée ;
- ✓ le conflit d'une ampleur importante entre les élus et les fonctionnaires ;
- ✓ l'inexistence d'une planification stratégique, de programme d'action à moyen et à long terme ;
- ✓ La fonction de direction générale partagée ; confusion de rôles entre le P/APC et le secrétaire général ;
- ✓ Pas d'autonomie de décision pour les services ; ils sont réduits à des centres d'exécution;
- ✓ Pas de participation de personnel dans la gestion ;
- ✓ Une participation passive des citoyens dans la gestion locale ;
- ✓ Absence d'un système d'information, d'une comptabilité analytique, de tableau de bord et de contrôle de gestion ;
- ✓ Pas de marketing public ;
- ✓ L'absence d'objectifs quantifiables à atteindre;

De cette série de constats la conclusion que l'on peut tirer aujourd'hui est que la commune de Tizi-ouzou est gérée de manière empirique, au jour le jour.

Par ailleurs, avant d'introduire des techniques managériales dans la gestion des affaires de la commune de Tizi-ouzou, nous avons jugé primordiale d'améliorer l'aspect organisationnel de ladite commune tout en définissant de nouvelles règles de jeu entre les acteurs du système communal ainsi que d'autres mesures d'accompagnement seront prises à l'égard de la commune.

## Conclusion générale

La légitimité du secteur public, l'administration notamment, traverse une période de crise. Après avoir fondé successivement sa légitimité sur le discours de la puissance publique puis sur celui du service public, l'administration cherche aujourd'hui une nouvelle justification, le concept d'intérêt général n'étant plus opérationnel. En effet, suite aux évolutions et mutations qu'a connu l'environnement, la notion de l'intérêt général est devenue ambiguë, non seulement parce qu'elle est devenue complexe, paradoxale, intègre les exigences contradictoires de revendications contemporaines<sup>1</sup>, mais, aussi, parce qu'elle apparaît non comme une donnée ou un acquis, mais comme une construction, relative à un temps et un espace donné, comme une notion par conséquent évolutive.

Ainsi, le secteur public doit faire face à une insatisfaction croissante aussi bien des citoyens usagers que de ses propres personnels. Il se trouve donc confronté à des aspirations sociales nouvelles qu'il ne peut ignorer. Ces contraintes font que le changement devient une nécessité pour le secteur public en général et pour l'administration en particulier. Aux impératifs de sécurité, stabilité et de garantie, se sont substituées des idées d'efficacité, de compétitivité de rentabilité. L'administration en général comme l'affirment J.Chevalier et D. Loschak « tend à glisser d'une légitimité intrinsèque renvoyant à un ordre juridico-politique qui l'englobe et la dépasse à une légitimation intrinsèque fondée sur le contenu des opérations engagées »<sup>2</sup>.

A la légitimité fondée sur la régularité des procédures mises en œuvre, la conformité à la loi des conduites et comportement, se substitue une légitimité fondée sur l'efficacité des actions entreprises, la capacité d'atteindre des objectifs préalablement fixés. Il y a donc mutation dans le fondement de l'action publique. L'efficacité apparaît comme un nouvel impératif de l'administration<sup>3</sup>. Ainsi le discours de l'efficacité se trouve divisé entre les impératifs de rentabilité et d'utilité sociale. Il va dépasser la simple optimisation des ressources pour s'étendre à la consistance même des services publics. C'est pourquoi, on assiste à la réorganisation des segments de l'Etat afin d'assurer une combinaison entre l'efficacité et l'équité de service public. Cette question nous renvoie aux rôles que doit jouer le secteur public tel que préconisé déjà dans la théorie moderne Keynésienne. Celle-ci, d'ailleurs, est remise en cause par la montée du mouvement néo-libéral. Celui-ci, réclame le retrait de l'Etat dans la sphère économique.

---

<sup>1</sup> Liberté et solidarité, autonomie d'un côté et intervention tous azimuts de la puissance publique de l'autre.

<sup>2</sup> J.Chevalier et D.Loschak, Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française, revue française de l'administration publique, N° 24 octobre/décembre, 1982.P53-64.

<sup>3</sup> L'administration sera jugée sur les résultats qu'elle est capable d'atteindre, son aptitude à gérer rationnellement les moyens dont elle dispose en vue de répondre aux aspirations des usagers.

Dans cette logique, depuis maintenant plus d'une décennie, l'Algérie conduit des réformes économiques et institutionnelles de grande ampleur. A travers ces réformes, le pays envisage une transition de son économie, d'un système centralisé et bureaucratique vers un système décentralisé et d'économie de marché. L'objectif des réformes est d'améliorer la compétitivité de ces institutions et de toute l'économie. Cette situation a indéniablement influencé sur les institutions étatiques dans les rôles qu'elles doivent jouer d'une manière verticale qu'horizontale.

Par ailleurs, les réformes économiques exigent des défis nouveaux à l'administration publique en général et à l'administration économique en particulier. En effet, la transformation de l'administration publique est inévitable<sup>1</sup>. Cependant, l'administration publique en générale et la collectivité locale en particulier, confinée dans ses logiques formelles de gestion des ressources et de contrôle bureaucratique sans rapport direct avec les attentes des usagers du service public et sans référence à des résultats, ne répond plus aux exigences d'une économie de marché décentralisée et en mouvement permanent. A cet effet, « la constitution algérienne a consacré la décentralisation comme principe de base de l'organisation administrative du pays. La loi 90.08 promulguée le 04/07/1990, confère aux communes un rôle de premier plan. Elles occupent ainsi une place incontournable dans le développement économique et social. Sans elles, l'Etat ne peut conduire avec succès des politiques aussi complexes que celles relatives à l'aménagement du territoire et à la défense de l'environnement, à la lutte contre le chômage, la pauvreté, l'exclusion et les inégalités de toutes sortes »<sup>2</sup>.

En effet, les communes constituent l'administration de proximité qui exerce au quotidien, au profit des citoyens, des missions de service public et d'intérêt général.

Dans ce contexte, le service public, doit se réconcilier avec les règles classiques du service rendu. L'exercice effectif de cette mission de service public doit s'appuyer sur une administration moderne et mieux gérée. Or, bien souvent, la gestion des collectivités locales est décriée et les responsables à leurs têtes, les élus, sont parfois taxés d'incompétents, au regard principalement de leur niveau d'instruction et des moyens financiers mis à leur disposition.

Par conséquent, à l'heure actuelle, les collectivités locales « productives » de services publics d'intérêt général se doivent d'être « bien gérés » en introduisant des critères d'évaluation et d'appréciation de la gestion locale, si l'on veut améliorer les prestations et répondre aux besoins locaux.

---

<sup>1</sup> Afin de lui octroyer des rôles et des arrangements adaptés au nouveau contexte caractérisé par le pluralisme politique et l'économie de marché.

<sup>2</sup>Rapport N°2 du Conseil national économique et social (CNES), évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, Juin 200. p 7.

Dans cette perspective, et afin que la gestion locale soit plus performante et plus responsable, les collectivités locales ont intérêt à avoir recours aux méthodes modernes de gestion.

Ces dernières doivent être gérées rationnellement à l'instar de la gestion d'une entreprise. D'où la nécessité de la définition d'une stratégie managériale afin d'assurer la mission du service public dont la finalité est la réalisation du bien-être social. En effet le management est l'une des pratiques pouvant améliorer et optimiser les diverses ressources (naturelles, matérielles, financières, humaines...) et qui ont fait preuve dans l'économie marchande.

De point de vue méthodologique, avant d'enquêter sur la possibilité ou non d'avoir recours au management dans une collectivité locale, nous avons trouvé obligatoire de savoir d'une manière générale : Est ce que le management est une notion qui doit s'appliquer aux services publics ?

Les méthodes de management ont été d'abord développées pour l'environnement de l'entreprise privée du secteur concurrentiel, cette destination pourrait inciter certains théoriciens à penser que le management ne s'applique pas aux services publics. Mais si l'on sort de cette approche caricaturale et que l'on admet que le management, c'est d'abord faire parvenir une collectivité humaine à un résultat, alors on ne peut que considérer que le secteur public est totalement concerné. Maintenir la sécurité, construire des routes, transmettre des connaissances, sont des activités qui nécessitent d'être organisées collectivement et de motiver des individus afin de leur faire produire un résultat. De là, une autre question surgit à savoir :

Quel management pour les services publics ? Dans ce sens trois courants sont répertoriés :

- le premier revendique un management transposé et subordonné aux théories du privé ; les auteurs composant ce courant se sont basés sur les points communs ainsi que, sur les similitudes de fonctionnement et des contraintes de gestion existant entre les deux secteurs privé et public pour affirmer la thèse de la transposition des techniques de gestion des entreprises privées aux organisations publiques.
- Le deuxième courant annonce une conception d'un management public spécifique (autonome) au management de l'entreprise ; ce courant du management public est constitué par les partisans d'une gestion publique totalement détachée des théories privées. Pour cela, ils utilisaient comme arguments les spécificités du fonctionnement du secteur public. Ces spécificités portent principalement sur les aspects politiques et juridiques des organisations publiques qui, à leur tour, entraînent nécessairement des différences quant aux finalités et aux modes de fonctionnement de ces dernières.
- Le troisième courant, quant à lui, réclame un management public adaptatif et innovateur

cette conception du management public part d'un raisonnement qui consiste en la recherche d'une gestion plus méthodique, plus rationnelle et plus efficace des organisations publiques. Face à cette préoccupation, la logique managériale prendra une place importante, car la finalité qui consiste à l'amélioration et la performance dans les systèmes de gestion des entités publiques l'exige.

De là, le management public ne peut négliger toutes les théories et des pratiques développées dans le secteur privé. Le management public doit donc s'inspirer avec discernement des expériences et pratiques connues déjà par des entreprises privées. Cette possibilité d'avoir recours aux méthodes managériales du privé par le management public n'induit en rien une identification du premier avec le second. D'une part l'adaptation ne veut guère dire transposition directe.

D'une autre part, selon ce courant, certains problèmes de gestion publique ne peuvent être traités avec les techniques du privé et doivent conduire en conséquence à l'élaboration de méthodes managériales spécifiques<sup>1</sup>. Par là, le management public tend à concilier les différences engendrées par les deux modes de gestion extrêmes, liés aux deux logiques ; juridique et managériale, dont aucun ne peut disparaître au profit de l'autre.

Appliqué à une commune, le management comporte alors plusieurs traits particuliers qui le distinguent du management privé, mais aussi du management public dans son ensemble. Ce qu'il appelle la proximité du politique distingue fondamentalement le management public local du management privé car elle impose aux responsables de la gestion la prise en compte du projet politique des élus dans la fonction de production des services communaux. La rationalité économique qui domine la fonction de production des biens privés doit être complétée par une rationalité politique et sociale exigeant un travail permanent de traduction des objectifs politiques en choix de gestion, et un système d'évaluation (et pas seulement de contrôle) des résultats en termes d'impact des politiques communales.

La proximité du citoyen administré distingue par contre l'administration communale des administrations de l'Etat et tend à la rapprocher du contexte de l'entreprise privée.

Au terme de ce travail qui a constitué un essai d'analyse de la manière dont se présente et évolue la gestion de la commune algérienne en générale, et de la commune de Tizi-ouzou en particulier ; nous avons abouti à un ensemble de conclusions.

---

<sup>1</sup> Ch. Favoreu, légitimité, contenu et nature du management stratégique public : le cas des démarches stratégiques urbaines, disponible sur le site : [www.strategie-aims.com](http://www.strategie-aims.com)

- La commune de Tizi-ouzou se caractérise par une organisation de type matriciel c'est-à-dire, les services relèvent d'une ligne hiérarchique administrative (sous la responsabilité du secrétaire général) mais aussi d'une autorité politique via le P/APC et ses adjoints. Il faut souligner que dans la pratique, les conséquences des interventions directes du P/APC et des adjoints dans l'action des services communaux sont importantes. Dans ce sens, les fonctions et les rôles doivent être clairs, pour que les responsabilités soient précises et pointues. En général il convient de signaler l'ignorance de l'intérêt et l'enjeu organisationnel puisqu'elle demeure pour l'essentiel, bureaucratique, procédurière et formaliste.
- Nous avons constaté une démission des citoyens face à leur localité, y compris dans sa dimension la plus élémentaire : le sens civique ;
- Les rapports entre élus et fonctionnaires, sont en général conflictuels ou de mauvaise qualité ;
- L'incompétence des élus est soulevée par la majorité des fonctionnaires avec lesquels nous nous sommes entretenu ;
- L'autonomie financière et de gestion est limitée, les responsables (politiques et administratifs) étaient d'accord à dire que la tutelle a la mainmise sur les affaires de la commune (contrôle sur le budget, contrôle sur les actes...) ;
- Les ressources humaines de la commune sont régies par une réglementation instaurant une gestion statutaire et formelle décourageant tout esprit d'initiative, d'innovation et de responsabilité, et engendrant l'insouciance sur les résultats. A cela s'ajoute, en pratique, un manque en personnels cadres et l'absence d'une véritable politique de formation des personnels des communes.
- Absence de formation, d'expertise et de suivi de carrière ;
- Absence d'un programme ou d'un plan d'action même à court terme ; pas d'objectif à atteindre ;
- Pas de système d'évaluation et de contrôle d'activité ;
- La fonction de direction générale est partagée entre le secrétaire général et le P/APC.

En somme, la gestion de la commune se limite à une simple consommation des ressources financières dans la satisfaction des besoins manifestés sur le terrain, tout en respectant les procédures et les règles administratives. Ainsi, nous pourrions avancer que la commune de Tizi-ouzou est simplement administrée. Pour cela, la commune de Tizi-ouzou ne peut plus continuer à être gérées selon les méthodes traditionnelles, dans la mesure où les conceptions et

pratiques antérieures sont devenues inadaptées. Ces dernières ont rendu la commune comme étant un centre de conflits et d'intérêt purement individuels ;

Ainsi, la centralisation des structures et des décisions entraîne des délais de réponses peu compatibles avec les besoins de réactivités.

Les valeurs du service public ne suffisent plus à motiver des personnels souffrants de non reconnaissance sociale.

Mais malgré l'apparition de ces nouvelles techniques et pratiques, les communes algériennes se trouvent dans des conditions organisationnelles, financières et institutionnelles qui ne leur permettent pas de mettre en œuvre les nouvelles pratiques du management d'une façon appropriée. En effet, Dans cette situation, sans apporter quelques amélioration au niveau de moyens, humains, financiers et surtout organisationnels de la commune, tout essai ou tentative d'introduire des méthodes nouvelles de gestion dans la commune de Tizi-ouzou sera voué à l'échec.

A l'inverse, de nouvelles conditions de réussite ressortent nettement :

- une organisation décentralisée répondant à un même projet global ;
- une responsabilisation des acteurs internes, s'appuyant sur l'acquisition et la valorisation des compétences évolutives ; l'autonomisation de services.
- une recherche de performance intégrant des logiques d'efficience, d'efficacité et de qualité ;
- un système de management adaptatif, selon les contextes, les enjeux, les acteurs ;
- une clarification de rôles entre élus et fonctionnaires ;

## Références Bibliographiques

### I : ouvrages

- **Abécassis P., Batifoulier P., Zeghni S.** « Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale »  
Ed Ellipses, Paris, août 1996.
- **Alecian S., Foucher D.** « Guide du management dans le service public »  
Ed Organisation, Mai 1996.
- **Aubert N.** « Management, aspects humains et organisationnels »  
Ed Puf, Paris, 1991.
- **Auby J.F.** « Management public »  
Ed Sirey, Paris, 1996.
- **Barbier M. et Meier O.** « Les meilleures pratiques du management »  
Ed Dunod, Paris 2006.
- **Bartoli A.** « Le management dans les organisations publiques »  
Ed Dunod, Paris, juillet 1997.
- **Bellon B.** « L'Etat et le marché »  
Ed Economica, Paris, avril 1994.
- **Bouvier M.** « les finances locales »  
Ed L.G.D.J. Paris 1999.
- **Couarieu J.** « La gestion financière de votre commune »  
Ed Moniteur, 1977.
- **Crozet Y.** « Analyse économique de l'Etat »  
Ed Armand Colin, Paris 1991.
- **Delome R., André C.** « L'Etat et l'économie, un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1970-1980 »  
Ed Seuil, Paris, février 1983.
- **Demeestère R.** « Le contrôle de gestion dans le secteur public »  
Ed L.G.D.J, octobre 2005.
- **Dervaux B. et Couland A.** « Dictionnaire du management et de contrôle de gestion »  
Ed Dunod, 1990.

- **Derycke P.H. et Gilbert G.** « Economie publique locale »  
Ed Economica, Paris, 1998
- **Euzéby A., Herschtel M.** « Finances publiques, une approche économique »  
Ed Dunaux, Paris, août 1990.
- **Fayol H.** « Administration industrielle et générale »  
Ed Enag, Paris, 1990.
- **Filleau M.G., Ripoull C.M.** « Les théories de l'organisation et de l'entreprise »  
Ed Ellipses, Paris 1999.
- **Foirry J.P.** « Economie publique, Analyse économique des décisions  
publiques »  
Ed Hachette, Paris, 1997.
- **Grefte X.** « Economie des politiques publiques »  
Ed Dalloz, 2ème édition 1997.
- **Grefte X.** « Gestion publique »  
Ed Dalloz, Paris, 1999.
- **Grefte X.** « La décentralisation »  
Ed La Découverte, Paris 1992.
- **Gruber A.** « La décentralisation et les institutions administratives »  
Ed Armand Colin, Paris, 1995.
- **Hellriegel D.** « Management des organisations »,  
Ed De bœck, Paris, 2006.
- **Kennedy C.** « Toutes les théories du management »  
Ed Maxima laurés du Mesnil, Paris, 1993.
- **Laufer et Burlaud A.** « Management public, gestion et légitimité »  
Ed, Paris Dalloz, 1980.
- **Marchand C.** « Economie des interventions publiques »  
Ed Puf, Paris, juillet 1999.
- **Marty F., Trosa S. et Voisin A.** « Les partenariats Publics-Privés »  
Ed, la découverte, Paris mai 2006.
- **Mayeur A.** « Choix collectifs et raison d'Etat »  
Ed Puf, Paris, février 2005.
- **Michel Plane J.** « Management des organisations théories concepts cas  
Ed Dunod, mai 2003.
- **Pierre C.F., Bergeron G.** « La gestion moderne. Théorie et cas »  
Ed Gaétan Morin, Montréal, 1989.

- **Pigou A.** « Economie du bien-être »  
Ed Macmillan, Londres 4<sup>édition</sup>, 1962.
- **Plane J.M.** « Management des organisations, théories concepts cas »  
Ed Dunod, Paris, 2003.
- **Pondaven C.** « Economie des administrations publiques »  
Ed Cujas, Paris, 1995.
- **Rawls J.** « Théorie de la justice »  
Ed Seuil, Paris, 1987,
- **Renversez F. (collectif)** « Dictionnaire encyclopédique, économie »  
Ed Dalloz, Paris, 1998.
- **Charriere Isabelle Huault S.** « Les grands auteurs en management »  
Ed EMS, novembre 2002.
- **Santos A.M. et Varrier P.E.** « Management public »  
Ed Puf, Paris 1993.
- **Simon H.A.** « Sciences des systèmes sciences de l'artificiel,  
Ed Dunod, Paris, 1991.
- **Terny G.** « Economie des services collectifs et de la dépense publique »  
Ed Dunod, Paris, 1971.
- **Wathelet J.** « Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales - Essai prospectif »  
Ed L'Harmattan, 2000.
- **Weber L.** « L'Etat, acteur économique »  
Ed Economica, Paris, janvier 1997.

## **II : Revues**

- **Revue : Cahiers français, management et organisation des entreprises, la documentation française**, N° 287,1998.
- **Revue : Cahiers français**, N° 202, Juillet, septembre, 1981.
- **Revue du CENEAP**, « typologie des collectivités locales », rapport N°7.
- **Revue Française d'Administration Publique** N° 59, septembre 1991.
- **Revue management et société**, novembre, 2002.
- **Revue de l'innovation dans le secteur public**, volume 10, N° 1, 2005.
- **Revue politique et management public**, N°4 décembre 1987.

### III : Articles

- **Charreire S. et Huault I.**, « Les grands auteurs en management », IN management et société, novembre 2002, 456.
- **Crozier M.**, « Le changement dans les organisations », IN la revue française d'administration publique, N° 59, septembre, 1991.
- **Gilbert P.**, « La nature du management public », IN les cahiers Français, N° 202 juillet, septembre 1981.
- **Leibenstein H.**, IN la revue de l'innovation dans le secteur public, volume 10, N° 1, 2005.
- **J.D Maurino J.D., Gaveriaux M. et Le Perff L.**, « Du secrétaire général à la direction générale : la mutation du management communal », IN la revue politique et management public N°4 décembre 1987.
- **Mintzberg**, organisation et management : fondements et analyse, cahier français, management et organisation des entreprises, N° 287, 1998.
- **Patry M.**, « L'imputabilité des administrateurs publics », IN revue du management public: comprendre et gérer les institutions de l'Etat, sous la direction de Roland Parenteau, Presses de l'Université du Québec, 1994.
- **Taib E.**, « Notes sur les problèmes de gestion de la commune », IN Bulletin du CDRA/ENA, N°1, Alger 1990.

### IV : Mémoires et thèses :

- **Ali-Ziane M.O.** « les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie en transition »  
Thèse d'Etat en sciences économiques, université d'Alger ,2000.
- **Amade eddine S.** « le contrôle de gestion dans les collectivités locales ; essai de d'analyse du processus de contrôle de gestion dans la commune d'Alger centre »  
Mémoire de Magister en sciences économiques, université M'hamed Bougara, Boumèrdes, 2006-2007.
- **Arbouz S.** « Essai d'analyse de l'efficacité des concours financiers de l'Etat dans la réduction des inégalités financières intercommunales. Cas des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou. »  
Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;
- **Beladjal S.**, « Implication des découpages administratifs sur la wilaya de Tizi-ouizou »  
Mémoire de magister en sciences économiques, UMMTO, 2002.

- **Moulai K.** « Les contraintes à l'action publique locale : approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou »

Mémoire de magister en sciences économiques, Tizi-Ouzou, 2005.

## V : Autres documents, rapports et études

### 1. Rapports

- **CENEAP**, « Typologie des communes », **rapport N°3**: « bilan diagnostique de la gestion locale ».
- **Belmihoub M.C.**, « Rapport sur innovation dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranées : cas de l'Algérie, Avril 2004, p4
- Typologie des collectivités locales, **rapport N°7**, conditions d'application des nouvelles procédures de gestion, volume 1, gestion locale état des lieux, première partie : organisation de la commune

### 2. Sites Internet

- **Charreaux G. et Belini J.P.P.** « les théories des organisations », disponible sur : <http://perso.orange.fr/gerard.charreaux/perso/articles/thorga87.pdf>. Consulté le 18/05/2007.
- **Dafflon B.** « introduction aux finances publiques », chapitre 1, disponible sur : [www.unifr.ch](http://www.unifr.ch), consulté le 21/04/2007.
- **Dupont G.** « la notion d'équité, deux références classiques » : Aristote et Rawls, IN, politique et philosophie, revue permanente, disponible sur le site [www.Philosophiepolitique.net](http://www.Philosophiepolitique.net), Consulté le 12-02-04.
- **Favoreu CH.**, « légitimité, contenu et nature du management stratégique public : le cas des démarches stratégiques urbaines », disponible sur le site : [www.strategie-aims.com](http://www.strategie-aims.com) consulté le 15/03/2008.
- **Karsten L.** « La naissance de la théorie de l'organisation et du management, Université de Groningen, faculté de management et organisation, disponible sur : <http://som.eldoc.ub.rug.nl/files/reports/1995-1999>. consulté le 27/06/2006.
- **Simon H.** « rationalité, théorie des organisations et sciences de l'artificiel », disponible sur : [www.Grjm.net/documents/claude\\_parthenay/](http://www.Grjm.net/documents/claude_parthenay/). consulté le 07/02/2008.

### **3. Etudes et autres**

- **Silem A. et Albertini J. M.**, lexique économique, 1995.
- **Taib E.** « cours de droit institutionnel », université de Tizi-ouzou, 2006.
- **Carles J.** « Le contrôle interne dans les collectivités locales, 4ème rencontre Expert-comptable - Université Sciences Sociales Toulouse 1, 6 décembre 1997.

### **VI : lois et règlements**

- **Code communal de 1967.** (Art 1 et Art 135).
- **Loi 90-08** du 07 avril 1990 relative à la commune. (Art 146).
- **Loi 90-21** du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique (Art 16 et Art 19).
- **Ordonnance N°67-24** du 18 janvier 1967 portant code communal
- **Plan triennal 67-69, plan quadriennal 70-73**, programmes spéciaux des zones retardataires, **plans quinquennaux 80-84 et 85-89.**

**Table des matières**

<b>Introduction générale</b> .....	01
<b>Chapitre I : de la nécessité de l'intervention publique à son efficacité</b>	
Introduction au chapitre I.....	06
<b>Section 01 : La nécessité de l'intervention publique</b> .....	07
1.1 : L'étendue des interventions publiques .....	08
1.1.1 : La notion du secteur public.....	08
1.1.2 : Le secteur public et l'allocation optimale des ressources.....	09
A: L'économie du bien être et l'allocation optimale des ressources.....	10
B: Le critère du Pareto.....	10
1.1.3 : Les déterminants de l'évolution des dépenses publiques.....	12
A : La loi de A. Wagner et l'évolution des dépenses publiques à long terme .....	12
B : L'effet de déplacement par Peacock et Wiseman.....	14
1.2 : les justifications théoriques de l'intervention publique.....	15
1.2.1 : Les biens collectifs.....	15
A : Définitions des biens collectifs.....	15
B : Typologies de biens et services collectifs.....	17
1.2.2 : Les effets externes.....	19
A : La notion d'effet externe et ses impacts économiques.....	20
B : L'internalisation d'effets externes pour retourner à l'allocation optimale des ressources....	21
B.1 : La taxe et subvention Pigouvienne .....	21
B.2 : Le théorème de Coase : internalisation volontaire des effets externes.....	22
<b>Section 02 : Les limites de l'intervention publique dans l'économie</b> .....	23
2.1 : Limites du processus de décision publique.....	23
2.1.1 : Problème de la décision collective.....	24
2.1.2 : De la règle de l'unanimité à celle de la majorité optimale.....	25
2.1.3 : La majorité simple.....	26
2.2 : Les thèses de l'économie de l'offre .....	27
2.2.1: La courbe de Laffer.....	28

2.2.2 : Les effets pervers (négatifs) de la croissance de la pression fiscale.....	29
A: Découragement des efforts productifs .....	29
B: La fraude et l'évasion fiscale.....	29
2.2.3 : Les thèses d'éviction.....	30
A: L'éviction par la fiscalité .....	30
B: L'éviction par l'emprunt .....	30
C: L'effet d'éviction financier .....	31
2.2.4 : La théorie des efficiences x par Leibenstein (1966).....	31
2.3 : Les thèses du courant des choix publics.....	32
2.3.1 : L'analyse économique de la bureaucratie.....	33
A: Modèles de comportement managérial du bureaucrate.....	34
B: Le modèle de Migue Bélanger .....	35
2.3.2 : Analyse du marché politique.....	37
A: Les groupes de pression.....	37
A.1: Les conséquences des groupes de pression sur les politiques publiques .....	37
A.2: Rôle des groupes de pression dans l'économie.....	38
B: Analyse du comportement des politiciens.....	39
<b>Section 03 : le secteur public en quête d'un critère d'efficacité.....</b>	<b>41</b>
3.1 : La décentralisation : mode de gestion efficace des affaires publiques.....	42
3.1.1 : définition et typologie de décentralisation.....	42
A: Définition de la décentralisation.....	42
B: la typologie de décentralisation.....	42
B.1 : La décentralisation territoriale.....	42
B.2 : La décentralisation technique.....	42
3.1.2 : Apports et limites de la décentralisation.....	43
A: Les apports de la décentralisation.....	43
A.1 : La décentralisation pour une efficacité de l'intervention publique .....	43
A.2 : La décentralisation au service de développement et la participation des citoyens.....	44
B: Les limites de la décentralisation.....	44
B.1 : Efficacité et limites de la décentralisation.....	45
B.2 :Équité et limites de la décentralisation.....	45
3.2 : Le partenariat public privé au service de l'efficacité de l'action publique.....	46
3.2.1 : Les fondements du partenariats public privé.....	46

A: La notion de Partenariat Public-Privé.....	47
B:La typologie des Partenariats Publics-Privés.....	47
B.1 : Les contrats de service.....	47
B.2 : Les contrats de gestion.....	48
B.3 : Les contrats d’affermage.....	48
B.4 : Les concessions.....	48
B.5 : Les sociétés d’économie mixte.....	49
B.6. Les approches communautaires.....	49
3.2.2 : Opportunités et insuffisances des Partenariats Public-Privé .....	49
A: Opportunités des Partenariats Public-Privé .....	49
A.1 :Amélioration de la gestion.....	49
A.2 : Assouplissement de la contrainte budgétaire du secteur public.....	50
A.3 : les Partenariats Public-Privé: un support au processus de décentralisation.....	50
B: des mesures pour la réussite des Partenariats Public-Privé .....	51
B.1 : La régulation des Partenariats Public-Privé .....	51
B.2 : La tarification des services rendus.....	52
B.3 : Création et évaluation des Partenariats Public-Privé .....	53
Conclusion au chapitre I.....	55

## **Chapitre II : Du management au management public local**

Introduction au chapitre I.....	56
---------------------------------	----

### **Section 01 : L’approche normative de l’organisation.....**

1.1 : L’école classique du management des organisations.....	57
1.1.1 : organisation scientifique du travail.....	57
1.1.2 : La théorie de la gestion administrative.....	59
A: Les fonctions de l’organisation.....	59
A.1 : La fonction technique .....	59
A.2 : La fonction de sécurité.....	59
A.3 : La fonction financière .....	60
A.4 : La fonction de comptabilité .....	60
A.5 : La fonction commerciale .....	60
A.6 : La fonction administrative.....	60
B: Principes généraux d’administration .....	60

1.1.3 : L'organisation bureaucratique .....	62
A: L'approche bureaucratique de l'administration .....	62
B: L'apport de la bureaucratie Webernienne .....	63
1.2 : L'école des relations humaines.....	64
1.2.1 : Les facteurs sociologiques et psychologiques par Elton Mayo.....	64
1.2.2 : La théorie de la hiérarchie des besoins de A.Maslow (1908-1970).....	65
1.2.3 : La théorie ESC de C.P.Alderfer.....	66
1.2.4 : La théorie bi factorielle de F.Hersberg.....	67
1.2.5 : La théorie de X Y de Douglas Mc Gregor (1906-1964).....	67
1.3 : L'école néo-classique de management.....	68
1.3.1 : Le concept de décentralisation coordonnée par Alfred. P. Sloan.....	68
1.3.2 : La direction de l'organisation par P.Drucker.....	69
A: Les fonctions du marketing et de la recherche et développement .....	70
A.1 : La fonction du marketing .....	70
A.2 : La fonction de la recherche (innovation) .....	70
B: La direction par objectif.....	71
B.1 : La définition de la mission de l'institution .....	71
B.2 : La définition d'une structure d'action .....	72
B.3 : La définition des objectifs .....	73
<b>Section 02 : l'approche descriptive de l'organisation.....</b>	<b>74</b>
2.1 : Théories de la contingence structurelle.....	75
2.1.1 : Les Variables internes de contingence.....	75
A: La taille de l'organisation.....	75
B: La technologie élément de contingence.....	76
2.1.2 : La théorie de la contingence externe.....	77
A: Structure « mécanique » ou « organique » de l'organisation.....	76
B: Intégration et différenciation par Lawrence et Lorsch.....	77
B.1 : La différenciation .....	77
B.2 : L'intégration.....	78
C: La relation stratégie et structure.....	78
2.1.3 : les configuration structurelles.....	79
A: Les six parties internes de l'organisation .....	79
B: Les quatre coalitions externes .....	79

C: Les mécanismes de coordinations.....	80
D: Les paramètres de conception de l'organisation .....	80
E: Les facteurs de contingence .....	81
2.2: L'école systémique des organisations.....	81
2.2.1 : La théorie générale des systèmes.....	81
2.2.2 : L'entreprise est vue comme système .....	83
2.2.3 : L'approche systémique par les régulations .....	84
A: La régulation par anticipation .....	84
B: La régulation par alerte.....	84
C: La régulation par erreur .....	84
D: L'autorégulation : système automatisé .....	84
2.2.4 : L'organisation, un système de gestion.....	85
A: La classification par fonction .....	85
B: La classification par flux .....	85
C: La classification par sous-systèmes .....	85
2.3 :L'école néo institutionnaliste du management.....	86
2.3.1: les éléments structurants de la théorie.....	86
A: Homogénéisatrice des structures.....	87
B: Le concept du champ organisationnel.....	87
C: la quête de la légitimité .....	88
D: L'isomorphisme : fondement des processus d'institutionnalisation.....	88
2.3.2 : Apports et limites de la théorie néo institutionnelle.....	89
<b>Section 03 : management public pour l'efficacité de l'intervention publique.....</b>	<b>91</b>
3.1 : Fondement du management public.....	91
3.1.1 : Les transformations de l'environnement.....	91
A: Les transformations économiques et géopolitiques.....	91
B: Les transformations technologiques.....	92
C: Les transformations socioéconomiques.....	92
3.1.2 : Quel management pour les organisations publiques ?.....	93
A: Conception d'un management transposé et subordonnée aux théories du privé.....	94
B: La conception d'un management public autonome .....	95
C: Management public adaptatif et innovateur.....	97
3.1.3 : Les grandes tendances du management public.....	97

A: L'Allemagne.....	98
B: Le Royaume-Uni.....	98
3.2 : Le management public local entre le management de l'entreprise et le management public.....	100
3.2.1 : La notion du management public local .....	100
3.2.2 : la légitimité du management public local.....	101
A: La légitimité du MPL par l'information et la communication.....	102
B: La légitimité du MPL par la participation indirecte des citoyens.....	102
C: La légitimité du MPL par la participation directe.....	103
3.2.3 : La spécificité du management public local.....	104
Conclusion au chapitre II.....	106

### **Chapitre III : La commune algérienne entre textes et réalité**

Introduction au chapitre III.....	107
-----------------------------------	-----

#### **Section 01 : Evolution de l'institution communale.....**

1.1 : La commune durant la période coloniale .....	107
1.2 : La commune après l'indépendance.....	109
1.3 : L'administration communale.....	112
1.3.1 : L'organe délibérant : Assemblée populaire communale.....	112
A : composition.....	112
B : Les règles de fonctionnement.....	113
1.3.2 : Les commissions.....	113
1.3.3 : L'organe exécutif : le président d'APC.....	113
A : Mode de désignation.....	114
B : La cessation de mandat.....	114
B.1 : La cessation temporaire du mandat.....	114
B.2 : La cessation définitive du mandat.....	114
C : Les attributions du PAPC.....	115
C.1 : Les attributions exercés au non de la commune .....	115
C.1.1 : Les attribution sur le plan financier.....	115
C.1.2 : Les attributions sur le plan juridique .....	115
C.1.3 : Les attributions sur le plan administratif.....	116
C.1.4 : Les rapports du PAPC avec l'Assemblée populaire communale.....	116
a. La préparation des délibérations.....	116
b. L'exécution des délibérations.....	116

c. L'information.....	117
C.2 : les attributions exercés au non de l'Etat .....	117
C.2.1 : Le P/APC : officier de l'état civil et de police judiciaire .....	117
C.2.2 : La police administrative .....	118
C.2.3 : Les secours.....	119
C.2.4 : Les élections.....	119
C.2.5 : Autres attributions.....	119
C.3 : Les actes du président de l'assemblée populaire communale.....	120
<b>Section 02 : le budget de la commune et possibilités d'adaptation aux évolutions externes à la commune.....</b>	<b>120</b>
2.1 : La gestion du Budget communale dans la législation et les textes.....	121
2.1.1 : définition et présentation du budget de la commune.....	121
2.1.2 : Présentation du budget communal.....	121
A : les principes du budget communal.....	121
B : Les structures et formes du Budget.....	123
B.1 : Le budget primitif.....	123
B.2 : Le budget supplémentaire.....	124
B.3 : Le compte administratif.....	124
B.4 : Le compte de gestion.....	124
2.2 : Elaboration, Exécution et Contrôle du Budget communal.....	125
2.2.1 : Elaboration du budget communal.....	125
A : La préparation par le président d'APC.....	125
B : Le vote par l'Assemblée.....	125
2.2.2 : Exécution et contrôle du budget communal.....	125
A : Exécution du budget communal.....	125
A.1 : L'exécution des recettes.....	126
A.2 : L'exécution des dépenses.....	126
A.3 : La durée d'exécution du budget.....	127
A.4 : Les agents d'exécution du budget.....	127
B: Le contrôle de l'exécution du budget.....	129
B.1 : Le contrôle administratif.....	130
B.1.1 : Le contrôle à priori.....	130
B.1.2 : contrôle en cours d'exécution.....	130

B.1.3 : Le contrôle à posteriori.....	130
B.2 : Le contrôle juridictionnel.....	131
B.3 : Le contrôle politique ou parlementaire.....	131
B.3.1 : Le contrôle par l'APC.....	131
B.3.2 : Le contrôle par les commissions des marchés publics.....	131
2.3 : L'évolution des démarches budgétaires et les logiques de contrôle.....	131
2.3.1 : Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.....	131
A : Allocation des ressources par reconduction d'enveloppes.....	132
B : la construction du budget à base d'activité .....	132
C : Allocation des ressources à base des objectifs de l'organisation.....	133
2.3.2 : Des contrôles comptable et budgétaire au contrôle de gestion.....	133
<b>Section 03 : Analyse du contexte juridique et réglementaire de la fonction des ressources</b>	
<b>humaines des communes algériennes.....</b>	<b>138</b>
3.1 : Les différents systèmes des fonctionnaires locaux .....	138
3.1.1 : Le système intégré .....	139
3.1.2 : Les systèmes de fonction publique territoriale .....	139
A : Le système de fonction publique territoriale autonome.....	139
B : Le système unifié de personnel des collectivités locales.....	140
3.1.3 : Le système d'unité des agents du secteur public.....	141
3.2 : Le statut particulier des fonctionnaires des communes algériennes.....	141
3.2.1 : La gestion de carrière du personnel communal .....	142
A : Le recrutement.....	142
B : La nomination.....	143
C : L'avancement.....	143
D : La formation et le perfectionnement.....	144
3.2.2 : L'encadrement de la commune.....	145
A : Les postes supérieurs de la commune.....	145
B : Les fonctions supérieures de la commune.....	145
C : Une carrière plus ouverte .....	146
3.2.3 : Avantages et inconvénients du statut particulier.....	146
A : les avantages du statut particulier.....	146
B : Les inconvénients du statut particulier.....	147
3.3 : Analyse et commentaires .....	148

Conclusion au chapitre III.....	151
<b>Chapitre IV : Diagnostic et perspectives du management public : cas de la commune de Tizi-ouizou</b>	
Introduction au chapitre IV.....	152
<b>Section 01 : la commune de Tizi-ouizou</b> .....	152
1.1 : Des généralités sur la commune de Tizi-Ouzou.....	152
1.1.1 :Agriculture .....	153
1.1.2 : Sièges administratif et financier.....	153
1.1.3 : Sièges sociaux des entreprises .....	153
1.1.4 : Les infrastructures de loisirs et des sports.....	154
1.1.5 : commerce.....	154
1.1.6 : Evolution du budget et de l’effectif de personnel de la commune de Tizi-ouizou.....	154
A : Evolution du budget de la commune et des subventions de l’Etat.....	155
B : Evolution de l’encadrement de la commune .....	156
1.2 : les structures de la commune de Tizi-ouizou.....	156
1.2.1 : Service du cabinet .....	157
1.2.2 : Service du secrétariat général .....	157
1.2.3 : les directions communales.....	158
A : Direction de l’administration et des finances.....	158
A.1 : Service du Personnel et de la formation.....	158
A.2 : Service des finances .....	158
A.3 : Service patrimoine communal .....	158
A.4 : Service des marchés des statistiques et de l’information .....	158
A.5 : Service du budget .....	158
B : La direction de la réglementation générale.....	159
B.1 : Service de l’état civil.....	159
B.2 : Service de la réglementation générale .....	159
B.3 : Service des réserves foncières et du contentieux.....	159
C : La direction des affaires sociales, culturelles et sportives.....	159
C.1 : Service d’hygiène et de la prévention .....	159
C.2 : Service social .....	159
C.3 : Service voirie .....	160
D : La direction des études et de l’urbanisme.....	160

D.1 : Service de l'urbanisme : il est chargé.....	160
D.2 : Service de la planification et des études .....	160
E : La direction des réalisations de la maintenance et des moyens.....	160
E.1 : Service maintenance .....	160
E2 : Service parc et magasin.....	160
E.3 : Service règle réalisation .....	160
F : La direction des réseaux divers et voiries.....	160
F.1 : Service des réseaux. ....	160
F.2 : Service espace verts .....	160
F.3 : Service Nettoyement .....	161
<b>Section 02 : Analyse de l'organisation de la commune de Tizi-ouzou.....</b>	<b>161</b>
2.1 : Examen du principe de différenciation fonctionnelle ou distribution verticale des fonctions et des tâches dans la commune de Tizi-ouzou. ....	161
2.1.1 : les fonctions communales.....	162
A: Les missions de la commune de Tizi-ouzou.....	162
A.1 : Les interventions socio-économiques.....	163
A.1.1 : Aménagement et développement local.....	163
A.1.2 : Urbanisme, infrastructure et équipement.....	163
A.1.3 : Habitat.....	163
A.1.4 : Investissement économique.....	164
A.2 : Les compétences socioculturelles.....	164
A.2.1 : Enseignement fondamental et préscolaire.....	164
A.2.2 : Equipements socio collectifs.....	164
A.2.3 : Hygiène, salubrité et environnement.....	164
B : La répartition des fonctions de la commune. ....	165
C : La couverture des missions.....	165
D : La répartition du travail.....	166
E : Définition des postes de travail .....	166
2.1.2 : Les structures.....	167
A : les structures de l'administration communale:.....	167
B : L'administration périphérique de la commune.....	168
B.1 : L'administration collégiale.....	169
B.2 : L'établissement public communal.....	169

B.3 : l'établissement public intercommunal.....	169
C : les structures politiques .....	170
C.1 : Les commissions communales.....	170
C.2 : le cabinet du P/APC.....	170
2.2 : Une intégration horizontale au service d'une finalité commune.....	171
2.2.1 : Les relations internes et externes de la commune .....	171
A: Les relations internes.....	171
A.1 : Les relations hiérarchiques.....	171
A.2 : Les relations fonctionnelles.....	172
A.3 : La gestion de l'information dans la commune.....	172
B : Les relations externes.....	172
B.1 : Les relations avec les citoyens.....	173
B.2 : Les relations avec la tutelle.....	173
2.2.2 : La coordination.....	174
A : La coordination entre structures.....	174
B : La coordination entre le politique et l'administratif.....	175
2.2.3 : L'encadrement.....	175
A : Le pouvoir hiérarchique.....	175
B : Le management participatif.....	176
<b>Section 03 : Diagnostic et perspectives du management public :</b>	
<b>cas de la commune de Tizi-ouzou.....</b>	
3.1. Diagnostic du système de gestion.....	177
3.1.1. La fonction de la direction générale dans la commune de Tizi-ouzou.....	177
3.1.2. Les modes de gestion des services publics locaux de la commune.....	178
3.1.3 : Le processus de détermination des objectifs, de plan d'action, de la commune.....	178
3.1.4 : Le système d'écoute/consultation et démocratie participative.....	179
3.2. Diagnostic du système d'évaluation et de contrôle de l'activité de la commune.....	179
3.2.1 : Autonomie de gestion de la commune.....	179
A : Le contrôle de l'égalité.....	180
B : Le contrôle d'opportunité.....	181
3.2.2. Les démarches d'évaluation de l'activité communale.....	181
3.2.3. Le système de pilotage.....	183

<b>Section 04: Analyse et perspectives</b> .....	184
4.1 : Analyse et commentaire.....	184
4.1.1 : Gestion générale des affaires de la commune .....	184
4.1.2 : La confusion des rôles entre politiciens et fonctionnaires.....	185
4.2 : Des mesures antérieures à l'introduction du management public dans la commune .....	188
4.2.1 : Une réorganisation de la commune suivant une logique managériale. ....	188
A : Pour une responsabilisation des services communaux .....	188
B:La codification des relations entre les adjoints au maire et chefs de services.....	189
C : Clarification des rapports entre le P/APC et son Secrétaire général pour une complémentarité des pouvoirs.....	190
D: Les fonctions de la direction générale.....	192
D.1: La fonction de coordination.....	192
D.2 : La fonction de contrôle.....	193
D.3 : La fonction de communication.....	194
4.2.2 : des mesures d'accompagnement.....	194
A: Association de la société civile à la gestion des affaires de la commune.....	195
B: La reconsidération de la fonction des Ressources Humaines.....	195
C: Mise en place de la gestion participative à l'intérieur de l'organisation.....	196
D : La généralisation de l'utilisation des NTIC dans la gestion locale.....	197
Conclusion au Chapitre IV.....	198
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>199</b>
<b>Bibliographie.....</b>	<b>205</b>
<b>Annexes</b>	

**Annexe N° 01 : ETAT DES EFFECTIFS DE L'APC DE TIZI OUZOU**

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POUPLAIRE  
WILAYA DE TIZI OUZOU  
DAIRA DE TIZI OUZOU  
COMMUNE DE TIZI OUZOU**

**DIRECTION DE L'ADMINISTRATION ET DES FINANCES  
SERVICE DU PERSONNEL ET DE LA FORMATION**

**ETAT DES EFFECTIFS DE L'APC DE TIZI OUZOU PAR ANNEE**

Grade	Année					Observation
	2003	2004	2005	2006	2007	
Administrateur Principal	7	7	8	7	8	
Administrateur	13	12	11	11	9	
Attaché	19	21	19	21	25	
Secrétaire d'administrateur	25	26	25	26	27	
Agent d'administration	56	62	25	26	27	
Agent de bureau	50	52	52	55	56	
Inspecteur des services publics communaux	7	7	7	7	7	
Architecte	3	3	4	4	3	
Assistant documentaliste archiviste	2	2	1	1	1	
Vétérinaire	1	1	1	1	1	
Ingénieur principal	1	1	0	0	1	
Ingénieur d'Etat	5	5	6	7	7	
Ingénieur d'application	7	8	8	6	6	
Technicien supérieur	15	14	14	14	14	
Technicien	21	19	19	19	20	
Agent technique spécialisé	5	5	4	4	4	

Agent technique	1	2	5	5	10
Secrétaire dactylographe	8	9	9	9	10
Agent coordinateur du nettoyage et de l'assainissement	2	5	4	4	4
Agent principal du nettoyage et de l'assainissement	12	17	16	21	24
Agent du nettoyage et de l'assainissement	125	160	155	170	158
Conducteur auto 1ère catégorie	47	52	49	49	48
Conducteur auto 2 <sup>ème</sup> catégorie	16	13	14	13	12
Appariteur principal	2	2	2	2	2
Appariteur	2	2	2	2	2
Ouvrier professionnel hors catégorie	61	57	52	50	46
Ouvrier professionnel de 1 <sup>ère</sup> catégorie	111	109	107	99	96
Ouvrier professionnel de 2 <sup>ème</sup> catégorie	104	99	98	94	92
Ouvrier professionnel de 3 <sup>ème</sup> catégorie	144	139	134	129	122
Agent de prévention et de sécurité	37	34	35	32	33
Femme de ménage	25	34	31	30	32
Ouvrier professionnel de 3 <sup>ème</sup> catégorie	0	30	29	28	27
Manceuvre de travaux ordinaires	0	30	28	23	23
Agent du nettoyage et de l'assainissement/contractuel	0	0	0	0	20
Appariteur/contractuel	0	0	0	2	2
Conducteur auto de 1 <sup>ère</sup> catégorie/contractuel	0	0	0	2	2
Ouvrier professionnel de 3 <sup>ème</sup> catégorie/contractuel	0	0	0	05	10
Ouvrier professionnel de 1 <sup>ème</sup> catégorie/contractuel	0	0	0	0	01
Ouvrier professionnel de 2 <sup>ème</sup> catégorie/contractuel	0	0	0	0	03
<b>Total Général</b>	<b>942</b>	<b>1047</b>	<b>1017</b>	<b>1021</b>	<b>1038</b>

## Annexe N° 02 : Situation budget supplémentaire Etude et réalisation

N°	S/CHAP	Article	INTITULE DE L'OPERATION	DOTATION	ENTREPRISE	MONTANT	DELAIS
01	9511	280	Réalisation d'ouvrages busés au village Akouir	280000.00			
02	9511	280	Réalisation dallage en béton armé d'une piste à Kemouda	662490.00			
03	9511	280	Réalisation dallage en béton armé à Redjaouana El bour	1468350.00			
04	9511	280	Bétonnage ruelle coté familles Dehhag et Ouadfel à Timizar laghber	986544.00			
05	9511	280	Bétonnage piste famille Boultache et Mazouni	435240.00			
06	9511	280	Dallage piste Lemcha Bas su 300ML	1316250.00			
07	9511	280	Réalisation de Gabions à Akouir	255 7510.00			
08	9511	280	Dallage en béton piste Timizart laghber Aarkoub	622 440.00			
09	9511	280	Dallage en béton piste Timizart laghber Ouaked	622 440.00			
10	9511	280	Fourniture, étalage et compactage en TVO à Tala allam	3000 000.00			
11	9511	280	Fourniture, étalage et compactage en TVO piste Ain meziab	406 575.00			
12	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Lotissement Salhi	971 100.00			
13	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Lotissement Bouhinoune	2027556.25			
14	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste piste Bouhinou Tibarar	1186526.25			
15	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Abid chamlal	2913300.00			
16	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Timizar laghber haut	1193405.85			
17	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Timizar laghber bas	3634874.10			
18	9511	280	Transport, étalage et compactage en TVO piste Thala mansour	4065750.00			
19	9511	280	Réfection route la bute et réalisation de six avaloirs	5850000.00			

20	9511	280	Sablage piste école Hamiche vers Azi Makour	1.099.800.00		
21	9511	280	Dallage sentier Ain Meziab Haut s/300ml	1.316.250.00		
22	9511	280	Achèvement sablage piste Akour	2.724.637.50		
23	9511	280	Aménagement desserte piétonnière croisement Mezdata et Thadert oufela	1.726.780.77		
24	9511	280	Réalisation de Gabions au village Tibarar Bouhinoun	409.500.00		
25	9511	280	Réalisation d'un mur de soutènement sur une longueur de 48 ml Tibarar Bouhinoun	1.214.085.60		
26	9511	280	Dallage d'une piste à Mezdata s/150ml	789.750.00		
27	9520	280	Réalisation assainissement haute ville Ain Hallouf	331.390.00		
28	9520	280	Ouvrage Busé Haute ville	300.000.00		
29	9520	280	Assainissement chemin de Wilaya N°147	5.420.025.00		
30	9520	280	Réalisation d'un réseau d'assainissement au village Tassadort	586.755.00		
31	9520	280	Assainissement s/250 ml Assamer-Tibarar-Bouhinoun	2989537.20		
32	9520	280	Assainissement au lotissement Belhocine Tala Athmane	1.843.452.00		
33	9520	280	Extension du réseau d'assainissement Vge Kaf Lahmar	1.188.076.50		
34	9520	280	Réalisation d'un collecteur d'eaux usées à tala Athmane	1.387.327.50		
35	9520	280	Prolongement du rejet d'assainissement Azib Lakhalli	1.500.000.00		
36	9521	280	AEP du village Kef Lahmar	665.000.00		
37	9521	280	Raccordement AEP Quartier Kaced Tala-Mansour	103.841.00		
38	9522	280	Raccordement électrique mosquée Ain meziab	103.841.00		
39	9523	280	Installation gaz naturelle Mosquée Ain meziab	260.582.40		
40	9530	280	Réalisation d'une aire de jeux en Matico à l'école des frères Moula Tala athmane	1340439.75		
41	9530	280	Travaux d'erection de deux blocs sanitaires Mazdata	219.538.80		
42	9530	280	Achèvement travaux à l'école Doukar	300.000.00		
43	9530	280	Réalisation d'un mur de clôture de l'école des frères Moula Tala athmane	1459941.79		
44	9530	280	Raccordement et installation école Rahahlia en Gaz de ville	319761.00		
45	9530	280	Branchement et installation gaz de ville école Doukar	224000.00		

46	9530	280	106.000.00	280	106.000.00	106.000.00			
47	9530	280	865000.00	280	Réfection étanchéité de l'ex cantine scolaire	865000.00			
48	9530	280	235216.80	280	Travaux d'aménagement des sanitaires de l'ex cantine scolaire scolaire	235216.80			
49	9530	280	414577.80	280	Travaux de réfection en étanchéité bloc 01,03 et 3logements Ecole des frères Moula Tala athmane	414577.80			
50	9531	280	396.630.00	280	Aménagement d'une aire de jeux à cité 2000 logts N.ville	396.630.00			
51	9531	280	2.500.000.00	280	Réalisation d'un aire de jeu en Matico quartier A face Ecole Berkani	2.500.000.00			
52	9531	280	2.094.300.00	280	Aménagement Air de jeu à Boukhalfa	2.094.300.00			
53	9531	280	2.500.000.00	280	Réalisation d'une aire de jeux en Matico coté Bâtonnat coté Eucalyptus	2.500.000.00			
54	9531	280	2.500.000.00	280	Réalisation d'une aire de jeux aux 450 logts	2.500.000.00			
55	9533	280	770.094.00	280	Confortement d'un Talus(cité les jardins n° 22 cimetièrè chrétien)	770.094.00			
56	9533	281	1384110.00	281	Réhabilitation monument Redjaoua	1384110.00			
57	9533	280	510.412.50	280	Réalisation d'une stèle à Abid chalel	510.412.50			
58	9533	133/280	3162058.60	133/280	Etude et réalisation de stèle de chouhada à Timizart loghbar	3162058.60			
59	9539	281	1.334.268.00	281	Etanchéité mosquée sud ouest	1.334.268.00			
60	9539	281	952.146.00	281	Etanchéité mosquée Lala saida	952.146.00			
61	9539	281	1.052.649.00	281	Etanchéité mosquée Zellal	1.052.649.00			
62	9539	280	963.144.00	280	Aménagement Mosquée Lala Saida Bouhinoun	963.144.00			
63	9539	281	761.845.50	281	Etanchéité mosquée Tala Mansour Bouhinoun	761.845.50			
64	9539	280	780.752.70	280	Travaux de réfection de la mosquée de Tazmalt	780.752.70			
65	9539	280	371.328.50	280	Travaux d'aménagement à la mosquée Thakourabt Redjaoua Techt	371.328.50			
66	9539	280	1.395.225.00	280	Achèvement Lemsella à Sidi Béloua	1.395.225.00			
67	9539	280	529425.00	280	Achèvement mosquée Sidi Yahia Redjaoua El Bour	529425.00			
68	9580	133	800.000.00	133	Etude d'un marché de proximité à Boukhalfa	800.000.00			

### **Annexe N°3 : Guide d'entretiens**

1. Quel est le nombre d'habitants de votre commune ?
2. Quelle est la vocation principale de votre commune ?
3. Quelles sont les missions de la commune ?
4. l'organigramme de votre commune correspond-il à tous les besoins des citoyens ? Si c'est non, pourquoi ? Quels sont les besoins non pris en charge par l'organigramme ?
5. La répartition des missions en différentes fonctions est-elle satisfaisante ?
6. Le partage des missions selon différentes fonctions est-il fait suivant une logique managériale ou selon une logique juridico administrative ?
7. Les fonctions de la commune sont-elles bien définies de point de vue activité et responsabilité ?
8. La commune dispose de combien de services ? lesquels ?
9. La charge de travail est-elle réparti d'une manière égale entre les différentes structures ? Si c'est non, quels en sont les services les plus surchargés ?
10. Les chefs de services ont-ils des prérogatives leurs permettant de choisir une démarche en vue d'atteindre un objectif fixé ?
11. Les prérogatives du P/APC et le secrétaire général sont-t-elles claires et précises pour chacun d'eux ?
12. le rôle des différentes structures de la commune est-il bien défini ?
13. Quel impact du caractère administratif et technique des services sur le partage des fonctions ?
14. Quelles sont les structures politiques que possède la commune ?
15. Comment se caractérisent les relations internes et les relations externes de l'administration communale ?
16. La commune a-t-elle des objectifs à court, à moyen et à long terme ?
17. Quelle manière ou démarche par laquelle il est possible de faire une adaptation du programme politique à un programme dit managérial, applicable et réalisable sur le terrain ?

18. quels rapports entre les fonctionnaires et les élus ?
19. Y a-t-il des interférences entre les élus et les chefs de services ?
20. En tant que responsable du personnel, optez-vous pour une gestion se basant sur le rendement ?
21. Quel genre de technique utilisez vous pour motiver vos personnels ?
22. La commune suit-elle l'objectif ou la démarche tracée par l'équipe précédente ?
23. Faites-vous participer la société civile dans la gestion des affaires locales ? Dans quel objectif et de quelle manière ?
24. L'annualité du budget ne constitue pas à votre avis une lacune pour les projets dont la réalisation s'étale sur des années ?
25. Avez-vous des estimations des besoins de la population ? Si c'est oui, de quelle manière ?
26. Avez-vous un système d'information, un tableau de bord de la commune ?
27. Les ressources financières de votre commune sont-elles suffisantes pour faire face aux besoins de la population ?
28. Comment sont faites l'évaluation et le contrôle de l'activité communale ?
29. Avez-vous engagé la commune dans un projet en coopération avec d'autres communes ?
30. Quels sont les différents moyens de communication dont dispose la commune ?
31. La communication à l'intérieur et à l'extérieur de la commune est –elle satisfaisante ?
32. Comment se présente la coordination entre les différentes structures de la commune ?
33. Avez-vous des archives ?
34. Quels sont les différents intervenants dans l'action de la commune ?
35. Y a-t-il une interrelation entre les actions des différents intervenants ? Si c'est oui, comment est-elle réalisée. Si non, quel est son impact sur les projets ?
36. Le P/APC se contente t-il de respecter des procédures ou des lois en vigueur ou bien s'adapte-t-il aux différentes situations que vit la commune ? Autrement dit est-ce que le P/APC administre ou gère la commune ?

37. Les responsables locaux sont-ils autonomes dans leur fonction de gestion des affaires locales ? Si non, quel est le contrôle exercé à leurs égards ?
38. Comment se présente la fonction de la Direction générale dans la commune de Tizi-ouzou ?
39. Quels sont les modes de gestion auxquels les responsables locaux ont fait recours pour gérer les affaires de la commune ?
40. quelles sont les différentes étapes pour arrêter un plan d'action de la commune ?