L'ADMINISTRATION CORROMPUE BLOQUE LES PERSPECTIVES D'UNE BONNE GESTION FINANCIÈRE

Combattre les abus de biens publics

L'idée qu'une bonne gestion financière (BGF) accompagne nécessairement la lutte contre la corruption est corollaire du constat qu'une mauvaise gestion financière et une comptabilité inappropriée sont deux facteurs qui favorisent la corruption. À cela, on oppose parfois, à raison, que la mise en œuvre des seuls moyens techniques de la gestion financière ne saurait permettre de neutraliser les effets de rapports sociaux qui se tissent pour et par la corruption — rapports au sein de la hiérarchie administrative et rapports privilégiés entre celle-ci et certains groupes d'intérêts, d'une part, et le public, d'autre part. Ainsi en est-il d'une administration corrompue au sens large d'un système qui fonctionne suivant des règles qui favorisent une minorité : individu, famille, tribu, ethnie, voire région, etc.

Les rapports qu'entretiennent de telles administrations publiques avec les usagers et les règles auxquelles elles obéissent déterminent des relations de prédation sur leur environnement au profit de minorités et au détriment du plus large public. On peut alors parler de «kleptocratie ». Des rapports de ce type sont des obstacles à la mise en place d'une gestion financière saine, quand bien même existerait — à un niveau ou à un autre des instances des pouvoirs publics — le projet pour une telle entreprise. Il peut parfois arriver qu'une apparence de «bonne gestion financière» (BGF) serve à couvrir des pratiques totalement corrompues — en particulier lorsque est rompu le lien d'authenticité entre ce qui est enregistré et la réalité «des flux et des stocks», que les enregistrements financiers sont censés refléter.

Néanmoins, une bonne gestion financière réelle est un instrument indispensable pour une administration transparente et responsable des affaires publiques. Autrement dit, le succès de la mise en œuvre d'une bonne gestion financière dépend de son intégration à une stratégie globale de lutte contre la corruption résultant d'une réelle volonté politique de changement. Plus précisément, elle est l'auxiliaire nécessaire d'une réforme administrative qui constitue un des axes fondamentaux d'une telle stratégie.

Une bonne gestion financière peut être définie comme une mobilisation et une utilisation efficientes des ressources financières selon des objectifs fixés. Elle devrait permettre de révéler et d'identifier les responsabilités en cas de corruption. Elle constitue de ce fait un moyen de prévention et de dissuasion. Les fonctions de la bonne gestion financière se rapportent essentiellement au financement, à la tutelle, à l'analyse et au bilan. Elle consiste à analyser et mesurer les conséquences financières d'une décision de gestion avant et après sa mise en œuvre ; de s'assurer que la trésorerie est suffisante pour financer les activités et opérations prévues ; de sauvegarder les ressources par des contrôles financiers adéquats ; de fournir un cadre financier pour la planification de futures activités et opérations ; de gérer les systèmes de transactions qui fournissent des données permettant de mieux contrôler et planifier toute action et opération ; et enfin, de rendre compte et faire le bilan en interprétant les résultats des activités et opérations en termes financiers.

Utilisation des ressources publiques à des fins privées

L'idée qu'une bonne gestion financière en matière de deniers publics devrait permettre de détecter des actes de corruption résulte de l'analogie entre abus de bien social et abus de bien public. De même que la gestion des sociétés anonymes ou des sociétés à responsabilité limitée peut donner lieu à des abus de bien sociaux et à une utilisation des ressources contraire aux intérêts des actionnaires et des objectifs de l'entreprise, la gestion des affaires publiques peut donner lieu à des abus de pouvoir qui se traduisent par une utilisation des ressources publiques à des fins privées. C'est même là une des définitions courantes de la corruption.

Une bonne gestion financière est dans ce cas à la fois un instrument de mise en œuvre des décisions en matière de dépenses publiques et un moyen de contrôle de l'utilisation conforme des ressources publiques. Elle se consacre ainsi au respect de la légalité et à la réalisation d'un objectif d'efficience, voire d'opportunité, des dépenses. Elle fournit des informations aux décideurs impliqués dans la gestion du secteur public à tous les niveaux, en particulier au législateur, afin de l'inciter à prendre des décisions plus pertinentes. Dans la mesure où l'accès à l'information est légalement assuré – ce qui n'est toujours pas le cas en Algérie —une gestion financière dont toutes les informations sont accessibles au public permet à ce dernier de peser sur la décision par les moyens que la démocratie procure : interpellations des pouvoirs publics, choix des élus, etc.

Institutions externes de contrôle et d'audit indépendantes

Cette transmission de l'information financière n'est pas directe entre les opérateurs qui agissent dans la sphère proprement financière et les sources de la décision. Ainsi, une BGF doit se combiner avec des instances qui lui sont extérieures et qui ont la capacité d'exercer des contrôles afin de valider l'information et de l'analyser.

Les institutions externes de contrôle et d'audit, la Cour des comptes et les commissions parlementaires sont autant d'intervenants indispensables pour exercer des contrôles externes et valider une bonne gestion financière. Le principe général d'indépendance de ces instances est une garantie de la crédibilité de leurs contrôles. La large publicité des résultats des audits et contrôles effectués est un facteur puissant de transparence – en ce qu'il permet l'accès du public à l'information – et joue un rôle pédagogique certain. Lorsque des audits externes sont commandités à des organismes spécialisés privés, un soin particulier doit être apporté à leur choix, de manière à éviter les audits de complaisance. Cela nécessite l'établissement de critères, transparents et vérifiables, de sélection des intervenants.

Un complément indispensable des contrôles de bonne gestion financière réside dans la sanction — punition ou récompense — des responsables. L'impunité est en effet le plus sûr encouragement aux pratiques de mauvaise gestion, donc à l'inefficacité de toutes les mesures qui viseraient à mettre en place une BGF et finalement un encouragement à la corruption. Il est de plus indispensable de garantir la protection des agents qui refusent la pression des corrompus et qui sont susceptibles d'apporter des témoignages sérieux et documentés sur des faits de corruption avérés.

Djilali Hadjad

ENFIN UN PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT BUDGÉTAIRE 50 ANS APRÈS L'INDÉPENDANCE

Mais pas avant... 2012 !

Le Conseil du gouvernement a examiné et endossé, le 12 mars dernier, l'avant-projet de loi organique relative aux lois de finances, présenté par le ministre des Finances. L'avant-projet de loi organique remplace la loi de 1984 relative aux lois de finances qui a un caractère de simple loi ordinaire. Selon le communiqué du Conseil du gouvernement, cette dernière est dépassée du fait des profondes mutations enregistrées dans le pays, tant au plan politique qu'économique. Les changements profonds engagés dans le domaine budgétaire, résultant de l'importante réforme portant modernisation des systèmes budgétaires, nécessitent la mise à niveau adéquate des dispositifs juridiques qui encadrent ce segment primordial du secteur des finances. Les nouvelles dispositions proposées par l'avant-projet de loi s'articulent autour de cinq axes fondamentaux, toujours selon le gouvernement.

1. Il s'agit, d'abord, de donner à ce texte le caractère de loi organique, conformément aux dispositions de la Constitution, afin de lui conférer une valeur juridique supérieure aux lois de finances elles-mêmes.

2. Il s'agit, ensuite, de la prise en considération des grands axes de la réforme budgétaire engagée, à l'effet de moderniser les systèmes budgétaires.

Il convient de rappeler que cette réforme a, selon le gouvernement, pour principaux objectifs une approche pluriannuelle des recettes et des dépenses de l'Etat ; une amélioration de la gestion des finances publiques, tout en renforçant la responsabilité des gestionnaires et le contrôle de la performance ; une meilleure lisibilité des différents documents budgétaires annexés à la loi de finances ; et l'élaboration et la présentation annuellement d'une loi de règlement budgétaire qui est un moyen pour le Parlement de contrôler les résultats des objectifs et la performance des ordonnateurs.

3. Il s'agit, en outre, des aménagements techniques et juridiques à introduire à l'effet de préciser les différentes formes de lois de finances, à savoir la loi de finances initiale, la loi de finances rectificative, qui remplacera la loi de finances complémentaire, et la loi de règlement budgétaire. Ces aménagements concernent, par ailleurs et, notamment, la description des ressources et des charges, les dépenses d'investissements, les limites d'ouverture des comptes d'affectation spéciale (CAS), l'introduction des principes comptables et la flexibilité juridique pouvant être adoptées en cas de situations d'exception qui sont précisées dans l'avant-projet de loi.

4. Il s'agit, également, de la suppression des dispositions relatives aux institutions, établissements publics administratifs et autres organismes publics. Pour ces catégories d'organismes, il est prévu d'organiser leur encadrement juridique par un texte particulier. Toutefois, pour éviter un vide juridique, il est prévu, à titre transitoire, de maintenir les dispositions régissant ce domaine jusqu'à l'adoption du texte les concernant.

5. Il s'agit, enfin, du renforcement de l'information et du contrôle parlementaire. Une nouvelle disposition est proposée dans l'avant-projet de loi pour tenir compte de l'introduction de la comptabilité d'exercice à la faveur de la réforme budgétaire et comptable en cours. Dans ce cadre, la Cour des comptes aura à produire un rapport portant certification des comptes en même temps que le projet portant loi de règlement budgétaire, qui est déposée au Parlement avant le 1er juin de l'année d'exécution du budget.

La loi de règlement budgétaire permettra, ainsi, au Parlement de contrôler les résultats des objectifs et la performance des gestionnaires et donc de l'exécutif. Il convient de noter que la loi de finances afférente à l'année 2012 sera la première préparée, discutée, votée et exécutée conformément aux dispositions de la présente loi organique. La loi portant règlement budgétaire afférente à 2012 sera également préparée, discutée et votée conformément aux dispositions de la présente loi organique. Les lois de finances afférentes aux exercices antérieurs à 2012 demeurent régies par les dispositions de la loi n° 84-17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances.

DES MOTS POUR MIEUX COMPRENDRE

Clientélisme et concussion

La corruption peut prendre de multiples formes. Nous définissons ci-dessous deux d'entre elles — le clientélisme et la concussion —, malheureusement très répandues en Algérie, notamment au niveau du pouvoir politique : à l'approche des élections présidentielles de 2009, elles risquent de connaître une flambée sans précédent. De quoi s'agit-il ?

Clientélisme. Le clientélisme consiste, pour le détenteur d'une autorité, à accorder des avantages indus pour fidéliser des personnes et en faire ses obligés.

Le clientélisme recouvre plusieurs pratiques :

- le recrutement d'agents sur la seule base d'affinités politiques au mépris des règles en vigueur ;
- la création de postes en faveur d'amis politiques alors que leur utilité n'est pas avérée ;
- l'utilisation d'une position de pouvoir pour assurer l'impunité d'amis politiques qui auraient commis des actes répréhensibles ;
- l'orientation de l'aide sociale aux populations en fonction de l'appartenance politique ;
- le fait de favoriser sa région dans le choix d'implantation d'un projet de développement au détriment de sites plus appropriés.

Concussion. Pratique par laquelle une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public reçoit, exige ou ordonne de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû.

La concussion peut aussi consister à accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux et réglementaires.

BONNES PRATIQUES DE GESTION PUBLIQUE

Comment font les autres pays ?

Pour en savoir plus sur l'expérience française et autres pays étrangers, consulter le site Internet suivant : <http://www.performance-publique.gouv.fr/le-budget-et-les-comptes-de-letat/lessentiel/qu-est-ce-qu-une-loi-de-reglement.html>

LE DEBAT EST OUVERT

«Le Soir Corruption» peut être joint par voie postale :
Le Soir d'Algérie - Espace «Corruption»
Maison de la presse,
1, rue Bachir-Attar, Alger
Fax : 021 67 06 76
Internet :
soir_corruption@hotmail.com