

*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*  
*Département des sciences Economiques*

# *Mémoire*

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

## *Thème*

**Essai d'analyse des origines de la crise des  
finances communales : Cas des communes de la  
wilaya de Tizi-Ouzou.**

**Présenté par**  
**DJEDDI. Souad**

**Sous la direction de**  
**Mr ALI ZIANE. Moh Ouamar**

**Jury composé de :**

**Président :** Mr CHABANI.Smail, Professeur à l'INC

**Rapporteur :** Mr ALI ZIANE .Moh Ouamar, Maître de Conférences UMBB

**Examineurs:** Mme AHMEDZAID\_ CHERTOUK.Malika, Maître de Conférences à l'UMMTO

Mr SI MOHAMED. Djamel, Maître de Conférences à l'UMMTO

Mr ABIDI. Mohamed, Docteur en Economie à l'UMMTO

**Promotion 2008**

# Remerciements

*J'exprime mes plus vifs remerciements et ma profonde gratitude à mon encadreur M<sup>r</sup> Ali ZIANE .M.O qui a accepté de diriger ce travail malgré les sollicitudes dont il fait l'objet. Je le remercie chaleureusement pour ces encouragements et ces conseils.*

*De plus je tiens à remercier l'ensemble des enseignants qui ont contribué à ma formation (graduation et post graduation). Une attention particulière à Mme AHMED ZAID\_CHERTOUK en sa qualité de responsable de la post graduation « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales »*

*Par ailleurs je tiens à remercier également tous ceux qui ont bien voulu m'aider à la réalisation de ce travail, en particulier l'aimable personnel du Ministère des finances entre autre M<sup>r</sup> BATACHE, ainsi que le personnel de la wilaya de Tizi-Ouzou, que se soit la direction de la planification et aménagement du territoire, ainsi que la direction de l'administration locale, en particulier M<sup>r</sup> DJAFOUR.*

# *Dédicaces*

*Je dédie ce travail à mes chers parents, mes frères et mes soeurs, à toutes mes nièces et mes neveux, à mes ami(e)s en particulier Kahina, ainsi qu'à mon fiancé Ali.*

<b>Tableau N° 01</b> : La matrice de (dé)centralisation .....	26
<b>Tableau N° 02</b> : La Balance générale d'un budget primitif (B.P).....	62
<b>Tableau N° 03</b> : La Balance générale d'un budget supplémentaire.....	63
<b>Tableau N° 04</b> : La balance générale d'un compte administratif (CA).....	64
<b>Tableau N°05</b> : Barème de la Taxe sur les permis de construction (En Da).....	82
<b>Tableau N°06</b> : Barème de la taxe sur les permis de lotir (En Da).....	82
<b>Tableau N°07</b> : Le barème de la taxe de morcellement (En Da).....	82
<b>Tableau N°08</b> : La répartition de la TAP.....	83
<b>Tableau N°09</b> : La répartition de la TVA.....	84
<b>Tableau N°10</b> : Le tarif de l'impôt sur le patrimoine.....	85
<b>Tableau N°11</b> : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs tailles démographiques.....	102
<b>Tableau N°12</b> : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité.....	103
<b>Tableau N°13</b> : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs tailles démographiques et le relief géographique.....	104
<b>Tableau N° 14</b> : Le classement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par ensembles géographiques homogènes.....	106
<b>Tableau N° 15</b> : La Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur degré de développement.....	108
<b>Tableau N°16</b> : La répartition du foncier agricole.....	114
<b>Tableau N°17</b> : Le classement des effectifs communaux au niveau national.....	122
<b>Tableau N° 18</b> : La structure des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou .....	123
<b>Tableau N°19</b> : la répartition socio-professionnelle des communes de l'échantillon.....	125
<b>Tableau N°20</b> : La situation des effectifs de l'échantillon de commune de la wilaya de Tizi-Ouzou arrêté au 31/12/2007.....	126
<b>Tableau N° 21</b> : Les 9 critères du CAF.....	138
<b>Tableau N° 22</b> : Les types de management.....	144
<b>Tableau N°23</b> : La répartition des communes selon le ratio de richesse et les zones géographiques.....	151
<b>Tableau N° 24</b> : Evolution des recettes.....	154

<b>Tableau N°25:</b> Variation annuelle moyenne de la part des ressources propres.....	157
<b>Tableau N° 26 :</b> Evolution des dépenses.....	159
<b>Tableau N°27 :</b> La part des dépenses de personnel dans les dépenses de gestion.....	162
<b>Tableau N°28:</b> Le nombre de commune déficitaire dans la wilaya de Tizi-Ouzou.....	164
<b>Tableau N° 29 :</b> Evolution des montants des dettes des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	165
<b>Tableau N° 30 :</b> Evolution de la subvention d'équilibre des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	166
<b>Tableau N°31 :</b> L'évolution générale des subventions.....	167
<b>Tableau N°32 :</b> Certains éléments de la grille d'équipement définis en fonction de la hiérarchie administrative.....	169
<b>Tableau N°33 :</b> Les missions de la commune dictées par l'actuelle loi de 1990.....	170
<b>Tableau N°34:</b> La part de l'autofinancement dans les recettes d'équipement.....	173
<b>Tableau N° 35 :</b> Dotation de l'autofinancement communal (2006).....	174
<b>Tableau N°36 :</b> L'effort moyen d'équipement des communes de l'échantillon.....	175
<b>Tableau N°37 :</b> Le taux de réalisation des dépenses d'équipement des communes.....	177
<b>Tableau N°38 :</b> Evolution du niveau du service rendu (N.S.R) pour 2006.....	178

## ***Index des Graphiques et Schémas***

<b><i>Graphique N° 01</i></b> : Evolution relative des dépenses publiques en temps de guerre et de crise .....	19
<b><i>Graphique N° 02</i></b> : Centralisation et perte de bien-être.....	36
<b><i>Graphique N° 03</i></b> : La répartition des communes selon la taille démographique et le relief géographique .....	104
<b><i>Graphique N°04</i></b> : Le classement des communes selon le relief géographique.....	106
<b><i>Graphique N° 05</i></b> : La classification des communes de la selon le degré de développement.....	108
<b><i>Graphique N°06</i></b> : La répartition socioprofessionnel .....	123
<b><i>Graphique N° 07</i></b> : La structure des effectifs communal pour 2006.....	124
<b><i>Graphique N° 08</i></b> : La répartition de l'effectif communal selon les catégories de recrutement.....	124
<b><i>Graphique N°09</i></b> : La répartition socio-professionnelle de l'échantillon.....	125
<b><i>Graphique N°10</i></b> : La répartition des communes selon le ratio de richesse.....	152
<b><i>Graphique N° 11</i></b> : L'évolution des recettes des communes.....	155
<b><i>Graphique N°12</i></b> : La structure des recettes de fonctionnement pour 2006.....	156
<b><i>Graphique N°13</i></b> : La structure des recettes d'équipement.....	157
<b><i>Graphique N°14</i></b> : L'évolution des dépenses.....	160
<b><i>Graphique N°15</i></b> : La structure des dépenses de fonctionnement pour 2006.....	160
<b><i>Graphique N°16</i></b> : L'indice d'évolution de dépenses en personnel et des dépenses de gestion.....	162
<b><i>Graphique N°17</i></b> : La structure des dépenses d'équipement.....	163
<b><i>Graphique N°18</i></b> : Le nombre de communes déficitaires.....	164
<b><i>Graphique N°19</i></b> : La structure des recettes d'équipement pour l'échantillon.....	171
<b><i>Schéma N° 01</i></b> : Les pouvoirs du président de la république.....	41
<b><i>Schéma N°02</i></b> : Les pouvoirs du chef du gouvernement.....	42
<b><i>Schéma N° 03</i></b> : Les pouvoirs des ministres.....	43
<b><i>Schéma N° 04</i></b> : décret exécutif n° 90-188.....	44
<b><i>Schéma N° 05</i></b> : L'organigramme du Ministère.....	45
<b><i>Schéma N° 06</i></b> : L'organisation administrative algérienne.....	47
<b><i>Schéma N°07</i></b> : L'organigramme de la wilaya.....	48
<b><i>Schéma N°08</i></b> : L'organigramme de la commune.....	49
<b><i>Schéma N° 09</i></b> : L'exécution du budget communal .....	72

### **I) Introduction générale**

Au cours de ces dernières années les finances locales sont devenues un enjeu tant dans les pays « unitaires » que dans les pays « fédéraux ». Cet enjeu se traduit par la mise en place de la décentralisation. Elle est appréhendée comme la meilleure source de prise en compte de la demande sociale vu que les centres de décisions sont plus proches des demandeurs et de leurs attentes, ainsi qu'un service de proximité et donc de mieux gérer les services publics en rendant leur fonctionnement plus transparent. Elle rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décision comme à la gestion des services, elle permet aussi un meilleur contrôle des responsables élus au nom de la démocratie.

Le processus de décentralisation engagé dans notre pays et les nouvelles exigences du développement économique pose le problème de la dépendance du local envers le centre planificateur avec acuité, engendrant ainsi des dysfonctionnements multiples notamment au niveau infra-étatique.

Tous les systèmes politiques, dans leur dynamique de structuration et de fonctionnement, sont soumis à un double mouvement : un mouvement centripète qui pousse vers la centralisation et un mouvement centrifuge qui plaide pour la décentralisation. Chaque Etat, en tenant compte de son histoire, de sa culture, du régime politique qu'il a initialement adopté, de ses possibilités et de ses contraintes, essaie de trouver le meilleur équilibre entre ces deux phénomènes dans un mouvement de balancier tantôt favorable à l'un tantôt favorable à l'autre.

### **II) Eléments de problématique**

Avec la diversification de ses fonctions, l'Etat se trouve contraint de céder certaines de ses attributions au profit des collectivités locales qui auront ainsi une certaine liberté dans l'élaboration de leurs propres opérations, à travers le canal de la décentralisation (au développement venu d'en haut, on oppose désormais le développement par le bas) dans le but de mieux gérer les affaires locales.

Selon la Charte nationale<sup>1</sup>, cette politique se traduit dans le cas de l'Algérie par une répartition judicieuse des compétences et des tâches correspondant à une division rationnelle de la responsabilité dans le cadre de l'unité de l'Etat.

---

<sup>1</sup> Charte nationale de 1986.

La commune est la collectivité territoriale de base. Consacrée par la Constitution du 10 septembre 1963, et bien définie par le Code communal, dans son premier article : « la commune est la collectivité territoriale politique, économique, sociale et culturelle de base »<sup>1</sup>.

Quand on se réfère au cadre juridique et institutionnel, les objectifs fixés aux collectivités locales sont importants et ambitieux. Ils visent une implication plus grande des responsabilités, l'éclosion des initiatives et un exercice de gestion du développement économique et social à la mesure des attentes des citoyens. Mais dès les premières années de l'indépendance, l'institution communale algérienne se trouvait dépourvue de moyens pour mener à terme les objectifs tracés et les rôles dévoués et sombre dans une crise multi dimensionnelle, qui affecte à la fois la situation financière (endettement des communes) mais aussi organisationnelle (sur effectif sans rendement) à fortes retombées sur le niveau du service fourni.

Tout d'abord, la solution recommandée était de planifier l'économie nationale et de créer un climat propice de façon à diminuer les disparités socio-économiques entre les régions du pays et les différences de revenu. La gestion centralisée et planifiée, notamment du personnel et des moyens financiers, est vue comme le meilleur moyen pour y faire face, mais elle montra ses limites rapidement en générant des disparités considérables ; des centres et chefs lieux fortement urbanisés (régions riches, dotées de fort potentiel et d'infrastructure) et un arrière pays démunie de ressources (des régions pauvres).

Malgré les réaménagements apportés par la loi 81-09 du 04 juillet 1981 complétant l'ordonnance N° 64-24 du 18 janvier 1967 et la loi 90-08<sup>2</sup>, du 07 avril 1990 relative à la commune, le système des finances communales montre des limites, car 1 159 communes sur les 1541 communes existantes font appel au fonds de péréquation pour équilibrer leur budget, dont la majorité est issue du découpage territorial de février 1984, demeurent actuellement déficitaires, soit 75,2%<sup>3</sup> du total national excluant toute initiative de développement local. Ce constat est dû essentiellement à l'effondrement des cours du pétrole en 1986 conjugué simultanément avec la baisse du prix du Dollar qui se trouve être la monnaie de règlement des exportations, les pouvoirs publics sont donc contraints de changer de politique ; ce qui a

---

<sup>1</sup> Ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal

<sup>2</sup> Loi N° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune, p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>3</sup> Le nombre de communes déficitaires pour 2002 était de 1159 selon la revue CENEAP, N° 25, 2002

marqué un tournant majeur dans la politique budgétaire<sup>1</sup>, engendré par l'accélération du rythme des réformes. A compter de 1994, le gouvernement a entrepris un vaste programme de stabilisation dont l'élément capital était la compression des dépenses publiques, impliquant ainsi des contraintes financières structurelles qui se sont généralisées à tous les secteurs de l'économie nationale. Aussi, les communes ne pouvaient pas échapper aux effets de la crise et voient leurs dotations budgétaires se réduire sans que leurs missions ne soient révisées. Le cumul des déficits a produit une lourde dette pour les communes provenant essentiellement du fait des dépenses supplémentaires (dépenses de charge imprévisibles dans les budgets communaux) ; cela à des effets indésirables sur la situation financière des communes. Le rapport entre l'Etat et les collectivités territoriales se caractérise le plus souvent par une forme de subordination des secondes vis-à-vis du premier. De ce fait, le principe d'autonomie financière semble être en perpétuel conflit avec celui de la libre administration.

Des sommes colossales transitent par le biais du canal des collectivités locales sans que le service rendu en contre partie ne soit à la hauteur de la demande sociale, de plus concernant les communes algériennes, elles n'empruntent aucune logique ou stratégie financière ou managériale et restent subordonnées à l'Etat car elles fonctionnent principalement par les subventions de celui-ci (les plans communaux de développement -PCD- et les plans sectoriels développement -PSD). Les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou n'échappent pas à la règle et connaissent aussi un endettement dont la gestion reste rudimentaire, seulement le montant diffère d'une commune à une autre et d'une année à une autre. A cause des déficits cumulés, le rôle assigné aux communes consacrées par le code communal, n'est pas mis en pratique. Il ne reflète pas fidèlement les textes. Vue par les collectivités locales (notamment par la commune) ; la crise des finances communale, résulte de la centralisation ; l'Etat s'est approprié les meilleurs impôts alors que les collectivités locales notamment, les communes qui survivent avec des impôts archaïques. Vue par l'Etat, la crise reflète l'incapacité des autorités locales à suivre les évolutions économiques et sociales.

Dans ce sillage, nous posons la problématique suivante: *Vu le nombre élevé de communes présentant des budgets déficitaires, quels seraient les facteurs inducteurs de la crise des finances communales dans une économie en pleine mutation ?*

---

<sup>1</sup> Extrait du rapport N° 16171 de la banque mondiale, les dépenses publique vers une grande efficacité cas de l'Algérie ; 1997

L'objet du questionnement est de déceler les causes responsables des inefficacités et des difficultés financières dans lesquelles se débattent les communes algériennes.

### **III) Les hypothèses de recherche**

Dans le but de mener à bien notre travail qui tente de répondre aux questions qui ont trait à la crise des finances communales, nous allons nous focaliser sur un échantillon de communes de la wilaya de Tizi Ouzou, mais c'est une tendance à généraliser au reste du territoire national. Trois hypothèses semblent prendre de l'ampleur et être un facteur clef dans l'explication du phénomène étudié.

- ❖ **Hypothèse (1) : La commune cellule de base décentralisée mais absence d'une réelle autonomie ;**
- ❖ **Hypothèse (2) : L'inadéquation entre le système fiscal et financier et le rôle assigné aux collectivités locales ;**
- ❖ **Hypothèse (3) : L'introduction de volet managérial comme moyen de dynamique des finances communales.**

### **IV) Délimitation et description du terrain de recherche**

Notre étude portera sur la wilaya de Tizi Ouzou qui se trouve une zone montagneuse comportant 1400 villages regroupés dans 67 communes. C'est un nombre très important par rapport au reste du pays, elle s'étend sur une superficie de 2.957,9362 Km<sup>2</sup>, soit 0,13% du territoire national, abritant 1 229 718 habitants sur des versants de la montagne, avec une densité moyenne de 415 habitants / km<sup>2</sup> <sup>1</sup>.

Les quatre grands ensembles qui constituent l'espace de la wilaya sont :

- Le couloir du SEBAOU ;
- Le couloir de DRAA-EL MIZAN ;
- La région côtière ;
- Les axes des hauteurs (hautes montagnes).

Les disparités géographiques peuvent s'illustrer à travers la répartition déséquilibrée de la population, par l'urbanisation anarchique des villes, ainsi que par la répartition inéquitable du niveau de l'encadrement des communes.

Pour mener notre recherche d'une façon exhaustive, nous avons opté pour la combinaison d'un certain nombre de méthodes d'investigations. Aussi, pour remédier aux insuffisances de références bibliographiques appliquées à la réalité algérienne nous avons opté pour une série d'entretiens principalement au sein de la direction de l'administration locale de la wilaya (DAL), et avec les différents secrétaires généraux de quelques communes essentiellement celle de MEKLA et AZAZGA. Aussi pour pallier au manque de données au niveau local, nous avons procédé à une enquête par questionnaire auprès d'un échantillon de 10 communes de la wilaya de Tizi Ouzou, en plus des entretiens répétés que nous avons réalisé avec le personnel de la DAL.

### **V) Intérêt du sujet**

Le thème de notre travail de recherche intitulé « Essai d'analyse des origines de la crise des finances communales » s'insère dans le cadre de la formation post-graduation dans la spécialité « Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales »<sup>2</sup> où nous avons eu à traiter les finances locales et l'économie publique locale durant le cycle d'études théoriques que nous avons suivi.

Par ce travail nous tenterons d'apporter une contribution au diagnostic de la situation des institutions communales algériennes et essayer de proposer les instruments pour y faire face. Ce travail a pour objectif de tenter de mettre en évidence, - autant que faire se peut- les éléments susceptibles de contribuer à une amélioration substantielle de la gestion des finances locales. De plus, on tentera de cerner et étudier les difficultés les plus importantes entravant la gestion des finances publiques communales et chercher le moyen de rendre cette gestion plus compétitive en s'inspirant des nouvelles normes et procédés de gestion et ce grâce à l'introduction du management public local dans l'institution communale.

### **VI) Les raisons principales ayant motivé notre choix**

Les principales motivations qui nous ont incités à opter pour l'étude de la crise des finances communales appliquées à la réalité algérienne sont :

---

<sup>1</sup> Service de la planification et d'aménagement du territoire, estimation de la population et densité par commune au 13/12/2006.

<sup>2</sup> Spécialité de post-graduation à l'université Mouloud MAMMERI de Tizi Ouzou 2005.

- Le champ d'investigation et les travaux universitaires sur les collectivités locales sont très limités ; la recherche est attrayante malgré les difficultés inhérentes à ce sujet qui de plus est pluridisciplinaire.
- La place des communes dans un contexte de transition d'une économie centralement planifiée à une économie dite de marché où la commune peut jouer le rôle d'agent économique à part entière.
- On assiste à une remise en cause des théories de développement dites « par le haut » et l'émergence des modèles de développement « par le bas », car, les initiatives locales prennent de plus en plus de poids, où les missions sont gérées par les intérêts concernés et les décisions sont d'autant mieux acceptées à la plus petite échelle.
- L'impossibilité pour le pouvoir central, quant à lui tout seul de répondre à toutes les préoccupations de la vie d'un grand peuple, à ce propos A. de Tocqueville à écrit « un pouvoir central ne peut embrasser à lui seul tous les détails de la vie d'un grand peuple ..... »<sup>1</sup>.
- La situation financière des communes algériennes ne cesse de s'aggraver depuis l'avènement du premier code communal qui date du 18 janvier 1967 et qui attribuait aux communes les mêmes missions sans tenir compte de leurs diversités, autrement dit la rigidité du code communal avait posé dès le départ le problème des disparités et des écarts entre les différentes communes, malgré les tentatives de reformes<sup>2</sup> introduites à ce jour.

### **VII) Définitions de certains outils**

#### **1) La commune**

Selon le code communal<sup>3</sup> : « la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base »<sup>4</sup> de plus « la commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle est créée par la loi »<sup>5</sup>, « la commune a un territoire, un nom et un chef-lieu »<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> A de TOCQUEVILLE, in, « le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale », ouvrage collectif P.ABECASSIS ,P.BATI FOULIER,S.ZEGHNI,éd Ellipses 1996 P.70

<sup>2</sup> Principalement la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>3</sup> Loi N° 90-08 du 07avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>4</sup> Art.1 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>5</sup> Art.36, alinéa 2 de l'ordonnance n°76-97 du 22/11/1976 portant promulgation de la constitution de la RADP

<sup>6</sup> Art.3 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

Elle n'est pas seulement un territoire et une population, mais un réel intermédiaire organisé entre les citoyens et l'Etat central qui tient sa vie juridique de la loi (code communal). Elle est une autorité fortement décentralisée car les pouvoirs locaux ont une liberté suffisante pour la gestion des affaires locales.

Malgré le fait de l'existence d'un pouvoir à l'échelon local, celui-ci demeure toujours sous le contrôle de la tutelle, exercé par le ministère de l'intérieur, du wali ou le chef de daïra suivant l'importance de la commune ou de la nature des décisions prises par la délibération ; dans le but de sauvegarder l'intérêt général et d'éviter une mauvaise gestion nuisible à la collectivité ainsi que le respect de la légalité.

### ***2) Le budget communal***

Le budget communal est défini comme étant l'acte administratif prévoyant et autorisant pour une année civile l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité locale<sup>1</sup>. Il est subdivisé en deux grandes parties appelées chacune d'elle « section budgétaire » ; la première section est dite de fonctionnement, où sont regroupées toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées au titre des opérations courantes relatives à l'exploitation des services ; tandis que la seconde est consacrée à l'équipement et à l'investissement où sont retracées les opérations d'acquisition, de cession, de construction de biens meubles et immeubles ainsi que les gros travaux.

### ***3) La décentralisation/ La déconcentration***

La notion de décentralisation est souvent définie parallèlement à une autre notion qui est la déconcentration<sup>2</sup>. La décentralisation et déconcentration sont deux techniques de gestion administrative visant la réalisation d'une division de travail et de permettre aux pouvoirs de décision d'être exercés sur place, contrairement à la centralisation qui signifie que toutes les décisions et pouvoirs de décision soient entre les mains de l'autorité centrale.

Cependant, la décentralisation est différente de la déconcentration, cette dernière est une simple délégation de certaines décisions à des représentants de l'Etat central au niveau local, soumis à un contrôle hiérarchique, tandis que la décentralisation renvoie au transfert de compétences de l'Etat central vers des collectivités indépendante du centre, dotées de

---

<sup>1</sup> Article N° 154 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune, p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>2</sup> X .Greffé, La décentralisation, éd la découverte, paris, 1992.

personnalité morale ainsi qu'une autonomie financière, gérées par des organes élus par la collectivité.

## **VIII) Démarche méthodologique**

### **1) L'état des connaissances sur le sujet**

L'étude de la problématique de la crise des finances communales nous amène à étudier un ensemble d'ouvrages traitant de la discipline des finances publiques, des finances publiques locales et de l'administration territoriale en Algérie. Cela pose problème car malheureusement il y'a peu d'auteurs qui se sont penchés sur cette question pour le cas Algérien. Pour remédier à cet inconvénient, nous feront à chaque fois référence à une documentation spécialisée mise à notre disposition par des institutions et organismes publics, en plus de références de chercheurs et autres auteurs indépendants.

Concernant **la première série** de documents, nous ferons référence au Centre National d'Etudes et d'Analyse pour la Planification (CNEAP), Conseil National Economique et Social (CNES) et quelques revues des collectivités locales. Parmi les références capitales nous utiliserons essentiellement deux numéros de la revue du CNEAP :

- « Ressources et fiscalité locale » Alger, 1998, N°12
- « La décentralisation et la bonne administration » Alger, 2002, N° 25.

Une attention particulière a été accordée à la thèse de doctorat de ALI ZIANE .M.O<sup>1</sup>. En plus les ouvrages des finances publiques et les revues spécialisées des collectivités locales nous ont permis de cerner les grands problèmes posés par la gestion centralisée et décentralisée des situations locales à travers le monde. Les sites Internet que nous avons consultés sont ceux de l'Office National des Statistiques (ONS), du Conseil National Economique et Social (CNES), du Centre National d'Etudes et d'Analyse pour la Planification (CNEAP).

**La deuxième série** de documents que nous avons exploités est relative à ceux provenant des institutions administratives locales : Direction de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (DPAT), Direction de l'Administration Locale (DAL) de la Wilaya de Tizi Ouzou.

L'étude des finances communales exige une maîtrise des différentes législations régissant les finances locales et les collectivités locales (Constitutions, codes communaux, décrets ...)

---

<sup>1</sup> Mr ALI ZIANE «Les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie en transition », thèse de Doctorat, Université d'Alger 2000.

dans le but de bien clarifier les limites de compétences entre les différents niveaux décisionnels et les moyens qui vont avec.

## **2) La méthodologie de travail**

Pour mener à bien notre recherche, on a procédé à l'identification de l'administration Algérienne, et pour ce faire nous avons utilisé la méthode descriptive où nous avons constaté que la commune algérienne a connu deux transformations majeures. Une première fois, en 1967 par une politique adaptée aux réalités du pays et particulièrement au choix de l'orientation vers une économie socialiste. Le second virage connu par l'institution communale fut l'instauration du nouveau code communale de 1990, pour insérer le nouveau dispositif institutionnel dans un modèle de société de type libéral.

La description de l'état des finances communales nous permettra de tirer les enseignements nécessaires afin de déduire la démarche à suivre pour améliorer la situation des communes. Le diagnostic des ressources des communes livrera les points forts et les points faibles des situations inhérentes aux périodes antérieure et postérieure à 1990 et permettra, par ailleurs, une appréciation d'ensemble destinée à poser la problématique d'une évolution qualitative future.

Nous ferons recours à l'outil statistiques qui nous permet de qualifier les données quantitatives en calculant quelques ratios et en faisant des représentations graphiques sous forme de schémas explicatifs.

L'outil statistiques est un instrument indispensable dans l'analyse des situations financières des communes, vu l'impossibilité de faire une étude exhaustive sur toutes les 67 communes, le choix de l'échantillon relève plus de facteurs objectifs que subjectifs. Pour le facteur objectif, l'existence des disparités de richesse flagrantes entre les communes et l'intervention quasi permanente de l'Etat dans le but de réduire ces inégalités, constitue le point révélateur de notre problématique. En ce qui concerne la deuxième série de facteurs, le fait d'être résidente de cette wilaya, facilite la collecte de l'information, ce qui permet d'économiser le temps.

Notre population statistique est composée de 67 communes, nous avons prélevé un échantillon de 10 communes, soit 15% des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Plusieurs méthodes peuvent être envisagées pour la sélection de l'échantillon statistique, nous avons choisis la méthode « des quotas », qui est la plus utilisée, actuellement, en raison

de sa simplicité, de sa rapidité et de sa commodité à exécuter, comparativement aux méthodes aléatoires.

Pour les besoins de notre recherche certains critères sont pris en compte, à savoir :

- Le statut de la commune : chef lieu de daïra, de wilaya ;
- Le nombre d'habitants : commune de moins de 20 000 habitants, de 20 001 à 30 000 habitants, de 30 001 à 80 000 habitants, commune plus de 80 001 habitants ;
- Le ratio de richesse pour chaque commune fourni par les services de la wilaya de Tizi-Ouzou : communes disposant de moins de 200 Da /habitants, de 201 à 400Da /habitants, de 401 à 600 Da /habitants, communes de 601 à 800 Da /habitants et communes disposant de plus de 801 D/hab.
- La vocation de la commune : agricole, industrielle et touristique.

Après avoir effectué des rapprochements entre les différents critères on est parvenu à constituer un groupes de commune, composé de la sorte : Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, Azazga, Tigzirt, Ait Chafaa, Boghni, Makouda, Mekla, Ait Oumalou, Beni-Zemenzer.

### **IX) Le plan du travail**

Afin d'apporter des réponses à la problématique de la crise des finances locales, nous subdiviserons le travail en quatre chapitres :

Nous commencerons le travail par une introduction générale.

**Le chapitre (I) :** Concernera les fondements théoriques de l'intervention publique locale ;

**Le chapitre (II) :** Portera sur le dispositif de financement et de la fiscalité locale dans les communes algériennes ;

**Le chapitre (III) :** Il sera réservé à l'influence du facteur non financier sur la crise des finances communales et tenter de proposer des suggestions d'amélioration ;

**Le chapitre (IV) :** Sera consacré à l'analyse des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou; et proposer des suggestions pour le devenir de la gestion Locale ;

Nous finirons notre travail par une conclusion générale.

## **Introduction**

Les politiques publiques sont rarement gérées à partir d'un centre de décision unique, plusieurs lieux de décision sont généralement concernés et plusieurs modes de partage des compétences doivent alors être envisagés. Ces aménagements relèvent de différents ordres : *politiques*, à travers la volonté de rapprocher le pouvoir de décision des citoyens concernés ; *géographique*, dès lors que les distances multiplient les coûts et entraînent des désajustements ; *culturels*, si on est en présence de groupes de population différents les uns des autres. Aussi, des raisons d'ordres *économiques* s'il apparaît plus efficace d'envisager des modalités alternatives d'organisation des compétences selon les problèmes rencontrés.

Il est donc nécessaire d'analyser les facteurs de décentralisation des centres de décision, d'où la question du partage optimal des tâches et des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

L'évolution des collectivités locales en Algérie procède d'une conception d'ensemble de l'Etat qui tire ses origines aussi bien des enseignements puisés dans l'histoire que des exigences du modèle de développement adopté par le pays.

La commune est une organisation de droit public, dont la création se fait par le biais de la Loi ; elle constitue l'émanation de l'Etat central au niveau local. Elle se trouve investie de pouvoirs de décision et de gestion des affaires qui lui sont reconnues propres. L'accomplissement de ses missions statutaires exige la réunion de moyens financiers, matériels et humains. Ces missions relèvent du pouvoir public afin de répondre à l'intérêt général.

Pour mieux appréhender le processus de décentralisation et légitimer l'action publique locale nous allons commencer par exposer les fondements de l'action publique puis nous passerons aux fondements de l'action publique locale pour terminer avec l'organisation du pouvoir en Algérie partagé entre décentralisation et déconcentration.

## **Section (1) : De l'action centrale monopoliste à l'action locale légitime**

### **1) L'action publique**

#### **1.1) Le fondement de l'action publique**

La place actuelle des finances publiques dans la vie économique est le résultat du passage des finances publiques dites « classiques », de la période libérale du 19<sup>ème</sup> siècle, aux finances de la période interventionniste de l'entre-deux-guerres, puis aux finances de l'Etat-acteur économique de la seconde moitié du 20<sup>ème</sup> siècle. En un siècle, les dépenses et les recettes publiques sont passées de moins 15% des richesses produites avant la première guerre mondiale à un peu plus de 50 % de nos jours. Cette progression n'a pas toujours été régulière ; elle a été marquée par des sauts correspondant aux deux guerres mondiales et par des accélérations liées aux crises économiques.

##### **1.1.1) La période classique des finances publiques**

Pendant tout le 19<sup>ème</sup> siècle, et jusqu'à la première guerre mondiale, la vie économique est commandée par l'idée de primauté de l'initiative privée, telle qu'elle a été développée par des auteurs comme F.QUESNAY, A. SMITH ou J.B.SAY. Le principe de base est celle de la neutralité des finances publiques. L'Etat donc laissé agir la libre concurrence et les mécanismes du marché. Il doit se tenir en dehors de l'activité économique et son action doit être légère et neutre. Il a pour rôle indispensable de faire voter et respecter des lois afin d'aménager un cadre à l'action des individus « Etat-Gendarme » et de procurer un certain nombre de prestations qui relèvent de ses capacités classiques car l'initiative privée n'est pas en mesure de les garantir elle-même ; il s'agit principalement de l'armée, de l'administration générale, la construction et de l'entretien de certains ouvrages publics (routes, ponts canaux...). L'Etat a toutefois exercé une certaine action économique intentionnelle, celle-ci reste très limitée par rapport à celle que l'on connaît aujourd'hui. Les grands fondements de cette période sont les suivants :

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

### **- Limitation au maximum des dépenses publiques**

Elles sont considérées comme un mal indispensable et doivent rester cantonnées dans la prise en charge par les pouvoirs publics de services qui ne peuvent pas être fournis par des entreprises. Toute dépense, qui dépasse ce qui est strictement essentiel à la conservation de l'ordre social et à l'armée, a tendance à être traduite comme un gaspillage. « L'Etat est mauvais chef de famille, mauvais industriel, agriculteur et commerçant, mauvais distributeur de travail et de substance, mauvais régulateur de la production, des échanges, de la consommation... »<sup>1</sup>.

### **- Légèreté et neutralité de l'impôt**

D'après les juristes et les économistes de la période libérale, l'impôt a pour unique fonction d'assurer à l'Etat les moyens de financer ses dépenses. Les contributions fiscales doivent être les plus faibles et les plus discrets possibles. Selon J.B.Say, le meilleur de tous impôts est le dernier en importance.

### **- Respect de l'équilibre budgétaire annuel**

Ce principe écarte toute idée de déficit ou d'excédent. En effet, en cas de déficit, si celui-ci est financé par la création monétaire, il est auteur d'inflation et s'il est financé par une requête à l'emprunt, il comprend un risque de « banqueroute » de la part de l'Etat car celui-ci doit non seulement s'acquitter de l'emprunt, mais aussi payer les intérêts dont il est assorti. L'emprunt aboutit donc à un effet additionné de charges supplémentaires transcrites sur les générations futures et auxquelles l'Etat risque de ne pas arriver à faire face. Quant à un excédent, il est considéré comme le résultat d'un surplus de prélèvements opérés par l'Etat sur l'économie privée. Il y a donc thésaurisation par celui-ci de fonds qui auraient été beaucoup mieux utilisés s'ils avaient été laissés au libre agencement de l'initiative privée.

---

<sup>1</sup> Le régime moderne, Hachette, Paris, 1890, p.181 in « finances publiques, approche économique » ed Dunod, Paris 1990 p15.

**- La limitation de l'emprunt aux circonstances exceptionnelles**

Ce dernier principe de gestion des finances publiques classiques est la conséquence du précédent. Selon les économistes et financiers classiques l'emprunt ne doit pas être employé qu'en cas de force majeure, quand l'Etat a une nécessité brusque d'importantes ressources supplémentaires, c'est-à-dire principalement lorsqu'il finance une guerre.

Au total, au cours de cette période, les finances publiques ne font pas l'objet d'une véridique analyse économique, mais surtout de recommandation fondées sur une foi absolue dans les mécanismes du marché et visant à cantonner l'Etat dans ses fonctions traditionnelles de puissance publique.

**1.1.2) Les finances publiques de la période interventionniste**

Au cours de cette période, qui est celle de l'entre-deux-guerres, la place des finances publiques dans la vie économique a connu des changements assez sensibles, mais elle est continuellement restée à des degrés plus élevés que pendant la période libérale. Ceci est dû aux suites de la guerre, coûteuse en dépenses de réaménagement, et à la crise de 1929 qui a conduit l'Etat à intervenir pour soutenir l'activité économique.

Sous la pression des événements, elle a évolué au cours de cette période, avec le développement de l'idée selon laquelle l'Etat peut élargir le champ de ses missions traditionnelles et procéder à des interventions intentionnelles dans le domaine économique et social. Mais il s'agit plus d'un interventionnisme de fait que d'un interventionnisme de doctrine. Il vise surtout à corriger les insuffisances du libre jeu des mécanismes du marché lorsqu'elles ont des conséquences importantes sur le plan social. Sur le plan des finances publiques, cela s'interprète par une augmentation des dépenses à caractère économique et social, mais aussi par un alourdissement de la fiscalité et le déficit budgétaire.

**1.1.3) Les finances publiques de l'Etat-acteur économique**

C'est surtout à partir de la fin de la seconde guerre mondiale que l'Etat est incontestablement sorti, de ses fonctions traditionnelles pour exercer un véritable rôle économique et social ; depuis 1945, il s'est fortement étendu. Cela s'explique par la nécessité de rétablir l'économie à la suite des dommages provoqués par la guerre et par le souvenir de la crise de 1929 ainsi que le succès des idées Keynésiennes, selon lesquelles les mécanismes du marché n'était pas capable d'assurer un plein emploi durable, l'Etat peut et doit exercer

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

une action de relance de la demande globale lorsque l'économie se trouve dans une situation de chômage. L'analyse Keynésienne, relue et développée par de nombreux auteurs, parmi lesquels il convient de souligner l'influence de W.Bevridge, a aussi servi de justification aux mesures de redistribution des revenus, et surtout aux système de sécurité sociale qui se sont développés dans la plupart des pays européens au lendemain de la guerre.

Le rôle de l'Etat s'est graduellement étendu à plusieurs domaines de l'activité économique et sociale ; cet accroissement s'est interprété par un élargissement et par une transformation de nature des finances publiques. Cela se traduit par la classification de R. Musgrave<sup>1</sup> qui distingue la fonction d'affectation de ressources, la fonction de redistribution des revenus et la fonction de régulation de la vie économique.

### **- La fonction d'affectation de ressources**

Elle correspond aux missions classiques et les plus vieilles des pouvoirs publics. De tout temps ceux-ci ont dû faire face à certaines dépenses correspondant aux emplois administratifs traditionnels qui constituent leurs fonctions de base (administration générale, police, justice, défense nationale...). Il s'agit de faire marcher un certain nombre de services publics qui ne sont pas satisfaits par l'initiative privée, soit parce qu'ils ne peuvent pas faire l'objet d'une demande individuelle et d'une offre divisible et, par conséquent, donner lieu à un prix (cas de la défense nationale ou de l'éclairage public), soit parce que les pouvoirs publics désirent les produire eux-mêmes car ils les jugent indispensables pour la population (service public de l'enseignement, sécurité sociale...).

### **- La fonction de redistribution des revenus**

A partir du moment où on ne peut répartir que ce qui a été produit, les revenus perçus par chaque individu sont directement liés à leur apport productif, ainsi, la répartition des revenus qualifiée de « primaire » répond elle à un principe fondée sur l'idée « à chacun selon son apport ». Mais le respect de ce principe aboutirait à des inégalités à la fois nombreuses et énormes entre, d'une part, les individus qui ont des capitaux et/ou qualifications leur permettant d'obtenir des rémunérations, et, d'autre part, les individus qui ne peuvent pas

---

<sup>1</sup> The theory of public finance, Mc Graw, New York, 1959, In « finances publiques, approche économique » ed Dunod, Paris 1990 p18.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

fournir d'apport productif (malades, infirmes, chômeurs et personnes âgées, sans fortune personnelle) ou dont les revenus primaires sont faibles par rapport à leurs charges familiales. D'où la mise en œuvre, par les pouvoirs publics, de mécanisme de répartition dite « secondaire », fondés sur un principe de justice distributive, c'est-à-dire sur la prise en considération des besoins, et visant à corriger certaines inégalités résultant de la répartition primaire.

### **- La fonction de régulation de la vie économique**

Cette fonction consiste à amoindrir les déséquilibres économiques (chômage, inflation, déficit du commerce extérieur) et à encourager la croissance. Dans la perception Keynésienne, la régulation s'effectue par des mesures de relance ou de freinage de la demande globale, selon qu'il s'agit de lutter contre le chômage ou d'enrayer l'inflation.

Les finances publiques jouent un rôle important dans la mesure où elles permettent à l'Etat d'agir sur sa propre demande en faisant modifier sa consommation et en influencent la demande privée. Ainsi, dans le but de relance, il peut alléger les impôts, développer les aides à l'investissement par des subventions et des incitations fiscales, et augmenter certaines prestations sociales.

Mais les idées Keynésienne ont été remises en cause, à la fois par le déclenchement de la crise économique entre 1973-1974 et le ralentissement de la croissance qui s'est suivie, et par le développement des échanges internationaux et l'accentuation de la concurrence internationale. En effet, le développement simultané de l'inflation et du chômage, situation nouvelle qualifiée de « stagflation », les a rendues inefficaces.

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

On distingue essentiellement les trois courants idéologiques suivant :

#### **1.2.1) Les justifications néo-classiques**

Fondée sur l'analyse micro-économique de producteurs et consommateurs supposés rationnels, la théorie néo-classique a d'abord ignoré l'existence de l'Etat et des finances publiques, elle s'est centrée sur le problème d'allocation optimale des ressources dans une économie d'échanges parfaitement libre.

Ce n'est que par rapport aux défaillances du marché vis-à-vis de la fourniture de certains

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

services et des conditions de réalisation d'une situation optimale au sens de PARETO que la théorie néo-classique s'est intéressée aux finances publiques.

Une situation est optimale au sens de PARETO quant il est impossible d'améliorer le bien être d'une personne sans diminuer simultanément celui d'une autre personne. La situation est caractérisée par l'égalisation entre le prix de vente d'un produit et son coût marginal et entre le prix d'achat d'un facteur de production et sa productivité marginale en valeur. Sa réalisation suppose :

- L'existence d'une concurrence pure et parfaite ;
- Une parfaite indépendance des fonctions d'utilité des consommateurs et des fonctions de production des entreprises, c'est-à-dire l'absence d'effets externes ;
- L'inefficacité de biens figurant simultanément dans la fonction utilité de plusieurs individus c'est-à-dire, biens ou services indivisibles.

Ces conditions ont conduit les auteurs néo-classiques à mettre en évidence les déficiences du marché vis-à-vis de l'allocation optimale, de ce fait justifier l'intervention de l'Etat et des finances publiques essentiellement dans la fourniture de deux types de services :

### **- Les services collectifs indivisibles**

Ce sont des services dont l'offre est indivisible, c'est-à-dire une fois produite ils bénéficient à l'ensemble des membres d'une collectivité territoriale donnée.

### **- Les services collectifs de tutelles**

Ces services sont indivisibles et ne peuvent donc être soumis aux processus de l'exclusion par le prix. Ils ne pourraient donc être produit par le jeu des mécanismes de marché, mais les pouvoirs publics les prennent à leur charge et les finances par des prélèvements obligatoires car ils les estiment absolument essentiels pour les individus. L'Etat agit en tant que tuteur des individus en leur imposant ses propres préférences et en procédant à des choix qu'il estime bons pour eux.

### **1.2.2) Les justifications keynésiennes**

Elles s'insèrent dans le cadre de la « théorie dite de la contrainte ». L'Etat n'est pas un ensemble d'individus qui agi conjointement, mais c'est un authentique agent économique placé au dessus des autres agents. Il a un rôle propre qui concerne la recherche de l'intérêt général. Keynes a mis en évidence le rôle que peut jouer l'Etat pour relancer l'économie lorsqu'elle est en position de plein emploi, en recommandant l'accomplissement

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

d'investissements publics. Il développe aussi l'utilisation des finances publiques comme instrument de politique économique.

### **1.2.3) Les justifications marxistes**

Pour Marx et les auteurs marxistes, l'Etat est un instrument d'autorité de la classe capitaliste, propriétaire des moyens de production, sur la classe des travailleurs salariés. Les différentes interventions de cet Etat sont justifiées par le souci d'assurer le maintien du système capitaliste.

### **1.3) L'évolution du secteur public**

L'analyse de l'économie positive du secteur public, présente deux thèses à fin d'expliquer la montée en puissance des dépenses publiques, nous reprenons deux lois : celle de Wagner et celle de Peacock et Wiseman.

#### **1. 3.1) La loi de Wagner (1883) ou « la loi de l'extension croissante des activités de l'Etat »**

Selon A.Wagner<sup>1</sup>, dans les nations en voie d'industrialisation qui connaissent une croissance de revenu et de la production par tête d'habitant, les dépenses publiques croissent plus rapidement que l'activité économique globale<sup>2</sup>. Pour cet économiste, l'expérience de la régularité de l'augmentation de la place des dépenses publiques dans la vie économique des grands pays industriels et la précision avec laquelle il est possible d'en repérer les causes internes et les conditions, permettent de qualifier ce phénomène par loi. La relation entre le développement économique et la place des dépenses publiques est due aux facteurs suivants :

- L'industrialisation conduit à une complexité croissante de l'activité économique, il en résulte des dépenses accrues en administration générale, police, l'armée et les services extérieurs, afin de répondre aux exigences des formes nouvelles d'organisation de la vie collective ;
- Le développement économique engendre un accroissement de la demande spécifique<sup>3</sup> lié à

---

<sup>1</sup> A . WAGNER, staat in nationalokonomischer sicht, Handwörterbuch der staatswissen schaften,3. Aufl p 727-739 , cité in « finances publiques, approche économique » ed Dunod,Paris 1990 p82.

<sup>2</sup> l'élasticité-revenu des dépenses publiques (G) par rapport au produit intérieur brut (Y) est supérieur à l'unité  
 $\Delta G/G / \Delta Y/Y = 1$ .

<sup>3</sup> L'éducation, la culture, la santé...

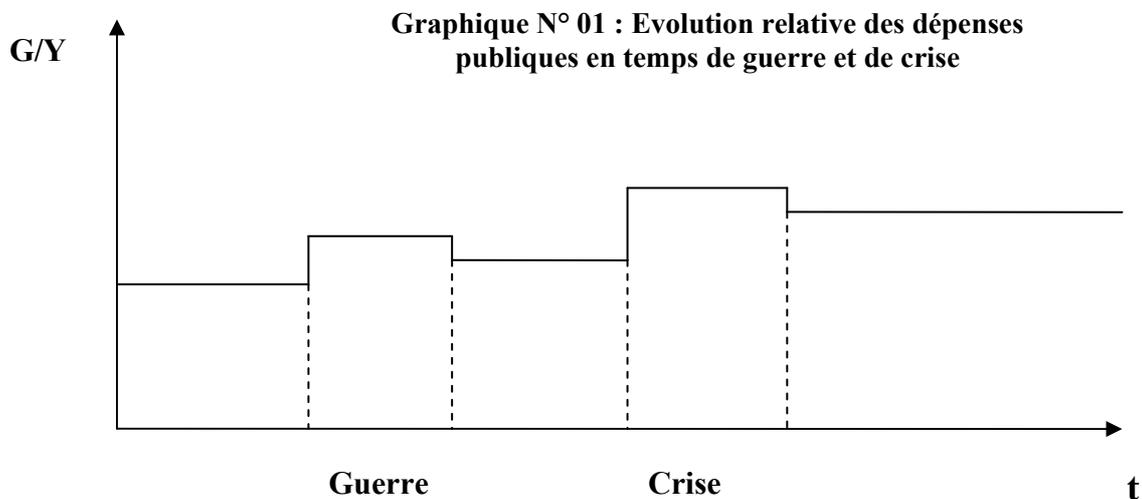
## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

l'amélioration du niveau de vie.

- L'industrialisation repose sur des changements technologiques et exige des investissements d'une grande importance que seul l'Etat est en mesure de réaliser.

### **1.3.2) L'effet de déplacement et ses prolongements**

A.T. PEACOCK et J. WISMAN développent, un argument analytique central qui a connu un écho considérable dans la théorie des finances publiques. L'évolution en longue période des dépenses publiques suggère l'influence considérable des crises nationales majeures : guerres mondiales et crises économiques et sociales, à commencer par celle de 1929. En effet, la situation de crise ou de guerre nécessite un effort particulier qui se traduit par une augmentation rapide des dépenses publiques. Cet accroissement des dépenses publiques engendrera une augmentation du fardeau fiscal (alourdissement des impôts existants ou introduction de nouveaux impôts) que la population accueillera par consentement pour la pérennité de la nation. Mais dans des périodes d'absence de crise nationale de grande envergure, on se heurtera à une résistance de la population à l'égard de l'accroissement de la charge fiscale.



Source : Cours de Mme AHMED ZAID de finances publiques pour la 2<sup>ème</sup> année sciences économiques, UMMTO. 2003.

Comme l'illustre ce graphique, le rapport des dépenses publiques ( $G$ ) au produit national ( $Y$ ) augmente, malgré les périodes de stabilité (entre les guerres et les crises).

## **2) L'action publique locale**

A la fin des années soixante-dix et au cours des années quatre-vingt, l'emprise de l'Etat sur l'économie est décriée partout dans le monde, suite à la montée en puissance du courant libéral. En conséquence, il s'est opéré une redéfinition du rôle de l'Etat dans l'économie, qui s'est soldé par un mouvement de désengagement de celui-ci de certaines de ses tâches habituelles sur le double niveau<sup>1</sup> :

- Public / privé, par le passage des entreprises publiques à l'autonomie de gestion et privatisation de certaines d'elles ;
- Centre / périphérie, par une tendance à la décentralisation de la décision publique dans la plupart des pays du monde, ce qui ne veut pas dire que la problématique de la décentralisation peut être posée de la même façon dans les pays développés que dans les pays sous développés<sup>2</sup> .

### **2.1) L'économie publique locale, une analyse autonome**

L'économie publique locale s'inspire et s'en dégage progressivement par la prise en considération de deux ensembles de caractéristiques relatifs aux biens et aux agents sur lesquels elle raisonne :

- Quant aux biens, elle privilégie les caractéristiques spatiales des biens publics locaux (BPL) : position, localisation dans l'espace, distance par rapport aux usagers potentiels, effets de débordement, externalités géographiques...

- Quant aux agents, elle s'intéresse au jeu complexe des interrelations entre collectivités territoriales de différents niveaux plus ou moins hiérarchiquement organisés, sous l'égide de l'Etat central.

La spécificité de l'économie publique locale se marque donc d'abord sur les biens et sur les agents qu'elle analyse : biens locaux c'est-à-dire localement produits et utilisés, avec des effets externes géographiques plus ou moins limités gérés et financés par des collectivités territoriales de niveau infra-étatique.

Les caractéristiques des biens publics sont au nombre de trois :

---

<sup>1</sup> Ali Ziane MO, les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie en transition, thèse d'Etat, université d'Alger, 2000, p.2.

<sup>2</sup> Farfara Y, décentralisation et autonomie, revue du CENEAP N° 12, 1998, p17.

**2.1.1) Les biens publics locaux sont rarement des biens collectifs purs**

Rares sont les BPL qui présentent simultanément les 3 caractéristiques d'indivisibilité, d'impossibilité d'exclusion et de production jointe à utilisateurs multiples.

Comme il manque souvent l'une ou l'autre des caractéristiques des biens collectifs purs, on les appelle des biens mixtes, flous ou impurs.

**2.1.2) Les externalités sont fréquentes**

Les effets externes sont des variations d'utilité d'un agent engendrées par les actions d'un autre agent sans donner lieu à des mouvements de compensation sur le marché, ces effets créent une rupture entre les résultats du marché et les satisfactions ressenties par les différents agents qui composent la société.

Les effets externes ou externalités traduisent une liaison physique directe entre agents, qui ne passent ni par le marché ni par les prix. Ces externalités peuvent être positives ou négatives et concernent la consommation ou l'affectation des ressources. Les externalités positives résultent souvent de l'existence de biens collectifs, et leur présence modifie les conditions de l'équilibre Micro-économique entre les agents et créés des effets de débordement.

**2.1.3) Les problèmes de financement sont importants**

Puisque l'offre des BPL est sources d'externalités, il faut ajuster les mécanismes de financement à cette situation. Si les BPL étaient en majorité des biens collectifs purs, il n'y aurait pas d'inconvénient à les financer par un impôt national. Mais les BPL étant le plus souvent des biens mixtes plus ou moins divisibles, créant des externalités limités dans l'espace, la solution d'un impôt territorial<sup>1</sup>. Encore faut il que la taille des collectivités locales minimise l'étendue des effets de débordement, source de perte d'efficacité dans les processus d'affectation des ressources.

---

<sup>1</sup> Les pays en développement se caractérisent par un système fiscal quasi-inexistant ou très faible.

## **2.2) Cerner le territoire**

L'essor des régions périphériques est dû principalement à leur dynamique interne, c'est-à-dire à l'imbrication des facteurs économiques, socioculturels et politiques enracinés dans ces territoires, le développement local est conçu « comme une dynamique spontanée (non comme un projet) qui met en évidence les relations non exclusivement marchande entre hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent »<sup>1</sup>.

Les renversements des tendances spatiales, l'émergence des régions périphériques et le déclin des régions anciennement industrialisées ont remis en cause la conception traditionnelle du territoire (territoire de localisation). Le territoire devient un facteur essentiel du développement non seulement par les caractéristiques physiques et matérielles, mais aussi par ses propriétés immatérielles et par les relations de solidarité entre les acteurs économiques et sociaux.

Le territoire peut être défini comme un construit<sup>2</sup>, cette approche met l'accent sur le caractère spécifique de chaque territoire. Il est considéré comme l'expression de l'identité d'un groupe. Suite aux processus d'appropriation de l'espace, marqué par des conflits, le territoire est produit avec ses spécificités culturelles, sociales, historiques et économiques.

Cette approche met l'accent sur les typologies du territoire. Pour FREMON<sup>3</sup> les territoires peuvent être, fluides, enracinés ou éclatés.

- Un territoire fluide renvoie à l'espace économique où l'homme vient se stabiliser dans un lieu en fonction des opportunités économiques ;
- Un territoire enraciné désigne l'espace écologique où l'homme est en situation de symbiose avec le milieu qu'il s'est approprié ;
- Un territoire éclaté résulte de la dynamique fonctionnelle du système productif qui investit des espaces, qu'il délaisse ou qu'il restructure.

Le territoire peut être défini comme le lieu d'action, résultant d'une logique d'aménagement de l'espace, dans l'objectif est de permettre, dans le cadre des contraintes physiques et humaines, de satisfaire au mieux les besoins quantitatifs des populations vivant sur le territoire. Cette logique de développement ne doit pas omettre les spécificités historiques du territoire et les échanges avec les milieux extérieurs.

---

<sup>1</sup> Bernard PEACQUEUR, *le développement local, mode ou modèle* », éd Syros, Paris 1989, p.27.

<sup>2</sup> Antoine BAILLY, *territoire et territorialité*, in « Encyclopédie d'économie spatiale » sous la direction de DUPAY J.P, Antoine BAILLY, Pierre-enri DERICKE et HURIOT J.M, éd Economica, 1995, P275-279.

<sup>3</sup> Fremon, cité par Antoine BAILLY, p277.

La substance du territoire est exprimée dans la territorialité que A.BAILLY traduit par les concepts d'identité, d'appartenance et d'enracinement.

### **2.3) Le local et la démocratie locale**

#### **2.3.1) Définition du niveau local**

C'est l'échelle familière et immédiate qui sous-tend la vie quotidienne de l'individu, qu'il s'agisse de son quartier, de sa commune, de son pays pris au sens de petite région, les lieux y sont personnalisés entre habitants qui se connaissent, l'horizon est borné, les déplacements y sont sur de faibles distances et les groupes sont restreints et bien identifiés. Le ciment en est un tissu serré dont les composantes sont clairement identifiées par l'homme dans son activité professionnelle, son lieu de résidence, son choix de relations sociales, la fréquentation d'équipements.

Le contrat en est direct et bien repéré, car l'espace constitue un territoire balisé, cerné, défini, à la fois identifié et identifiant.

Le couple centre et périphérie est devenue une façon banale de penser la différenciation spatiale à toutes les échelles, de la ville au monde, avec des connotations économiques, politiques et culturelles.

#### **2.3.2) La démocratie participative**

Pour l'exercice de la démocratie participative certains pré requis sont nécessaires tels que l'éducation et la formation des citoyens, il faut aussi de la motivation et de l'intérêt, qui sont la base d'une participation citoyenne éclairée et probante. La démocratie participative peut se définir de deux principales approches, managériale et générale:

##### **- L'approche managériale**

Sous une approche plutôt managériale, la communication, la participation, l'implication et l'information semblent être la clé d'une démocratie effective. Ainsi donc la définition doit être construite de façon à ce qu'elle puisse prendre vie et qu'elle puisse être opérationnelle<sup>1</sup>.

La démocratie est un processus et un mode de gestion qui nécessite la mise en place

---

<sup>1</sup> In Actes de la rencontre internationale : Démocratie et management local, article de P. Prévost et M. Lagacé, Québec, mai 2003.

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

d'une organisation dont l'objectif immédiat est une participation des citoyens, et dont l'objectif ultime est le développement cohérent d'une collectivité. Le moteur est l'implication et la participation des citoyens..., le second élément essentiel, voire l'oxygène de la démocratie est la diffusion et la circulation de l'information dans cette démocratie. La participation des citoyens s'effectue à l'aide de mécanismes, d'outils et d'espaces prévus à cette fin, les relations préconisées entre les élus et les citoyens sont transversales de manière à favoriser l'interaction et l'éclosion d'une synergie collective de développement .

### **- l'Approche générale**

La démocratie participative recouvre des concepts permettant d'accroître l'implication et la participation des citoyens dans le débat public et dans la prise de décision politique qui s'en suit. Par rapport aux démocraties participatives parfois désignées par des vocables tels que : « démocratie délégative » *ou* « d'aristocratie élective », la démocratie participative est un système mixte dans lequel selon l'une des conceptions du terme le peuple délègue son pouvoir (des représentants sont donc chargés de proposer et de voter des lois et des nominations) tout en le conservant (le peuple se saisie lui-même de telle question via une pétition d'une fraction du corps électoral).

Les fondements d'une démocratie participative (au sens étendu) pour un pays comme la Suisse, sont le droit de pétition qui permet de fournir directement l'initiative législative au citoyen. La participation des citoyens demeure la pierre angulaire de la démocratie participative, car l'Homme vit dans une démocratie quand l'ensemble des citoyens trace eux même les contours de leur avenir en participant aux décisions qui les touchent.

Il est donc question de démocratie participative dans laquelle chacun trouve une place pour s'inscrire dans l'action et participe pleinement au développement de la collectivité, cette participation active promu par les élus et autres acteurs concernés doit reconnaître au citoyens la capacité de discuter et de générer eux mêmes des propositions de mesures, et exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leurs programmes avec les citoyens.

Pour exercer la démocratie participative il faut être sensibilisé et renseigné adéquatement sur les problématiques que se soit un problème de voirie et enjeux en question d'une part, et aux outils et espaces d'exercice de cette citoyenneté d'autre part.

La démocratie participative est en fait la combinaison de la participation et de la représentation. Les citoyens délèguent certaines responsabilités à des représentants élus afin

qu'ils agissent en leur nom. Ils participent également de manière ponctuelle par le biais des mécanismes de participation qui sont entre autres : les consultations publiques, les sondages, les référendums, les débats et les votes ...

Aussi dans un contexte d'utilisation croissant des technologies de l'information s'ajoute un nouvel espace de participation, la e-démocratie notamment au Québec exercée via internet.

### **2.3.3) La gouvernance locale**

Le développement de la participation des citoyens à la vie locale et à la connaissance du budget de la collectivité est un formidable point d'appui pour la promotion de la société civile et l'épanouissement du mouvement associatif de nature à assurer davantage l'esprit civique et à mettre en valeur l'esprit de solidarité.

L'administration omniprésente qui s'occupe de tout, croit savoir toujours mieux que les citoyens ce qui leur convient, et donc étouffe leurs initiatives, diminue leur intérêt pour le bien public, et engendre les problèmes qu'elle devra finalement résoudre.

Elle gaspille des ressources humaines et financières importantes et elle est de moins en moins adaptée à la réalité. Cette vision doit céder la place à une administration de proximité, qui privilégie l'interlocution en transformant les espaces intermédiaires, où activent parfois des compétences avérées, en supports efficaces pour l'établissement de bonnes relations administration-administrés.

Cette politique de la participation et de la complémentarité des efforts, outre qu'elle permet l'affirmation de l'autorité de l'Etat à des niveaux plus fins que celui de l'APC, sera de nature à impliquer de manière active et transparente le citoyen, et à aiguïser de façon positive son sens de la responsabilité.

### **3) Le partage des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales**

Si on se réfère au fédéralisme financier la répartition des compétences se fait de la manière suivante :

- La nature même des biens collectifs commande d'affectation des ressources à tel ou tel niveau. A l'Etat central revient la production de biens collectifs purs comme la défense nationale et les autres fonctions régaliennes. Aux collectivités locales revient la production des biens collectifs mixtes plus ou moins divisibles et à effets externes circonscrits.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

- Pour des considérations d'équité et d'efficacité les activités de redistribution doivent rester du ressort de l'échelon central.
- La fonction de stabilisation doit rester du ressort presque exclusif de l'Etat central car c'est lui seul qui peut maîtriser le déficit budgétaire, la masse monétaire et le crédit : il est donc le responsable de l'orientation de la politique macro-économique.

Le fédéralisme financier n'a pas pour objet de proposer le maillage territorial optimal, il permet juste de dire que selon la théorie de Musgrave, pour un découpage donné du territoire, la répartition des fonctions s'opère selon les règles du fédéralisme financier, mais ne donne pas le découpage optimal de gouvernement, ni du nombre d'échelons de gouvernement.

Nous allons traiter les démarches théoriques inhérentes au partage des tâches entre les différents niveaux infra-étatiques, on se focalisera d'une part sur les critères économiques (démarche fonctionnelle), utilisés par W.E.Oates (1968)<sup>1</sup> ainsi que l'apport du modèle de Tiebout (1961), et d'autre part la démarche institutionnelle de la répartition des tâches selon le principe de subsidiarité.

### **3.1) Les démarches fonctionnelles**

La démarche fonctionnelle définit la dimension fonctionnelle de la tâche à affecter à chaque pallier administratif pour déterminer la taille optimale de la collectivité qui les prend en charge.

#### **3.1.1) Les critères économiques de W.E.Oates (1968)**

Une fois le choix des critères de référence fait, il introduit une matrice de lecture comprenant des critères favorisant la centralisation de certaines tâches qu'ils garderont au niveau central, et d'autres qui seront confiées au niveau infra-étatique

**Tableau N° 01 : La matrice de (dé)centralisation**

<b>Critères</b>	<b>Décentralisation</b>	<b>Centralisation</b>
- Economie d'échelle	Non	Favorables
- Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogènes
- Effets de débordement	Non	Oui
- Effets d'encombrement	Oui	Non
- Coûts de décision	Si élevés	Si faibles

Source : Cours Dafflon B, « fédéralisme financier et décentralisation », [www.unifr.ch](http://www.unifr.ch)

<sup>1</sup> L'article de Oates W, the theory of public finance in federal system, in Canada journal of economics, pp.37-54, constitue une référence largement citée par les auteurs d'économie publique qui ont traité la question de la décentralisation.

**- Les économies d'échelle et les préférences individuelles**

En absence des effets de débordement, la combinaison entre l'existence ou non d'économie d'échelle et l'homogénéité ou l'hétérogénéité des préférences individuelles concernant le bien public local à offrir nous renseigne sur la taille de la collectivité qui maximise le couple avantages-coûts. Il s'agit pour les individus de se regrouper en collectivités pour le coût moyen le plus avantageux mais sans s'écarter de leurs préférences propres pour le bien. En présence des effets de débordement, le niveau de la demande sera sous-optimal dans la collectivité qui offre le bien public local, en raison de la non prise en compte des externalités géographiques dans le calcul de la demande dans cette collectivité.

**- Les effets d'encombrement**

Chercher à optimiser le coût moyen, par l'augmentation du nombre de consommateurs, peut être un facteur entraînant des effets d'encombrement qui peuvent, à un certain niveau, épuiser complètement les bénéfices tirés de l'augmentation du nombre de consommateurs du bien en question, en nuisant à sa qualité.

**- Les coûts de décision**

L'adaptation de la taille du groupe à chaque type de bien public local nous amène à une structure optimale du secteur public qui donnerait autant de série de groupe que de types de biens. L'inconvénient ici, c'est qu'on aboutirait à des coûts élevés en matière de décision du fait que chaque utilisateur doit adhérer à une multitude de groupes et donc participer à plusieurs processus de décision. Les coûts cités à ce titre sont :

- Les coûts d'élection des organes exécutifs pour le groupe ;
- Les coûts administratifs d'organisation et de gestion de l'offre ;
- Les coûts d'information concernant l'élaboration des budgets.

**3.1.2) L'apport du modèle de C .Tiebout (1956)**

L'introduction de l'hypothèse de Tiebout du « vote avec les pieds » modifie les conclusions de la théorie du fédéralisme financier, d'après lui, les agents vont révéler leurs préférences concernant les biens collectifs locaux et leur disposition à payer l'usage du bien offert.

Le modèle nous intéresse pour son apport concernant le découpage optimal de tâches entre l'Etat et ses collectivités locales. La mobilité des agents permet aux individus de choisir

la collectivité qui répond le plus à leurs exigences et à leurs attentes et celles qui leur offre le bien-être, cela va favoriser la formation de groupes (des collectivités) de dimension optimale homogène, on cherche tout d'abord la dimension optimale puis l'organisation spatiale adéquate.

Finalement, les deux auteurs (Oates et Tiebout) nous proposent une recommandation d'organisation des structures déjà existantes et une réallocation des tâches pour mieux faire coïncider la dimension fonctionnelle et la dimension institutionnelle, ce qui n'est pas facile en réalité.

### **3.2) Le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales selon le principe de subsidiarité**

Le terme subsidiarité vient du latin (*subsidium*) qui désigne les troupes de réserve aux quelles l'armée régulière peut faire appel en cas de besoin<sup>1</sup>.

Le principe de subsidiarité est un principe qui a guidé certains pays occidentaux dans le partage des tâches entre les différents niveaux de gouvernements existants. C'est à la collectivité de base de réaliser les tâches publiques, dans le cas où elle est impuissante d'assumer, on transfère alors les compétences à un niveau supérieur.

Le principe fondamental est ici celui d'efficacité : chaque palier de collectivités doit assurer le type de compétences pour lequel il est le plus capable, c'est-à-dire celui pour lequel il satisfait le mieux les besoins de la population. Ainsi les collectivités territoriales les plus proches du citoyen, notamment les communes, sont-elles en position de répondre aux besoins immédiats de la population et d'assurer les services dites de proximité : état civil, police, incendie et protection civile... à l'inverse, l'Etat central devra assumer des fonctions dites régaliennes : sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, défense nationale, aménagement du territoire.

Les collectivités territoriales les plus proches du citoyen devraient prendre en charge les services qui les intéressent directement, et que l'on devrait garder, pour des niveaux de collectivités plus élevés, les services qui ne peuvent être gérés à ce premier niveau, compte tenu de leurs implications.

La notion de subsidiarité paraît s'appliquer au mieux à l'Etat fédéral (l'Etat fédéral attribue les compétences aux Etats fédérés selon leurs capacités à les assumer), ainsi le

---

<sup>1</sup> Encyclopédie encarta 2004 (support électronique)

partage de fonctions se fait, de bas vers le haut ; tandis que dans les Etats unitaires qui s'engagent dans un processus de décentralisation, le transfert de compétences se fait de haut vers le bas.

Aujourd'hui, le secteur public est une réalité incontournable dans toutes les économies du monde ; il suffit d'observer le volume des flux qui transitent par le biais du canal des administrations publiques (organismes publics, collectivités...). Il est établi que, même si sa taille diffère d'un pays à un autre, la tendance qu'a connue son évolution est celle de la croissance.

## **Section (2) : Les justifications théoriques et analytiques de la décentralisation**

La décentralisation est justifiée par l'existence de besoins au niveau local en matière de biens publics locaux mais aussi par les inégalités interpersonnelles, les actions publiques sont exercées dans le cadre de la décentralisation, afin d'assurer le partage optimal des tâches et des moyens entre des administrations publiques de différents niveaux, et ce peu importe le modèle unitaire ou fédéral. L'accent se fera sur les questionnements suivants :

Qu'est ce que sous-entend la notion de décentralisation ? Quel est l'argumentaire avancé par l'analyse économique en faveur de la décentralisation ? Et Quels sont ses limites ?

### **1) Les fondements de la décentralisation**

#### **1.1) Les définitions de la décentralisation**

Le terme décentralisation est complexe, il n'est pas exclusif à un seul domaine, il recouvre des réalités économiques ou juridiques. Généralement la décentralisation renvoie au transfert d'autorité et de responsabilité, de fonction publique, de l'administration centrale, vers l'échelon inférieur (collectivités locales). Elle renvoie donc à la création de collectivités indépendantes de l'Etat central, dotées de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion assurée par l'organe élu par la collectivité démocratiquement. Elle est définie parallèlement à la notion de déconcentration<sup>1</sup> qui se trouve être une simple délégation de certaines compétences, qui n'ont pas une grande importance, à des représentants de l'Etat au niveau local, soumis à un contrôle hiérarchique.

La décentralisation et la déconcentration sont deux techniques de gestion

---

<sup>1</sup> X Greffé, la décentralisation, éd la découverte, paris, 1992, p 37.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

administrative afin d'opérer une division de travail, permettant ainsi d'exercer sur place d'importants pouvoirs de décisions, contrairement à la centralisation où toutes les décisions et pouvoirs de décisions sont entre les mains de l'autorité centrale.

Toutefois, l'indépendance et l'autonomie des autorités décentralisées (collectivités locales) ne sont pas absolues du moment où elles doivent répondre au principe de contrôle de tutelle. En fonction de celui-ci on peut apprécier l'étendue de la décentralisation de la décision publique.

On peut l'appréhender à travers deux dimensions :

- **La dimension technique** : tout groupe humain se localisant dans un territoire, a des points en commun (histoire, religion, problème, langue, culture), il se coalise et se lie par suite d'un destin commun, cela va donner lieu à un territoire sociologique (généalogique) qui doit concorder avec le découpage administratif (territoire) pour ne pas réunir sous le même territoire des groupes de personnes qui n'ont rien en commun.

- **La dimension politique** : la démocratie est le pilier de la décentralisation, qui s'est imposée car le territoire sociologique veut prendre en main son destin et cela par le mode électoral afin qu'il y ait concordance entre la volonté populaire et les politiques des décisions applicables par les entités administratives.

### **1.2) Les logiques et règles de la décentralisation**

#### **1.2.1) Les logiques de la décentralisation**

D'après la perception de X.GREFFE les motivations pour le choix d'un système de décentralisation sont regroupées dans les axes suivants :

- La décentralisation peut aider à amoindrir des procédures bureaucratiques compliquées, et offre une meilleure possibilité de participation plus directe des citoyens à la prise des décisions comme à la gestion des services ;
- La décentralisation financière permet d'adapter le niveau de biens et services collectifs aux revendications exprimées par la population ;
- La décentralisation est une source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres des décisions sont les plus proches des citoyens et de la réalité socio-économique, cela plaide en minimum en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité ;
- Elle permet de mieux diriger les services publics, en adoptant des réponses aux besoins

- ressentis et en rendant leur fonctionnement transparent, à des conditions que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme ;
- Elle permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre, un levier de la démocratie, à condition que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et les principes des services publics.

### **1.2.2) Les principes de la décentralisation**

Le processus de décentralisation exige la réunion de certains préalables indispensables à sa mise en pratique, ces principes sont résumés comme suit :

#### **1.2.2.1) Le principe de subsidiarité**

La difficulté capitale de la décentralisation est le partage des compétences entre différents niveaux de collectivités et administrations.

La commune est la collectivité locale la plus proche du citoyen, elle doit donc être en position de répondre aux besoins immédiats exprimés par la population et d'assurer les services dits de proximité<sup>1</sup>, alors que l'Etat central devra assumer les fonctions dites régaliennes<sup>2</sup>.

#### **1.2.2.2) Pas de transfert de compétences sans transfert de ressources financières et humaines**

Toute décentralisation suppose qu'un transfert de responsabilités et de compétences corresponde à un transfert de ressources financières et humaines adéquates.

#### **1.2.2.3) Pas de décentralisation sans déconcentration**

Les administrations centrales qui acceptent mal la décentralisation qui leur est imposée, n'hésitent pas à abuser des pouvoirs qu'elles détiennent et à vider ainsi la décentralisation de tout son contenu. Les élus ne peuvent véritablement exercer leurs pouvoirs s'ils sont obligés de remonter au niveau central pour négocier dans des conditions inégales et obtenir les comportements requis des fonctionnaires qui se situent à ce niveau. La décentralisation dans ce cas implique la déconcentration.

Ainsi les communications seront plus faciles et nous pouvons procéder à la contractualisation grâce à laquelle l'Etat apporte les ressources qui permettent de compenser les inégalités entre territoires.

---

<sup>1</sup> Les services de proximité regroupent : l'état civil, police, protection civile, enseignement fondamental

<sup>2</sup> Les services régaliens regroupent : la sécurité intérieure, justice, affaires étrangères, défense nationale et aménagement du territoire

### **1.3) Les formes de la décentralisation**

La décentralisation peut revêtir de multiples formes :

#### **1.3.1) La décentralisation politique**

Elle vise à conférer aux citoyens ou aux élus plus de pouvoir de décision, assimilée au pluralisme politique et du gouvernement représentatif. Cette forme de décentralisation est justifiée du fait que les décisions doivent être prises avec une plus grande participation des administrés afin de répondre le mieux aux exigences et aux préoccupations de la localité, ce qui ne peut être le cas si les décisions sont prises au niveau central.

#### **1.3.2) La décentralisation administrative ou institutionnelle**

Cette forme de décentralisation vise la répartition entre les différents échelons du gouvernement des responsabilités ainsi que les ressources financières, pour assurer la fourniture optimale de services publics, en d'autres termes c'est le transfert de responsabilités de la planification, du financement et de la gestion lié à certaines fonction de l'Etat central, et de ses organes vers des administrations de l'échelon infra-étatique de cellules (communes).

On distingue généralement entre deux formes de décentralisation :

- La décentralisation territoriale, elle a des assises géographiques bien déterminées,
- La décentralisation technique concerne les établissements publics ayant une personnalité morale, elle aboutit à la création d'une personne administrative spécialisée, c'est le cas des établissements spécialisés dans la formation professionnelle, l'éducation, la santé, la culture...etc.

De plus la décentralisation administrative ou institutionnelle se présente sous trois formes résumées comme suit:

- **La déconcentration** : C'est la forme la plus faible de décentralisation, utilisée dans des Etats unitaires, qui se traduit par un simple transfert de responsabilité de l'administration centrale à des fonctionnaires au niveau local, prend la forme d'entité administrative sous la supervision du ministère et doté d'un pouvoir fort.
- **La délégation du pouvoir** : C'est la forme la plus poussée de la décentralisation, ou le gouvernement central transfère le pouvoir de décision vers des organismes semi autonomes (en dernier lieu ils doivent rendre compte au gouvernement), dans ce cas la délégation concerne la création d'entreprises ou sociétés publiques.
- **La dévolution** : C'est la forme idéale de la décentralisation, lorsque les gouvernements

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

délèguent les fonctions à des unités d'administration locale en leur conférant un pouvoir décisionnel ainsi qu'une autonomie de finance et de gestion.

### **1.3.3) La décentralisation des finances**

La décentralisation des finances revient à remplir ces conditions suivantes :

- Disposer de source de financement provenant soit de la localité, soit de transferts du centre ;
- Disposer d'un pouvoir décisionnel concernant les finances, les collectivités locales doivent avoir en main le pouvoir de créer les ressources fiscales dont elle a besoin.

### **1.4) Aperçu sur les motivations de la décentralisation**

A travers le monde, la plupart des décentralisations qui ont eu lieu dans les décennies passées ont été motivées par des raisons politiques. En Amérique Latine par exemple, la décentralisation a été une partie essentielle du processus de démocratisation, à l'heure où les régimes centraux autocratiques discrédités sont remplacés par des gouvernements élus fonctionnant avec de nouvelles constitutions. En Afrique, la propagation du pluralisme politique a créé une demande pour une plus grande participation locale dans les prises de décision. Dans certains pays comme l'Ethiopie, la décentralisation a eu lieu en réponse aux pressions exercées par des groupes régionaux ou ethniques pour avoir d'avantage de contrôle ou de participation dans le processus politique. A l'extrême, la décentralisation représente une tentative désespérée pour préserver l'unité du pays, face à ce genre de pressions en accordant plus d'autonomie à toutes les régions ou en forgeant des "fédérations asymétriques".

Dans d'autres contextes la décentralisation a été une conséquence de longues guerres civiles, comme au Mozambique et en Ouganda, où la création de nouvelles possibilités politiques aux niveaux locaux a permis une plus grande participation de toutes les factions en conflit dans l'administration du pays. Les économies en transition des anciens Etats socialistes ont aussi procédé à des décentralisations massives au moment où l'ancienne machine administrative centrale s'écroulait. Dans plusieurs pays, la décentralisation a simplement eu lieu en l'absence d'autre structure d'administration efficace pour fournir les services publics locaux. Dans certains cas, surtout en Asie de l'Est, la décentralisation paraît être motivée par le besoin d'améliorer la fourniture des services à de grandes populations et par la reconnaissance des limites à ce que peut faire l'administration centrale.

## **2) Justification de la décentralisation selon le fédéralisme financier et fiscal**

Même si l'analyse des fondements théoriques de la décentralisation selon la théorie du fédéralisme financier privilégie le paradigme de l'efficacité dans l'offre des services publics locaux, c'est-à-dire, l'efficacité dans l'activité d'affectation des ressources, en réalité, les effets de cette dernière concernent également l'équité dans l'activité de redistribution voire même la stabilisation macro-économique<sup>1</sup>.

Existe-t-il un degré de décentralisation optimal des décisions collectives du triple point de vue de l'efficacité, de l'équité et de l'impact macro-économique ? En outre, quelle répartition des pouvoirs faut-il mettre en place entre les échelons de gouvernement ?

Le gouvernement central ne peut disposer sans coût très élevé de toute l'information requise pour une action efficace ; par ailleurs, la diversification et la complexité des problèmes à résoudre nécessitent une spécialisation donc un découpage des administrations.

Le fédéralisme financier tente de transposer au niveau de la décentralisation territoriale les principes de la décomposition fonctionnelle des activités publiques proposée par R.Musgrave. Nous présenterons brièvement les arguments et les justificatifs de la décentralisation ainsi que les limites qui entravent sa mise en œuvre.

### **2.1) La décentralisation au service de l'efficacité**

Cinq grands arguments peuvent être proposés et qui sont résumés ainsi :

- L'offre décentralisée d'un service public local (SPL) particulier est efficace, à coût d'information donné, qu'une offre centralisée vue quelle prend en compte les préférences et disparités locales concernant le SPL<sup>2</sup>.

Cela trouve son argumentaire depuis longtemps, puisque dès 1848 A. Tocqueville notait que : « chez les grandes nations centralisées, le législateur est obligé de donner aux lois un caractère uniforme qui ne comporte pas la diversité des lieux et des mœurs ». Repris plus tard par W.OATES en 1972 est devenu « Le théorème de décentralisation »<sup>3</sup>.

Dans un gouvernement unitaire, le centre cherche à offrir un niveau de service collectif identique dans chaque communauté, cette solution sera en général inefficace si les demandes des collectivités locales pour le service collectif diffèrent et si, aucune

---

<sup>1</sup> Derycke PH et GILLBERT G, économie publique locale, éd Economica, paris, 1988, p.33.

<sup>2</sup> idem

<sup>3</sup> GREFFE. X, la décentralisation, éd, la découverte, pars, 1992, p 328.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

économie d'échelle dans la production du bien collectif n'est observée. Afin de remédier à ces inefficacités seule une offre décentralisée est opérante.

- Une offre décentralisée de service collectif local est en général moins coûteuse en information qu'une offre centralisée. En l'absence d'économie d'échelle dans la collecte des informations relatives aux coûts et aux bénéfices des services collectifs purs, de plus les effets d'externalité et de débordement incitent à la non révélation des préférences locales.
- L'incitation à gérer efficacement une collectivité publique croît avec le nombre de collectivités locales rivales et avec le champ de leurs compétences. Si les citoyens peuvent choisir le lieu de résidence entre communes nombreuses et aux compétences étendues, la menace de délocalisation peut inciter les responsables à une plus grande efficacité dans la gestion des affaires locales.
- La décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière de services collectifs locaux. La décentralisation de l'offre de services publics est un facteur favorable à l'expérimentation de nouveaux modes de production et de gestion publique efficace.
- La multiplication de collectivités territoriales aux compétences étendues élargit le domaine et facilite la transparence des choix de localisation des agents. Ceux-ci dans un contexte centralisé. Cet argument découle des précédents.

### **2.2) Le théorème de la décentralisation**

Un exemple simple montre le caractère souhaitable de la décentralisation en matière d'allocation de biens publics. Considérons qu'un pays où il existe deux localités A et B. Et supposons que les demandes d'un bien collectif ( $x$ ) y soient représentées par celles de deux individus (a) et (b) successivement pour A et B, à offrir le bien ( $x$ ) à un niveau identique dans ces deux localités.

Supposant que le processus de décision majoritaire conduise à choisir la quantité ( $Q_e$ ), aux coûts de production (par tête) constant ( $C=P_0$ );

Si la fonction de demande de (a) est ( $D_a$ ) et celle de (b) est ( $D_b$ ), il résulte des pertes de « bien-être » définie comme étant un manque à gagner pour les deux individus représentatifs égales :

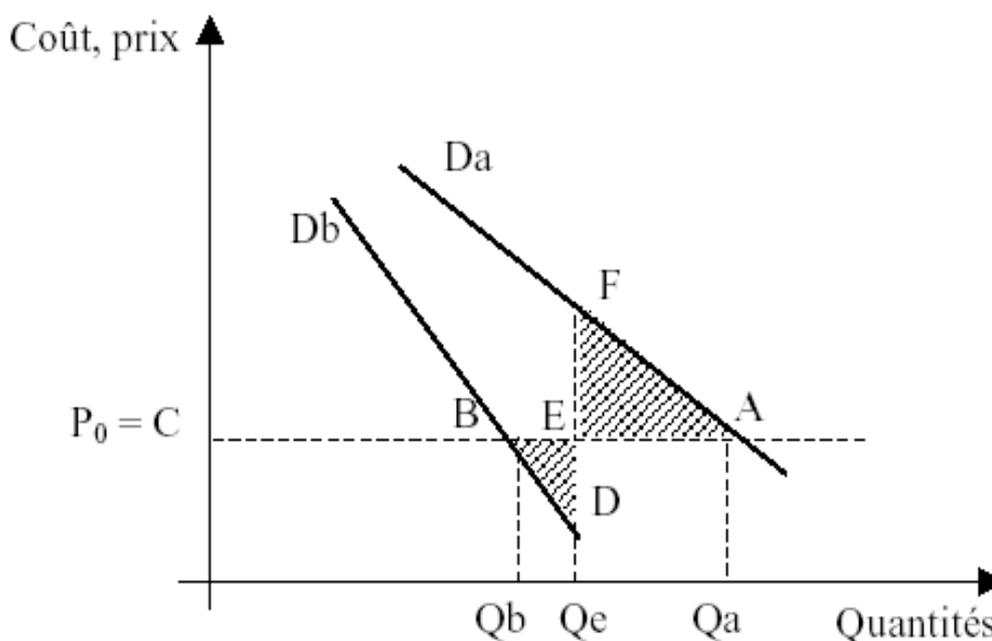
- Au triangle BDE pour l'individu (b) ;

## Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale

- Au triangle EFA pour l'individu (a).

Pour l'individu (b), cette perte s'explique par le fait qu'il s'est vu imposé une quantité plus forte que prévue pour laquelle il payera plus cher qu'il aurait souhaité. Il payera la somme correspondante à la surface BEQeQb. En d'autres termes, (b) n'aurait été prêt à consommer la quantité (Qe) que pour un prix Pb (qui passe par le point D) inférieur à Po, d'après sa fonction de demande. L'individu (a), lui au contraire s'est vu imposé une quantité du bien en dessous de son attente. Contenu du prix annoncé (Po), il était prédisposé à payer une somme égale à la surface QeFAQa pour qu'il capte le « bien-être » correspondant à la surface du triangle EFA.

Graphique N° 02 : Centralisation et perte de bien-être.



Source : Greffe X., op. cité, p.327

La perte de surplus engendrée par la centralisation est d'autant plus forte que les disparités entre les collectivités locales sont élevées et que les demandes du service collectif sont sensibles au prix. A contrario, l'avantage collectif est d'autant plus élevé que les fonctions de demandes sont différentes de collectivité à collectivité et que ces demandes peu sensibles par rapport au prix.

On aurait la possibilité d'éviter ces pertes de bien-être si la détermination de la quantité à produire de ce bien est faite au niveau de chaque collectivité. Ainsi, (a) aurait consommé plus du bien collectif et (b) moins, conformément à leurs souhaits.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

La décentralisation permet alors la maximisation du bien-être tandis que la centralisation le diminue. Cependant, la portée pratique de ce théorème se trouve limitée. Il ne peut être appliqué dans le cas de présence d'effets externes géographiques. En effet, pour une collectivité donnée, la quantité de bien public à offrir, déterminée unilatéralement, ne peut être satisfaisante à cause des effets de débordement, ces derniers rendent difficile toute estimation de la quantité du bien public à offrir.

### **2.3) Les limites de la décentralisation**

Les coûts entraînés par la décentralisation affectent aussi bien l'efficacité que l'équité dans la répartition des ressources, ou bien encore la stabilité macro-économique.

#### **2.3.1) Efficacité et limites de la décentralisation**

Les limites de la décentralisation tiennent essentiellement à quatre facteurs :

- *Les biens collectifs locaux, peuvent être produits à rendements croissants*, leurs effets peuvent déborder des limites de la collectivité distributrice, des coûts de congestion peuvent être observés, dans ce cas l'offre centralisée est la plus efficace dans la mesure où il est plus facile au pouvoir central qu'à la collectivité locale de mesurer les externalités et de les corriger.
- *Inefficacité du système de collecte des impôts locaux*, si les collectivités locales sont prédisposées à user de taxes faciles à exporter au-delà des limites géographiques de leurs espaces (délocalisation des agents et des activités), la demande de services publics locaux risque d'être déformée, en effet si le coût perçu par le contribuable local de la fourniture du service collectif est calculé net d'impôts exportés, le coût perçu sera inférieur au coût payé.
- *La taille des collectivités locales* si la mobilité des agents est imparfaite, si la collectivité offre plusieurs services collectifs différents engendrant ou non des externalités, selon Meulders, Thys-Clément et Williams en (1982) la balkanisation des finances publiques décentralisées peut cependant être limitée par l'existence de coûts fixes d'information et de prise de décision au niveau local qui dissuaderaient les collectivités de se multiplier à l'envie. De même la réduction de la taille et/ou la compétence des gouvernements locaux accroissent mécaniquement l'importance des effets de débordement.
- *Les choix collectifs en matière de finances locales* s'appuient sur des votes majoritaires qui voilent du même coup les préférences exprimées par les membres de la minorité

comme celles des votants non décisifs de la majorité locale. Il en résulte une perte d'efficacité. Si les gouvernements locaux tiennent compte des préférences locales, les non résidents ont leur effet, il peut s'avérer préférable de recentraliser malgré la perte de diversité engendrée, compensée par une politique de transfert mise en place par le gouvernement.

### **2.3.2) Équité et limites de la décentralisation.**

Les activités de redistribution sont demeurées longtemps l'apanage quasi exclusif des entités publiques locales, mais désormais la fonction de redistribution doit être dévolue à l'échelon central que se soit pour la redistribution interpersonnelle des revenus à l'intérieure de la collectivité locale ou la redistribution des revenus entre individus appartenant à des collectivités différentes.

#### **- La redistribution infra-collectivité**

La redistribution des revenus entre les individus d'une même collectivité ne modifie pas l'inégalité au sein de la collectivité tout entière.

Si les différentes collectivités locales mènent la même politique de redistribution, les agents locaux vont voter avec les pieds, il suffit de supposer que les différentes collectivités prélèvent un impôt au prorata de leurs revenus à taux fixe partout et dont les recettes financeront la fourniture de services collectifs purs, ces nouvelles recettes fiscales des communes riches excèdent le coût du service, cet excédent attirera les capitaux et les hommes ; c'est l'hypothèse du surplus financier.

#### **- La redistribution des revenus inter-collectivité**

La redistribution des revenus entre individus appartenant à différentes collectivités relève de ce qu'il est convenu d'appeler *l'équité territoriale*.

La redistribution entre collectivités territoriales concerne à la fois les individus à revenus identiques résidant dans des collectivités différentes et des individus à revenus différents. Même si le gouvernement central a mis en place au préalable une redistribution interpersonnelle équitable, et que les facteurs de production sont mobiles, créant ainsi des communes de riches et des communes de pauvres. Dans les premières, le rapport entre coûts et avantages retirés des services collectifs locaux est plus favorable que dans les autres, en violation du principe de l'équité horizontale. Au total, l'activité de redistribution doit rester à

titre principal du domaine des autorités publiques centrales, cependant, les imperfections dans la mobilité des agents restaurent la légitimité d'une intervention publique locale.

### **2.3.3) Politique macro-économique et limites de la décentralisation**

La fonction de stabilisation macro-économique est du ressort de l'échelon central, car il est le seul garant de l'orientation de la politique généralisée, pour de multiples raisons, les échelons décentralisés sont incapables de mettre en œuvre une politique de stabilisation des indicateurs macro-économiques et reste en dehors de cette fonction dont les instruments sont détenus par le pouvoir central (le déficit budgétaire, la monnaie et le crédit).

Concernant le marché du travail, longtemps considéré partie de la politique macro-économique trouve aujourd'hui ses fondements dans la politique micro-économique, car en réalité il ne peut y avoir meilleur connaisseur du marché de travail local que le pouvoir public local. Du point de vue du fédéralisme financier, en présence de certaines conditions (imparfaite mobilité des agents, effets externes limités et absence d'économie d'échelle), le recours aux décisions décentralisées s'impose surtout dans la fourniture efficace de services publics locaux et limite (exceptionnellement dans les grandes régions à forte économie) l'intervention des collectivités locales en matière de réglage de la conjoncture macro-économique et de la redistribution des revenus.

Après l'examen théorique de la décentralisation, nous allons l'étudier dans le contexte algérien, c'est justement l'objet de la section suivante.

**Section (3) : L'organisation administrative en Algérie**

L'administration Algérienne se caractérise par sa pluridisciplinarité car elle touche à la fois : l'économie, le droit, l'organisation, l'histoire, la sociologie, la culture, la communication. Sa mission est la fourniture des services non marchands au public afin de répondre à l'intérêt général, ces services publics peuvent être variable tel que : l'eau, la santé, l'éducation, ... ou services publics stables tels que la sécurité et les fonctions régaliennes (de souveraineté).

L'organisation et le fonctionnement de l'institution communale restent toujours du ressort des pouvoirs publics, si dans les textes la commune est considérée comme l'institution de base de l'édifice institutionnel et garant de la décentralisation, dans la pratique la commune est régie par le centre et le pouvoir local est son émanation.

Pour mieux apprécier l'institution communale Algérienne dans l'édifice institutionnel national nous opérerons une division de l'administration publique selon le critère hiérarchique commençant par l'administration centrale pour aboutir sur l'administration locale pour faire ressortir ses caractéristiques.

**1) L'administration centrale**

Elle est composée des structures suivantes :

**1.1) Le président de la république**

L'Algérie suit un régime présidentiel inspiré du droit français où on retrouve une séparation entre le pouvoir législatif et exécutif, cela est précisé par les différentes constitutions qui ont marqué l'histoire de notre pays que se soit celle de 1976, 1989, 1996 dans lesquels le pouvoir exécutif prime sur le pouvoir législatif.

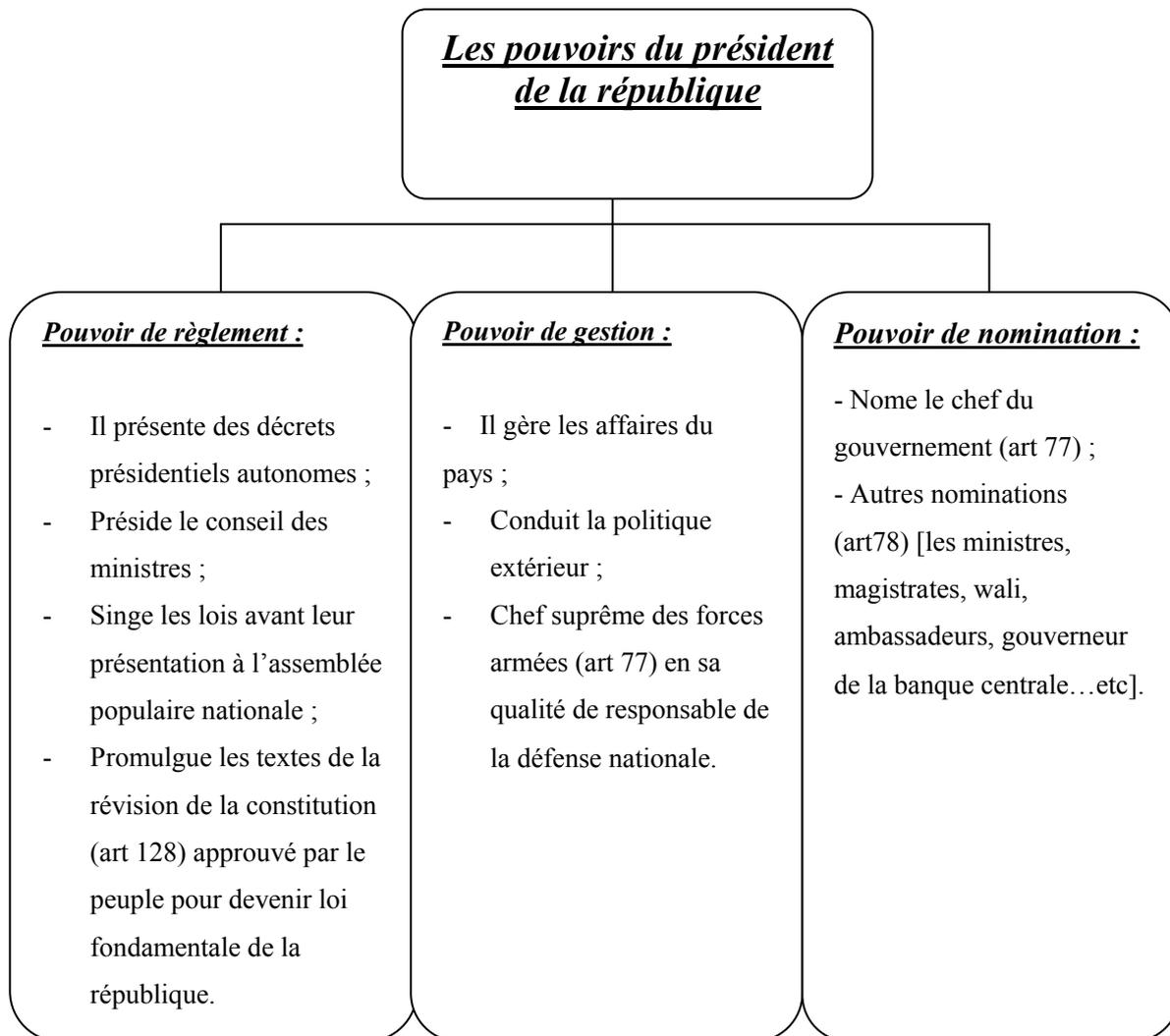
Le président de la république est élu par le peuple<sup>1</sup> après suffrage universel, c'est le chef suprême représentant l'Etat et qui a un pouvoir législatif (ordonnance) de plus le président de la république domine le pouvoir juridique (c'est le premier magistrat de la nation selon l'article 72) vu qu'il a un pouvoir d'agir sur les juges et le parquet.

Les pouvoirs du président sont définis par le schéma suivant :

---

<sup>1</sup> Art 71 de la constitution du 28 novembre 1996. éd ONTE, Alger, 1998.

**Schéma N° 01 : Les pouvoirs du président de la république.**



Source : cours d'institutions administratives du professeur S.Taib pour les magistères EPLGCL 2006.

## **1.2) Le chef de gouvernement**

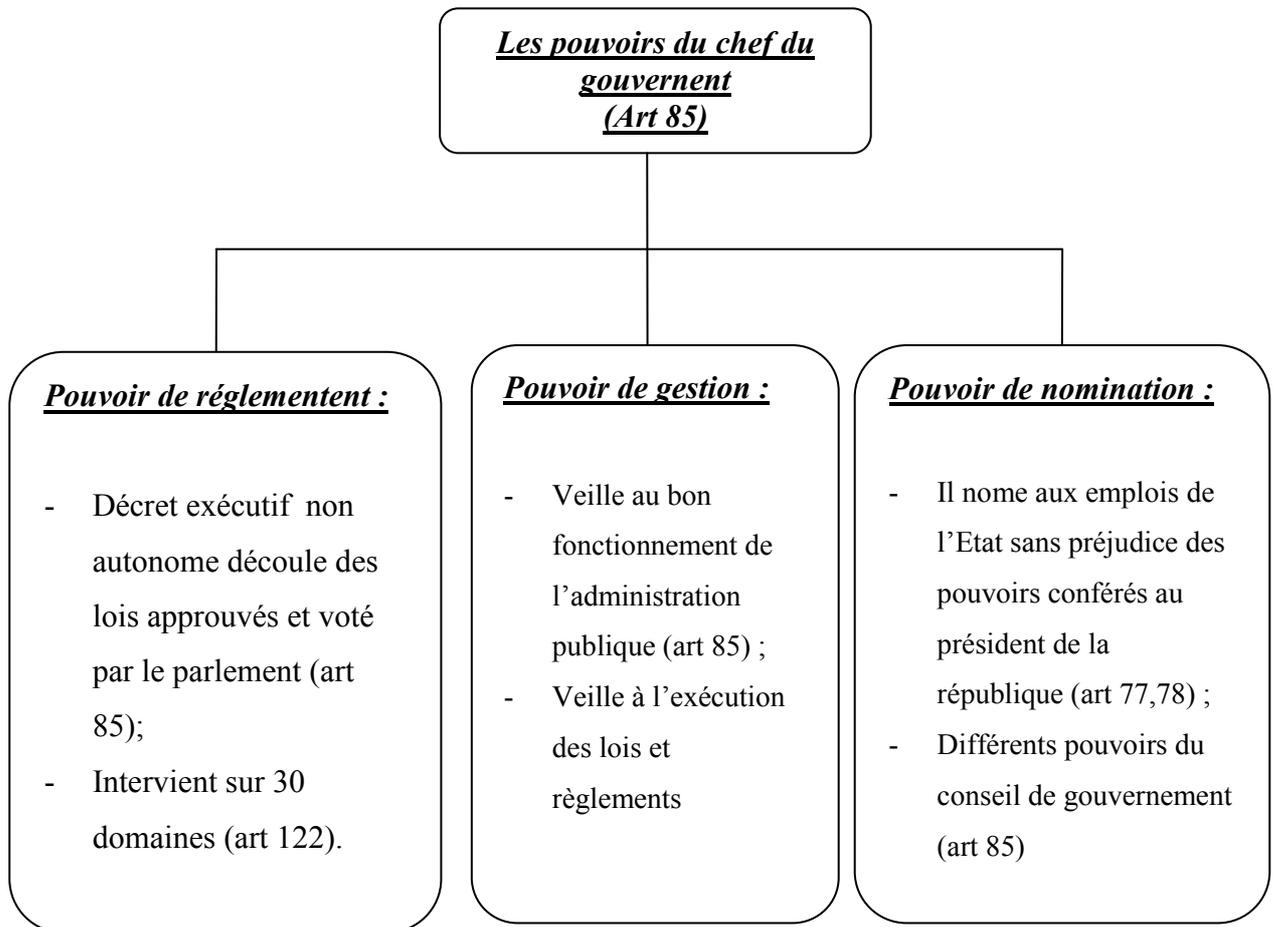
Le chef du gouvernement est nommé par le président de la république, sa tâche principale est de soumettre son programme à l'approbation de l'Assemblée Populaire Nationale (APN) après l'avoir présenté au conseil des ministres<sup>1</sup> de plus c'est lui le président du conseil de gouvernement<sup>2</sup>.

Ses fonctions sont résumées dans le schéma suivant :

<sup>1</sup> Art 79 et 80 de la constitution du 28 novembre 1996. éd ONTE, Alger, 1998.

<sup>2</sup> Art 85 de la constitution du 28 novembre 1996. éd ONTE, Alger, 1998.

**Schéma N°02 : Les pouvoirs du chef du gouvernement.**



Source : idem

Mais suite au décret 99-240 en 1999 il y'a eu la confiscation du pouvoir de nomination au conseil de gouvernement.

### **1.3) Les ministres.**

Les ministres sont nommés par le président de la république sur proposition du chef du gouvernement, définis comme étant des départements spécialisés à un domaine d'action. Ils sont dépourvus de personnalité morale, ils obéissent à une politique verticale émanant du président de la république, possédant le pouvoir de nomination des fonctions administratives et les ministres délégués ainsi que le secrétaire d'Etat.

Un ministre doit remplir obligatoirement quatre conditions à savoir :

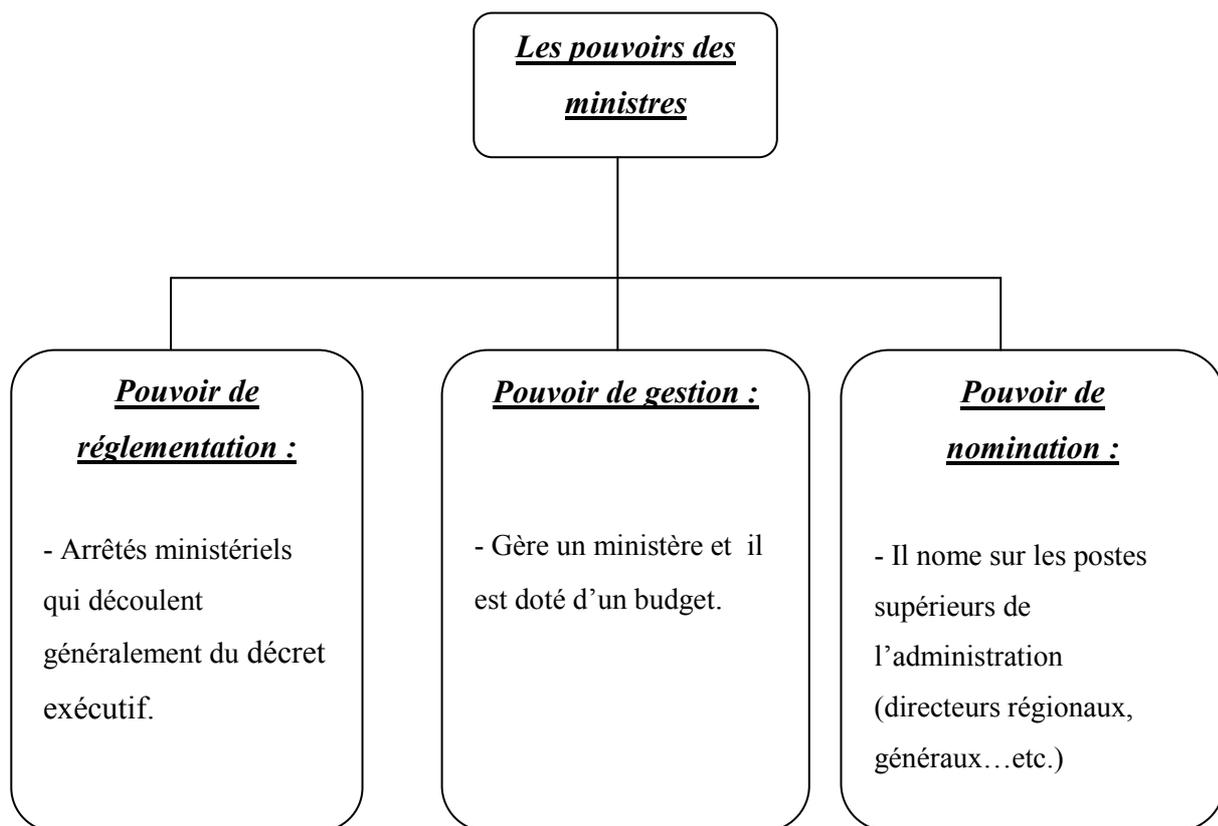
- Gérer un département ministériel ;

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

- Posséder un budget ;
- Avoir le pouvoir réglementaire (pouvoir de faire des arrêtés ministériels)
- Participer au conseil des ministres.

Ses pouvoirs sont résumés dans le schéma suivant :

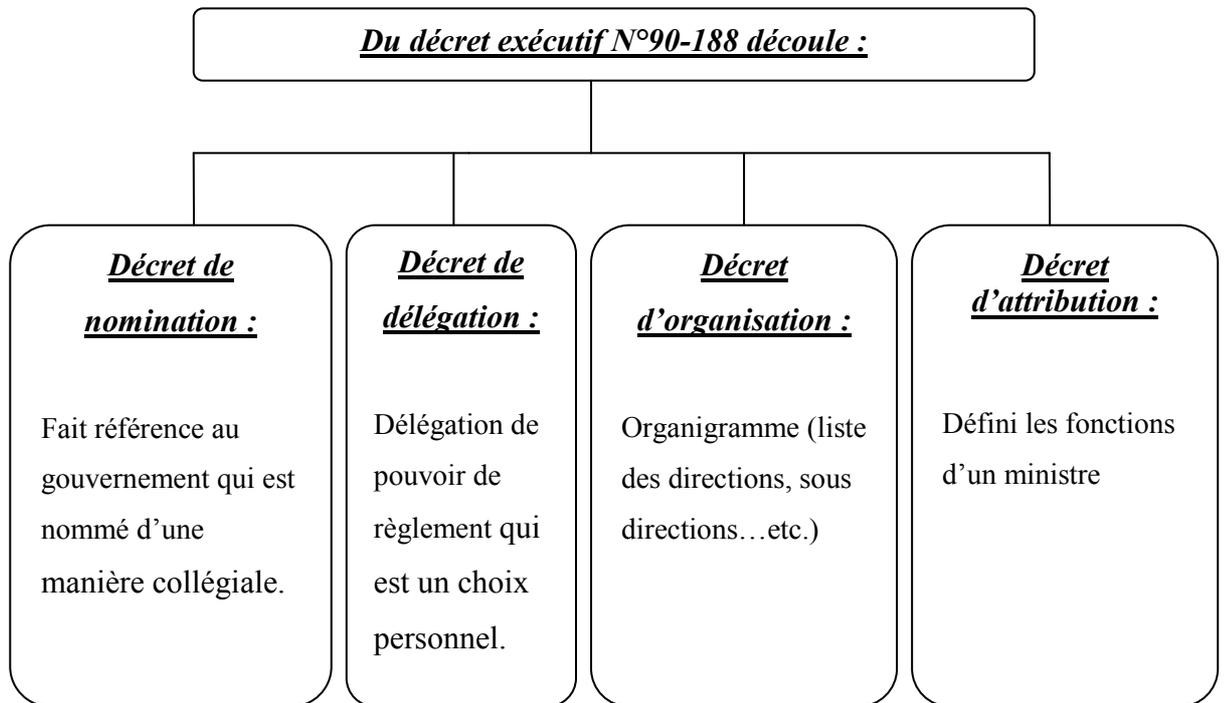
***Schéma N° 03 : Les pouvoirs des ministres.***



Source : ibidem

Le décret exécutif N° 90-188 donne lieu à quatre décrets relatifs aux ministères expliqués par le schéma qui suit :

**Schéma N° 04 : décret exécutif N° 90-188.**

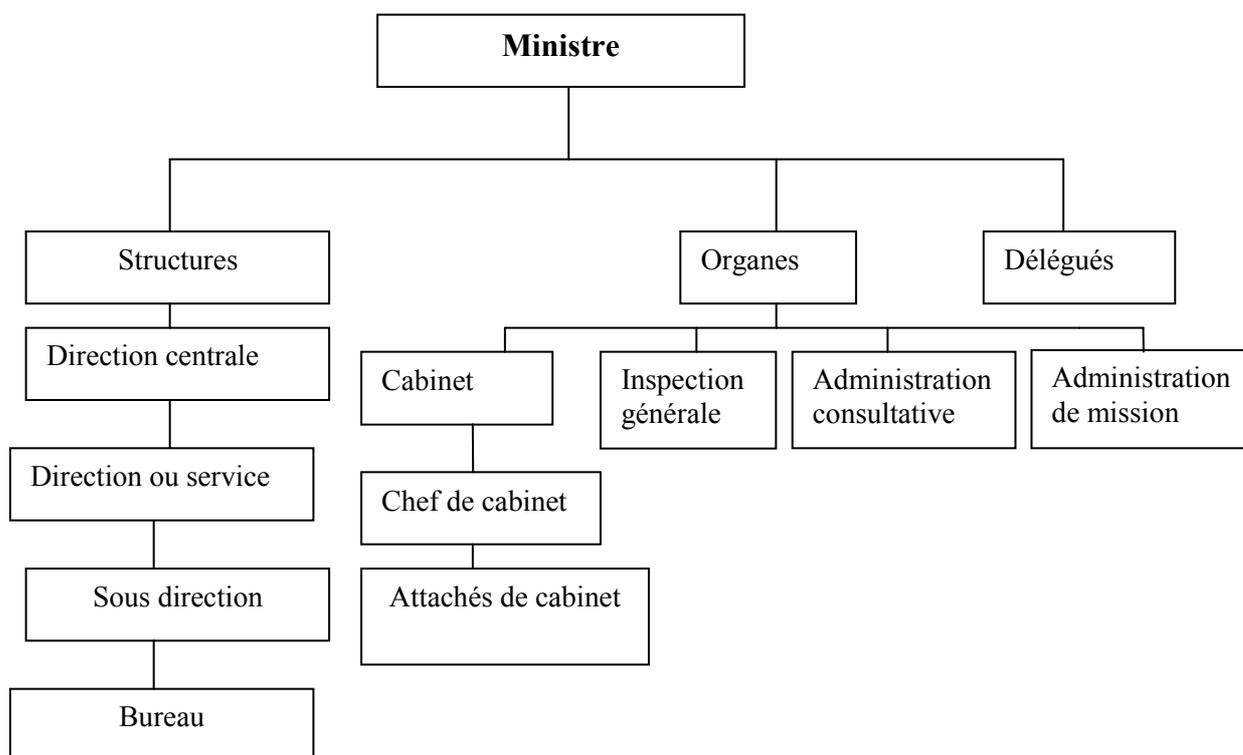


Source : op.cit. infra

Suite au décret exécutif N° 90-188, et au décret d'attribution les fonctions d'un ministre sont les suivantes :

- *fonctions politiques*, vu que le ministre participe au gouvernement et défend le programme du président de la république ;
- *fonctions administratives*, qui se traduit par un rôle de conception des programmes, un rôle stratégique ( politique), rôle de planification et de prévision, un rôle de mise en oeuvre, de médiation ainsi que le contrôle. Le ministère se présente ainsi :

*Schéma N° 05 : L'organigramme du Ministère*



Source : idem

Les ministères sont centralisés, hiérarchisés, cloisonnés ; avec l'évolution de l'administration classique (interventionniste qui est à la fois juge et partie et qui porte atteinte à la régulation économique et droit de l'homme), elle se coupe de la société, c'est la raison de la création des administrations collégiales indépendantes.

#### **1.4) Les administrations collégiales (consultatives)**

Les administrations collégiales sont représentées par des commissions, et des commissariats constitués de plusieurs personnes soit internes représentant les différents ministères ou externes vue qu'elles s'ouvrent sur la société civile (délégués syndics, représentants d'associations, experts, étudiants...etc.).

L'existence de ces administrations collégiales implique une démocratie et une coordination et une écoute, dans le but de légitimer et de crédibiliser les actions gouvernementales, mais l'avis de cette administration reste non obligatoire.

### **1.5) Les autorités administratives indépendantes (A.A.I)**

Ces administrations sont dites autorité car elles représentent une autorité morale acquise suite à une désignation ou un militarisme, comme elles peuvent être le résultat d'une réglementation, c'est le cas de la commission de la monnaie et du crédit (CMC), de la commission de surveillance des opérations de bourse...etc. Cette autorité s'exprime par un pouvoir de sanction, d'arbitrage et de réglementation.

Elles sont aussi dites indépendantes car elles sont créées par le biais de la constitution, elles sont constituées de personnes soient nommées ou élues pour un mandat de quatre à cinq ans irrévocables et non renouvelables, ces administrations possèdent des ressources propres (des subventions d'Etat) c'est le cas de la COSOB et du CMC.

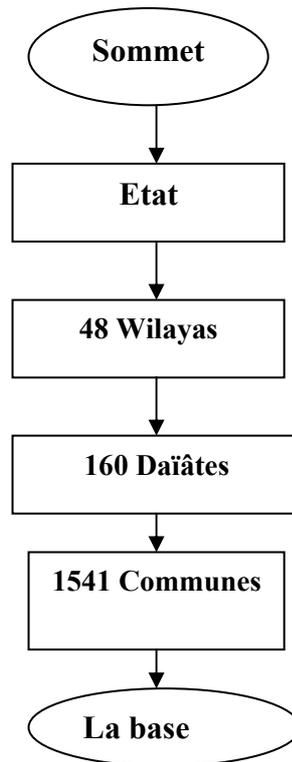
## **2) L'organisation de l'administration locale**

En accédant à l'indépendance, la première action engagée par le pouvoir politique en Algérie, dans le domaine de la division spatiale du pouvoir a été de combattre et de réduire les tendances centrifuges par l'homogénéisation, uniformisation d'un même modèle d'administration territoriale sous tendue par une double préoccupation : permet à l'Etat de restructurer le niveau périphérique dans le cadre d'une stratégie politique unitaire en vue de réaliser une complète intégration nationale et donner à la population la possibilité de prendre son avenir en main.

### **2.1) Les paliers de l'administration algérienne**

L'administration Algérienne se présente sous deux niveaux de collectivités locales (territoriales), qui sont la commune et la wilaya à côté d'une circonscription administrative assurant l'intermédiation entre les paliers on la nome « daïra », on étudiera chacune d'elles une à une dans ce qui suit :

*Schéma N° 06 : L'organisation administrative algérienne*

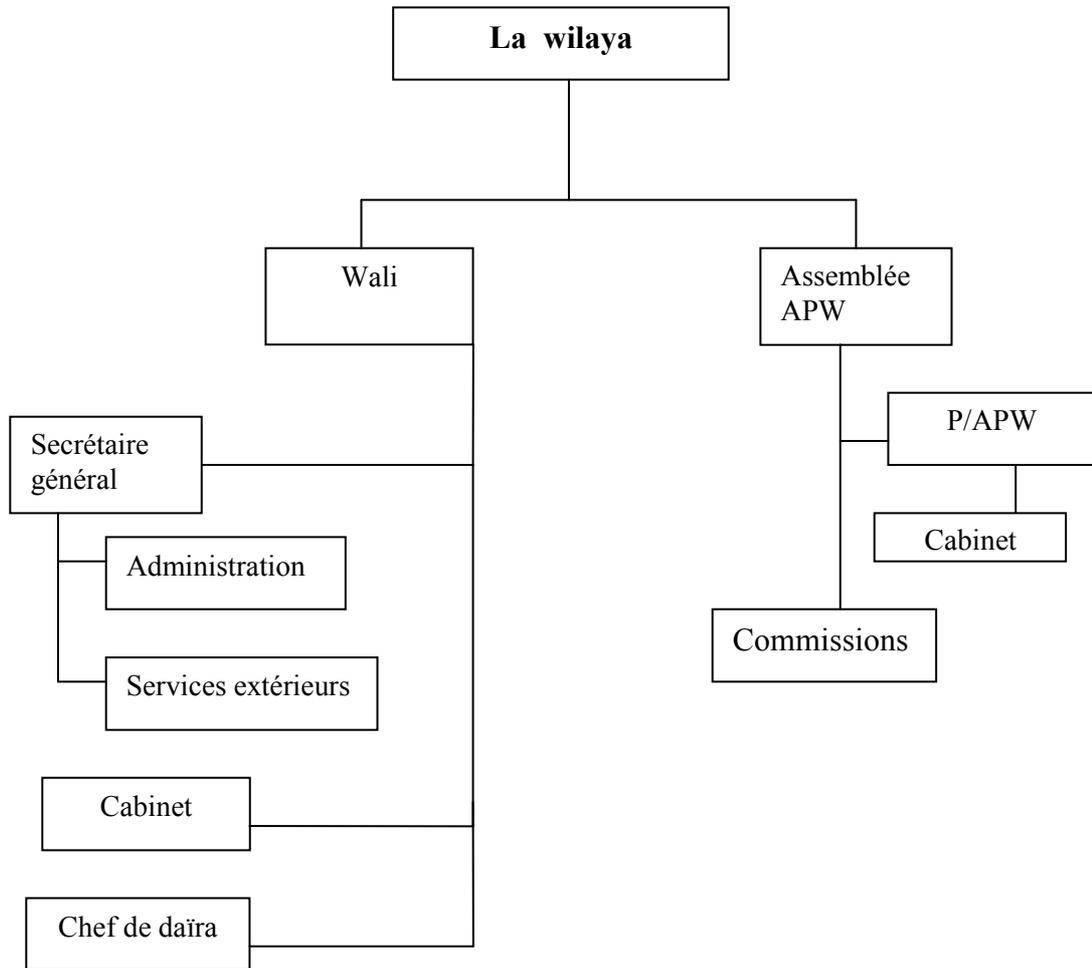


Source : ibidem

### **2.1.1) La wilaya**

La wilaya est une collectivité territoriale publique ayant une personnalité morale, dans laquelle on retrouve un pouvoir bipolaire dominé par le wali. C'est un niveau régional de la décentralisation et de la déconcentration du pouvoir en Algérie, où un pouvoir bipolaire est exercé par l'Assemblée Populaire de Wilaya (APW) et le Président de l'Assemblée Populaire de Wilaya (P/APW) d'un côté et celui du représentant de l'Etat et du gouvernement au niveau de la wilaya qui est le Wali. Dans le schéma suivant la relation entre les organes dans la wilaya est mise en claire.

*Schéma N°07 : L'organigramme de la wilaya.*



Source : op.cit.infra

### **2.1.2) La daïra**

Tout territoire de wilaya est divisé en daïras qui sont des échelons intermédiaires entre la wilaya et la commune, composées de plusieurs communes dont le nombre diffère d'une daïra à l'autre. Elle est définie comme étant le miroir du wali<sup>1</sup>, ne représentant qu'une simple circonscription administrative qui ne possède pas d'autonomie propre, elle est une structure qui prolonge l'action du Wali dans les communes.

La réforme territoriale du 11 juillet 1974 a porté le nombre de daïra de 91 à 81, contrairement à celle de février 1984 qui a porté leur nombre de 81 à 160 répartie sur l'ensemble du territoire national.

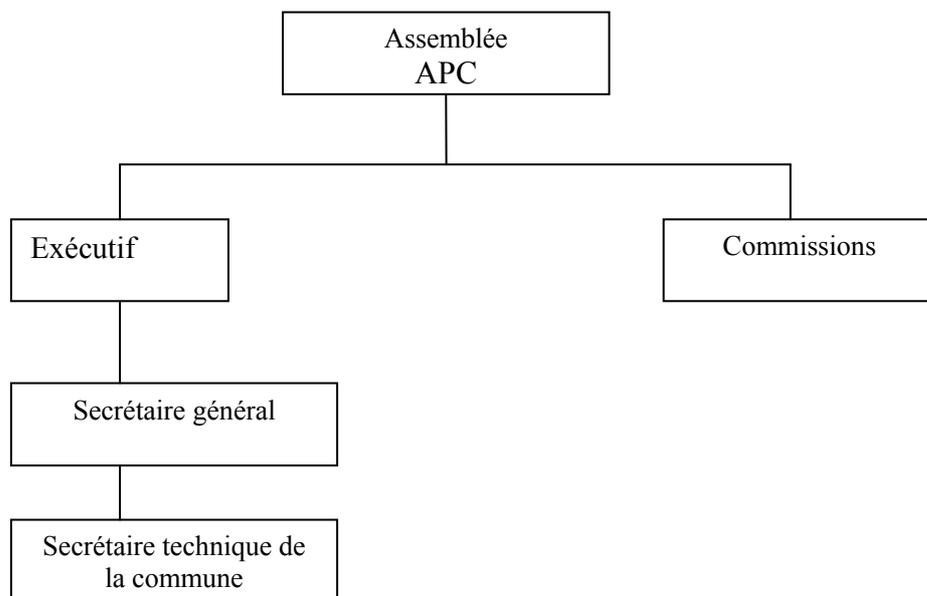
## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

Le chef de daïra est placé sous l'autorité du Wali, il anime, oriente, coordonne l'activité des communes. Il assiste le Wali pour mettre en application les directives gouvernementales et veille à l'application des lois et règlements, ainsi qu'au bon fonctionnement des services publics.

### **2.1.3) La commune**

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 mises en application par l'exécutif communal. Toutes les communes qu'elles soient urbaines ou rurales ; qu'elles aient une vocation agricole, industrielle ou touristique, quels que soit l'étendue de leur territoire, l'importance de leur population, les ressources qu'elles possèdent, ont toutes la même organisation hormis la capitale Alger et le centre industriel du sud algérien Hassi Messaoud. Concernant le régime de la ville d'Alger, elle est régie par le décret de 27 janvier 1967, la ville est dévissée en douze arrondissements qui forment les circonscriptions électorales. Il y a 18 vice-présidents, dont un au moins par arrondissement. Chaque vice président exerce dans son arrondissement les tâches du P/APC. L'organisation de la commune se présente ainsi :

**Schéma N°08 : L'organigramme de la commune.**



Source : ibidem

<sup>1</sup> Charte de la wilaya.

## **2.2) Le caractère duel des collectivités locales**

La wilaya de Tizi-Ouzou constitue aux termes des constitutions qui se sont succédées en Algérie, une circonscription de l'Etat à laquelle sont appliqués les principes de la décentralisation d'où leur caractère duel, elle est à la fois une circonscription territoriale de l'Etat et une collectivité locale.

Cette dualité pose des problèmes de combinaison et de rapports entre les organes de l'Etat dans les circonscriptions territoriales et ceux des collectivités locales.

La reconnaissance de la personnalité morale avec ces besoins spécifiques (ressources propres, existence d'un territoire, attributions aux organes qui les dirigent une autonomie de désignation, de compétences et de pouvoirs) signifie qu'elles sont des unités différentes de l'Etat. Malgré cela, elles sont démunies d'autonomie constitutive et de libre action car leur statut, leur champ d'attribution, leurs marges de manœuvre sont définies par l'Etat et elles n'ont pas de pouvoir d'y mener des changements.

En Algérie, la décentralisation ne signifie pas autonomie des collectivités locales, elle est approuvée comme technique de subdivision des fonctions entre le centre (l'Etat) et le local (collectivités locales). En tant qu'unités décentralisées, elles disposent d'organes élus nommés respectivement Assemblée Populaire de Wilaya (APW) et Assemblée Populaire Communales (APC).

En tant que circonscription de l'Etat, ces dernières sont soumises au principe de la déconcentration qui se présente à la fois comme mode d'organisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales et comme expression du pouvoir.

La déconcentration au plan politique, donne à la wilaya le statut d'un gouvernement local, structurée selon le principe de l'unité de direction sous le contrôle du Wali et par une diversité à la base composée des directeurs de services déconcentrés de l'Etat chargé des différents secteurs d'activités au niveau de la wilaya appelé actuellement conseil de wilaya.

Au chevet de la wilaya et de la commune, La daïra forme une circonscription administrative intermédiaire entre la wilaya et la commune dirigée par un chef de daïra, agent de l'Etat agissant sous l'autorité hiérarchique du Wali. Celui-ci veille au respect des lois et règlements et au bon fonctionnement des services administratifs et techniques de sa circonscription ; il anime, oriente et coordonne l'activité des communes. La daïra est considérée comme le lieu privilégié pour l'implantation et le regroupement des moyens et des

services dont la création ne peut être envisagée dans chaque commune. Plusieurs services qui prolongent l'action des directions de wilaya jusqu'aux communes implantées au niveau de cet échelon, comme par exemple la direction du logement et des équipements publics (DLEP) et de la direction de l'urbanisme et de la construction (DUC) qui ont des subdivisions au niveau des 21 daïra de la wilaya de Tizi-Ouzou.

### **3) Evolution des finances communales en Algérie**

#### **3.1) Evolution des finances locales**

Au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, les collectivités locales fonctionnaient selon des règles héritées du régime colonial<sup>1</sup>. Les 1535 communes furent placées dans une situation particulièrement grave à la suite du départ massif et brusque des fonctionnaires communaux européens.

Les finances communales avaient alors accusé une forte diminution des ressources, accompagnée d'une augmentation sensible des dépenses. « C'est ainsi que le rendement du produit des taxes sur l'activité professionnelle a diminué de moitié, en raison de la presque totale disparition de la matière fiscale imposable, née elle-même de la situation engendrée dans notre pays par plus de sept années de guerre particulièrement rude pour notre capital humain et catastrophique pour notre patrimoine »<sup>2</sup>.

De plus, les difficultés inhérentes au recouvrement de l'impôt au cours de cette période, la complexité du système des impositions locales et le ralentissement de l'activité économique, ont entraîné une grave instabilité des recettes communales. La même instabilité existait au sein des préfectures d'essence et de conception coloniale. Le système d'administration hérité était inadapté aux options fondamentales et a eu des répercussions fâcheuses sur les premiers programmes d'équipement nationaux.

Suite à la suppression, dès 1962, des conseils généraux, des commissions d'intervention économique et sociale furent installées. Elles étaient chargées d'assister les préfets dans leurs tâches de remise en ordre des affaires des départements et dans la préparation des programmes d'équipement public.

---

<sup>1</sup> Cf ordonnance N° 67 -24 du 18 janvier 1967 portant Code Communal - exposé des motifs.

<sup>2</sup> Ibid. code communal, exposé des motifs, page 5.

## **Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale**

Par la suite furent créées, après l'installation des APC, les assemblées départementales économiques et sociales, qui préfiguraient déjà les Assemblées Populaires de Wilaya.

En tout état de cause, pour faire face à la situation post-indépendance, le réseau communal existant fut ramené à 676 communes par l'ordonnance N° 63-421 du 28-10-1963. L'objectif visé était, bien sûr, le regroupement des moyens humains, matériels et financiers en vue d'une efficacité plus grande dans la prise en charge des immenses besoins d'après-guerre, inhérents au fonctionnement des Collectivités Locales et aux attentes multiformes des citoyens. Des "Délégations Spéciales" désignées par arrêtés préfectoraux furent mises en place avec l'intervention systématique de l'Etat dans le cadre de l'élaboration des budgets communaux, et ce, dans le souci évident des pouvoirs publics d'alléger les charges communales et d'assurer un fonctionnement minimum des services locaux.

Conscient des effets limités des mesures ainsi prises dans des circonstances particulières, le Conseil de la Révolution, dans sa proclamation solennelle du 19 Juin 1965 s'engageait à rénover toutes les institutions du pays.<sup>1</sup>

### **3.2) Les réformes de la commune**

Depuis l'indépendance, la commune algérienne a connu deux changements majeurs. Une première fois, en 1967 par une politique adaptée aux réalités du pays et particulièrement au choix de l'orientation vers une économie socialiste. Le second virage connu par l'institution communale fut l'instauration du nouveau code communale de 1990, pour insérer le nouveau dispositif institutionnel dans un modèle de société de type libéral.

La commune demeure l'échelon basique dans l'organisation de l'Etat, car c'est la plus proche des citoyens, elle est régie par la loi organique portant code communal<sup>2</sup> ainsi que des textes de loi et règlement qui dictent le mode d'organisation, les moyens financiers assurant l'accomplissement des tâches et missions dévoués à la collectivité de plus elle affirme clairement la séparation des compétences entre les différents échelons infra-étatique. C'est dire combien le sort de la commune est étroitement lié aux mutations que connaît le pays. Si la Constitution de 1976 (art.36) dispose que « la commune est la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base », par contre, celle de 1989

---

<sup>1</sup> La rationalisation de nos structures administratives pour une meilleure adéquation aux réalités de notre pays, comportera une décentralisation et une déconcentration des pouvoirs. C'est ainsi que les structures administratives des Wilayas seront renforcées de manière à corriger les insuffisances de la sous-administration. Déclaration de Mr le Président du Conseil de la Révolution, le 1<sup>er</sup> novembre 1965.

<sup>2</sup> Loi 90-08 du 07 avril 1990.

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

(art.15) se limite à énoncer de manière succincte que «la commune est la collectivité de base». D'un côté, comme démembrement de l'Etat, elle participe à la logique étatique de contrôle du social. De l'autre, comme collectivité locale, elle tend à se ménager et préserver des espaces d'autonomie autour de l'expression d'une communauté quasi-naturelle d'intérêts et de solidarité sur la base d'un référent identitaire qu'il soit d'ordre territorial, historique, tribal ou autre. La formulation constitutionnelle du statut de la commune est révélatrice de la place et du rôle qui lui sont assignées dans la société. Le moment où sont intervenues les deux réformes communales n'est pas neutre et situe la problématique de la décentralisation : principalement comme forme d'organisation politique de l'Etat, accessoirement comme mode de gestion des affaires locales, et en relation avec le centre.

### **3.2.1) La réforme communale de 1967**

L'ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal a défini la Commune comme étant la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (article 1er) 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 (article 135). Pour réaliser les missions nouvelles qui incombent à la commune, les finances communales ont été aménagées sur des bases également nouvelles:

- Précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale;
- Définition de la nature des ressources et des dépenses ;
- Institution d'un fonds communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales,
- Institution d'un fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.

A ce titre, il a été précisé que l'ampleur des efforts financiers que ce fonds devra consentir pour les communes, nécessitera pour longtemps encore, une aide substantielle de l'Etat. L'œuvre de décentralisation engagée au niveau de la commune impliquait le dépassement des structures provisoires des départements et la définition des principes et objectifs fondamentaux de la refonte globale de l'institution départementale.

Il convient de souligner, à ce propos que certaines prérogatives de chacune des

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

collectivités, que le code communal dans son chapitre IV- Recettes, section II, contributions et taxes, stipulait que: les communes pouvaient instituer une taxe pour frais de visite et poinçonnage des viandes, et imposer aux propriétaires des immeubles riverains des voies publiques, des taxes destinées à la construction ou à la remise en état des trottoirs; les communes classées pouvaient instituer une taxe spéciale dite « taxe de séjour »; l'Assemblée Populaire Communale déterminait les tarifs de redevances dues aux communes, à raison de l'occupation du domaine public communal par les ouvrages ou biens meubles de toute personne physique ou morale munie de permission de voirie. Ces dispositions n'ont pas été reprises par les lois de 1990 relatives à la commune et à la wilaya.

Le financement des communes était assuré par les ressources propres et par la contribution des Fonds Communs des Collectivités Locales (FCCL) créé par ordonnance N° 87-158 du 19-01-1967. Les opérations d'équipement étaient prises en charge dans le cadre des programmes d'équipement local (PEL) institués en 1970 et dont l'impact fut jugé rapidement insuffisant, car ils ne représentaient que des actions ponctuelles, sans effets notables sur la vie économique et sociale des collectivités territoriales.

En 1974, toujours pour faire face aux contraintes financières, le réseau communal constitué de 676 communes<sup>1</sup> s'est vu progressivement renforcé et soutenu par des actions d'accompagnement inhérentes aux réformes administratives, comptables et financières. L'Etat a par ailleurs, engagé des actions d'envergure entrant dans le cadre des premiers plans de développement: plan triennal 67-69, plan quadriennal 70-73, programmes spéciaux des zones retardataires, plans quinquennaux 80-84 et 85-89.

Ces changements ont eu un retentissement notable sur le financement des collectivités locales et furent accompagnés dans ce domaine de modifications profondes. C'est ainsi que :

- Le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) relevant jusqu'alors de la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP) fut rattaché au Ministère de l'Intérieur par décret 73-134 du 9 août 1973 portant application de la loi de finances;
- L'institutionnalisation des Plans Communaux de Développement (PCD) et des Plans de Modernisation Urbaine (PMU), dans le sillage du lancement du deuxième plan quadriennal (1974-1977) eut pour objectifs principaux la constitution d'une assise matérielle des communes et une réponse efficace aux problèmes de développement des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Ramené de 1535 à 676 en 1963, le réseau communal a été complété en 1971, par 15 communes supplémentaires, pour atteindre le nombre de 704, suite à l'organisation de la ville d'Alger en 1977 qui a nécessité la création de 13 communes (CPVA).

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

La mise en oeuvre des PCD associée aux interventions du FCCL, aux Programmes Sectoriels de Développement (PSD) et l'expérience acquise par les collectivités locales en matière de réalisations et de maîtrise progressive de leurs problèmes, ont eu des répercussions sur la morphologie des communes et auraient dû inciter à une recherche plus approfondie pour répondre avec plus de rigueur aux exigences nouvelles de l'aménagement du territoire.

En 1984, dix ans après, alors que les transformations opérées n'ont pas encore été totalement assimilées et que leurs impacts multiples n'ont pas été suffisamment maîtrisés, les pouvoirs publics décidèrent une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 48 wilayas et de 1541 communes. Des aides financières importantes furent dégagées, sous forme de subventions d'équipements de première installation, au profit des nouvelles collectivités locales créées par la loi N°84-09 du 4 février 1984. Pour les 837 nouvelles communes, le problème s'est traduit par la formulation de besoins en moyens matériels et financiers, nécessaires à leur installation.

Au cours de la période 1984-1987, alors que le FCCL et les PCD ont contribué à la constitution d'un potentiel d'équipement pour les nouvelles entités administratives, les programmes sectoriels ont permis la mise on oeuvre d'actions de développement d'envergure dans divers domaines, et notamment, dans l'hydraulique, le développement industriel et agricole, les infrastructures de base, l'électrification, l'habitat rural et urbain, l'éducation, la formation et la santé.

En 1988, le lancement des réformes économiques s'est traduit par un impact direct sur le système de planification et par l'introduction de nouvelles relations entre les opérateurs économiques, sociaux et administratifs, basées sur une plus grande clarté et sur une répartition plus judicieuse des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et privilégiant des liens de planification contractuelle.

Des conditions essentielles présidaient à la concrétisation de ce nouveau système :

- Doter la collectivité locale d'un pouvoir de décision en matière de développement ;
- Lever les contraintes qui freinent l'exécution des plans locaux et la dynamique d'une décentralisation effective.

La démarche, ne pouvait avoir d'efficacité qu'à la faveur d'une mobilisation de ressources financières locales et d'un accès aux différents types de financement des investissements et des équipements qui impliquaient la prise en compte d'une donnée fondamentale: la réforme des finances locales. Dans ce cadre, des procédures nouvelles

## ***Chapitre (I) Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale***

d'exécution des programmes inhérents aux PCD ont pu permettre aux Walis d'accomplir certains actes de gestion qui étaient auparavant du ressort de l'organe central de planification. Par ailleurs, l'implication des Collectivités Locales dans le développement local de façon plus prononcée, a conduit à une contraction de la nomenclature PCD réservée essentiellement au financement des secteurs de base prioritaires. Les interventions du FCCL furent orientées vers des actions d'amélioration du cadre de vie des citoyens. Dans ce contexte, les budgets locaux devaient apporter une contribution plus significative. Quant aux investissements de production et de services, ils n'étaient plus éligibles à un financement en concours définitif.

### **3.2.2) Après la loi en vigueur relative à la Commune 1990**

La période allant de mai 1990 à ce jour mérite un examen particulier pour deux raisons majeures :

- La première se rapporte à l'avènement du multipartisme,
- La seconde concerne la volonté politique du pays d'entrer dans l'économie de marché;

Deux situations qui vont subir, à partir de 1992, les effets d'une crise nationale multidimensionnelle marquée par la violence et le terrorisme, avec des répercussions profondes sur la gestion de tous les secteurs. Suite aux mutations profondes connues par l'Algérie avec l'amorce de train de réformes, et le multipartisme, la commune ne pouvait rester immuable, c'est pour ça qu'il y'a eu promulgation de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la communes, et qui a doté cette institution de missions et prérogatives censé répondre aux exigences de la situation socio-économique. Certes, cette loi a voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type des investissements, la gestion relevant d'organismes créés ou identifiés par les fonds de participation, agents fiduciaires gestionnaires des portefeuilles, et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Mais, en se penchant davantage sur les dispositions relatives aux finances, il est possible de se rendre compte de la dépendance étroite, en la matière, du niveau central.

**Conclusion.**

A travers tout ce qui a été dit sur l'action publique au niveau infra étatique, cette intervention se justifie par l'attribution de certaines missions d'allocation de ressources et de fourniture de biens et services à des collectivités locales que se soit la région, le département, la wilaya ou la commune.

Quant à l'Algérie, elle a opté pour la décentralisation comme mode d'organisation de l'Etat, cette politique est inaugurée en 1967 par les codes locaux, il faut souligner que la commune occupe une place privilégiée dans l'organisation de l'Etat, son étendue et ses attributions sont dictés par la loi 90-08 du 7 février relative à la commune, et l'article 16 de la Constitution précise que l'assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu où participe le citoyen à la gestion des affaires publiques.

L'organisation des collectivités locales a connu un ensemble de mutation due aux exigences des nouvelles données économiques et politiques du pays. Le code communal de 1990 a apporté une nouvelle organisation et un nouveau fonctionnement des communes, en se basant sur la constitution de 1989 qui considère la commune comme le lieu fondamental de participation du citoyen à la gestion des affaires publiques.

## **Introduction**

Les personnes morales de droit public que sont l'Etat, les wilayas, les communes et les établissements publics ont besoin, pour l'accomplissement de leurs fonctions qui leurs incombent de se procurer des ressources.

Les communes en particulier, doivent pouvoir disposer pour faire face à leurs charges qui sont lourdes de recettes importantes entre autre des ressources fiscales. La liberté de conférer l'autonomie financière ne peut s'exercer que dans le cadre d'une réglementation bien fixée, en effet l'article 164 du code de la commune stipule que : « la commune n'est autorisée à percevoir que les impôts, contributions et taxes prévus par la loi en vigueur ». De plus cette loi classe les ressources et les dépenses en deux catégories : une catégorie de fonctionnement et une autre d'équipement.

## **Section (1): Règles et modalités de mise en place d'un budget communal**

### **1) Les principes généraux du budget**

Le budget est un document de gestion qui connaît certaines particularités. C'est un acte très encadré par la loi 90-08<sup>1</sup> et par d'autres textes<sup>2</sup>. Il s'agit de surveiller étroitement l'utilisation qui est faite des deniers publics. Juridiquement, le budget est un acte de prévision qui consiste à établir un programme de recettes et de dépenses. Il 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.

Techniquement, le budget obéit aux règles classiques suivantes :

#### **1.1) Unité**

Le budget est un document unique (toutes les recettes et les dépenses doivent figurer dans un document unique), ce principe garantit l'expansivité de l'information financière destinée à l'assemblée délibérante. Il est élaboré pour les besoins financiers annuels de la commune. Cependant, certains documents supplémentaires peuvent être nécessaires quand les 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, lors de la fin administrative de l'exercice.

---

<sup>1</sup> Art. 149,150,151 de la loi 90-08 code du 07 avril 1990.

<sup>2</sup> Tel que la loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

Ces documents sont :

- Le budget primitif (document majeur) ;
- Le budget supplémentaire (ajustement des recettes et des dépenses en cours d'exercice) ;
- L'ouverture de crédits par anticipation entre ces deux budgets (décisions modificatives des dépenses sous-évaluées ou nouvelles) ;
- Les autorisations spéciales, après le budget supplémentaires ;
- Les comptes (administratif pour l'ordonnateur et de gestion pour le comptable).

### **1.2) Annualité**

Le budget est valable pour une année civile appelée exercice en vertu du principe de l'annualité de l'impôt car ce dernier est prélevé pour douze mois. 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.

La règle de l'annualité du budget pose le problème des investissements qui s'étendent sur plusieurs années. Dans ce cas, il faut opérer des reports de crédits, soit fractionner le budget par tranches annuelles dans le cadre d'une programmation pluriannuelle. Compte tenu de la spécificité des collectivités locales, le budget communal a une période complémentaire qui s'étale jusqu'au 31 Mars de l'année suivante<sup>1</sup>, la période d'exécution du budget communal début le 1<sup>er</sup> Janvier et se prolonge jusqu'au 15 Mars pour les opérations de liquidation et les mandatements des dépenses et jusqu'au 31 Mars pour le recouvrement.

### **1.3) Universalité**

Toutes les opérations doivent être présentées en recettes et dépenses conformément à un cadre et une présentation appelée « nomenclature budgétaire ». Cela a pour conséquences deux interdictions :

- Il n'y a pas de compensation entre recettes et dépenses (toutes les recettes couvrent toutes les dépenses sans qu'aucune recette précise ne soit affectée à une dépense précise) ;

---

<sup>1</sup> Art 159 de la loi 90-08 du 17 avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

- La non spécialisation des recettes à la couverture des dépenses, c'est le principe de l'unité de caisse qui permet de couvrir avec l'encaisse disponible n'importe quelle dépense. En revanche il y'a quelques exceptions pour certaines dépenses précises comme le cas des allocations aux aveugles, les aides aux personnes âgées, les droits de fêtes, les dons et legs...

#### **1.4) Spécialité**

L'ensemble des recettes couvre 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.

#### **1.5) Antériorité**

Le cadre budgétaire doit être mis en place au début de la nouvelle gestion, l'élaboration du budget doit se faire avant la fin de l'exercice en cours, à un moment où les ressources ne sont pas connues avec précision. L'antériorité vient pour renforcer le caractère aléatoire des prévisions financières car les recettes sont appréhendables dans leur globalité en début d'exercice. Le budget, acte de prévision, est en principe établi avant l'ouverture de l'exercice, sinon les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement portées au dernier budget continuent à être exécutées.

#### **1.6) 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 vise à préserver prudemment la gestion future de la commune et à ne pas hypothéquer l'avenir financier de la collectivité. Trois obligations sont à distinguer :

- L'équilibre doit être réalisé aussi bien pour la section de fonctionnement appelée jadis section ordinaire que pour la section d'équipement et d'investissement connue jadis sous l'appellation de section extraordinaire ;

- La présentation du budget doit être guidée par le souci de la réalité et de la rigueur, en excluant toute minoration ou majoration et toute sur-estimation ou sous-estimation des recettes et dépenses, lors de l'évaluation des prévisions budgétaires ;

- Le remboursement de la dette, pour sa part en capital, doit être assuré par des ressources définitives à l'exclusion de tout recours à l'emprunt, ceci afin d'éviter de rembourser l'emprunt par des anticipations sur des ressources non communales ; on ne peut couvrir ses dettes avec l'argent des autres.

Toutes ces règles, outre le fait d'imposer une gestion saine des deniers publics, permettent un contrôle rigoureux et plus facile de leur utilisation. Mais il est vrai aussi, eut égard aux exigences d'une approche managériale de la gestion financière, qu'elles apparaissent comme étant lourdes et encombrantes, donc comme une cause d'inefficacité.

## **2) Les formes de documents budgétaires**

Le budget peut être résumé dans plusieurs documents, qui interviennent au cours de différentes périodes de la vie financière de la commune. Le budget primitif intervient avant même le début de l'exercice auquel il s'applique. Par contre, le budget supplémentaire est voté au cours de l'année ; quant aux comptes administratifs et de gestion, ils interviennent à la fin de l'exercice budgétaire pour rendre compte des actes de gestion du président de l'assemblée populaire communale et du comptable public.

### **2.1) Le budget primitif<sup>1</sup>**

C'est un document initial, de base, obligatoire, fondamental qui retrace la totalité des opérations financières prévues et autorisées pour l'année, qui doit, en principe, se suffire à lui-même quand les précisions de dépenses et de recettes autorisées sont maîtrisées, il est voté et adopté par l'APC avant le 31 Octobre de l'année qui devance l'exercice budgétaire. 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. Le budget primitif fixe le montant des recettes fiscales prévues communiquées aux communes par la direction générale des impôts (DGI) de la wilaya à l'aide d'une fiche de calcul ( voir annexe N° 01) , « ces prévisions sont fixées, conformément aux dispositions de la loi de finances, sur la base des impôts et taxes leur revenant au titre des résultats connus...cette base est constituée par les recouvrements réalisés au 30 Septembre laquelle est divisée par 9 et multipliée par 12 pour connaître les probabilités de réalisation au 31 Décembre »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art.150 de la loi 90-08 du 07Avril 1990

Cette fiche de calcul est indispensable à la commune car elle comporte les éléments (constatations) à retenir pour élaborer les prévisions budgétaires en ce qui concerne les taxes directes locales : taxes foncière, taxe sur l'activité professionnelle, taxe d'assainissement.

La direction générale des impôts détermine les produits sur la base des constatations de l'avant-dernière année affectée d'un pourcentage d'évolution arrêté pour l'exercice concerné. Le tableau ci-dessus représente la balance générale d'un budget primitif dans lequel sont enregistrées toutes les prévisions de recettes et de dépenses pour un exercice budgétaire.

**Tableau N° 02 : La Balance générale d'un budget primitif (B.P)**

<b>Dépenses</b>	<b>Proposition Du président</b>	<b>Recettes</b>	<b>Proposition Du président</b>
<b>Section de fonctionnement</b>		<b>Section de fonctionnement</b>	
Dépenses totales..... A déduire : Art 798(travaux d'équipement en régie) Art 83 (prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement)		Recettes totales..... A déduire : Art 798 (travaux d'équipement en régie)	
Dépenses réelles		Recettes réelles	
<b>Sous section d'équipement public</b>		<b>Sous section d'équipement public</b>	
Dépenses totales.....		Recettes totales..... A déduire : Art 100 (prélèvement sur recettes de fonctionnement) Art 01 (virement de la sous section investissement économique).	
Dépenses réelles		Recettes réelles	
<b>Sous section d'investissement économique</b>		<b>Sous section d'investissement économique</b>	
Dépenses totales..... A déduire : Art 01(virement à la sous section d'équipement Public).		Recettes totales..... A déduire : Art 100 (prélèvement sur recettes de fonctionnement).	
Dépenses réelles		Recettes réelles	
Total des dépenses réelles. Excédent global de recettes.		Total égal global des recettes réelles. Excédent global de dépenses.	
<b>Total égal, dépenses et recettes</b>		<b>Total égal, dépenses et recettes</b>	

Source : instruction « C1 » relative à la commune du 1<sup>er</sup> juillet 1971.

<sup>1</sup> Graba.H, les ressources fiscales des collectivités locales, éd ENAG. Alger, 2000, P.29.

## 2.2) 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. Ainsi, il permet la prise en charge des restes à réaliser de l'année précédente et assure la jonction d'une année à l'autre. En outre, il intègre les décisions prises par la commune postérieurement au budget primitif.

Tableau N° 03 : La Balance générale d'un budget supplémentaire

Dépenses	Proposition du président	Recettes	Proposition du président
<b>Section de fonctionnement</b>			
- Dépenses prévues en BP.		- Recettes prévues au BP.	
- Augmentations		- Augmentations	
- Fonds spéciaux ;		- Fonds spéciaux ;	
- 826 restes à réaliser (RAR) ;		- 826 restes à réaliser (RAR) ;	
- 820 déficits reportés ;		- 820 déficits reportés ;	
- Autres augmentations		- Autre augmentations.	
Total des augmentations .....		Total des augmentations.....	
Total des dépenses		Total des recettes	
A déduire, chap83 (prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement).		A déduire, art 788(travaux d'équipement en régie.	
Art 798(travaux d'équipement en régie.			
<b>Dépenses réelles.....</b>		<b>Recettes réelles.....</b>	
<b>Sous section d'équipement public</b>			
- Dépenses prévues en BP,		- Dépenses prévues en BP,	
- Augmentations ;		- Augmentations ;	
- Reports ;		- Reports ;	
- Dépenses nouvelles		- recettes nouvelles	
Total des augmentations.....		Total des augmentations .....	
Total dépense		Total dépense	
		A déduire, art 100 (prélèvement sur recettes de fonctionnement ;	
		01- virement de la sous section d'investissement économique	
<b>Dépenses réelles.....</b>		<b>Recettes réelles.....</b>	
<b>Sous section d'investissement économique</b>			
- Dépenses prévues au BP ;		- recettes prévues au BP ;	
- Augmentations ;		- Augmentations ;	
- Dépenses nouvelles.		- recettes nouvelles.	
Total des augmentations.....		Total des augmentations	
Totale des dépenses		Totale des recettes.....	
		A déduire, prélèvement sur recettes de fonctionnement.	
<b>Dépenses réelles.....</b>		<b>Recettes réelles.....</b>	
<b>Total global des dépenses réelles</b>		<b>Total global des dépenses réelles</b>	
<b>Total égal des dépenses et des recettes</b>		<b>Total égal des dépenses et des recettes</b>	

Source : instruction « C1 » relative à la commune du 1<sup>er</sup> juillet 1971.

**2.3) Le compte administratif (CA)**

Le compte administratif est établi par le P/APC, il résume la comptabilité administrative tenue par ce dernier. Il se présente dans la même forme que le budget seulement, il comporte les prévisions du budget primitif, les fixations, les réalisations et les restes-à-réaliser. Le compte administratif permet d’apprécier l’administration du P/APC (l’ordonnateur), il est soumis à l’APC, pour approbation, cela lui permet de s’informer sur les recettes et les dépenses réelles de la commune afin 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.

**Tableau N° 04 : La balance générale d’un compte administratif (CA)**

Dépenses	fixations	réalisation	R à R	Recettes	fixation	réalisation
<b><u>Section de fonction</u></b>				Dépenses totales		
Dépenses totales				A déduire :		
A déduire :				798-travaux d’équipement effectués en régie		
83 (prélèvement pour dépenses d’investissement)						
798 (travaux d’équipement effectués en régie)						
<b>Dépenses réelles.....</b>				<b>Recettes réelles.....</b>		
<b><u>Sous section d’équipement public</u></b>				Recettes totales...		
Dépenses totales.....				A déduire :		
				100- prélèvement sur recettes de fonctionnement ;		
				01-virement de la sous section d’investissement...		
<b>Dépenses réelles.....</b>				<b>Recettes réelles.....</b>		
<b><u>Sous section d’investissement économique</u></b>				Recettes totales....		
Dépenses totales....				A déduire ;		
A déduire ;				789-prélèvement sur recettes de fonctionnement		
01-virement de la sous section d’investissement...						
<b>Dépenses réelles.....</b>				<b>Totale globale des recettes</b>		
<b>Totale globale des dépenses réelles.....</b>				<b>Totale globale des recettes réelles.....</b>		
85- excédent de recettes				85- excédent de dépenses		
<b>Total égal en dépenses et recettes</b>				<b>Total égal en dépenses et recettes</b>		

Source : instruction « C1 » relative à la commune du 1<sup>er</sup> juillet 1971.

#### **2.4) Le compte de gestion**

Le comptable de la commune doit établir à la clôture de chaque exercice un compte de gestion, retraçant toutes les opérations constatées au titre de la gestion, il 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. Il présente les opérations 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 permet une transparence dans la gestion des deniers publics.

#### **2.5) Les états annexes et documents joints**

Ils ont pour objet de compléter le budget principal, en développant certains aspects de la situation financière et patrimoniale de la commune, on retrouve principalement :

- L'utilisation de nouvelles dotations de certains chapitres et articles ;
- Des états qui détaillent les résultats de l'exercice précédent.

#### **2.6) Les décisions modificatives de crédit**

Le budget supplémentaire est un acte administratif important, parfois complexe qui ne peut intervenir qu'une seule fois, or il peut arriver qu'au cours de l'année budgétaire, avant ou après l'adoption du budget supplémentaire, des modifications spécifiques. On distingue les ouvertures de crédits par anticipation (OCA) (avant le budget supplémentaire) et les autorisations spéciales (AS) (après le budget supplémentaire).

**- Les ouvertures de crédits par anticipation (OCA)**

Les crédits (recettes et dépenses) votés séparément en cas de nécessité et à titre exceptionnel, prennent avant le vote du budget supplémentaire le nom d'ouvertures de crédits par anticipation (OCA).

Ces crédits sont obligatoirement rattachés aux articles prévus dans le budget supplémentaire.

**- Les autorisations spéciales (AS)**

L'APC peut être amenée à voter après l'approbation du budget supplémentaire des crédits additionnels, soit pour augmenter des dotations insuffisantes, ou pour financer des opérations non prévues.

Les demandes d'ouverture de crédits additionnels doivent être exceptionnelles ; il faut :

- Que les dépenses présentent le caractère d'imprévisibilité ;
- Qu'elles soient couvertes par des recettes nouvelles, un excédent de recettes disponibles ou une annulation de crédit.

**2.7) Les virements de crédits (VC)**

Cette procédure autorise le P/APC à effectuer librement des virements de crédits d'un article à un autre à l'intérieur d'un même chapitre, ou de chapitre à chapitre à l'intérieur d'une même section, à condition que ces virements ne touchent pas les crédits grevés d'affectation spéciale (CGAS)<sup>1</sup>.

**3) L'élaboration du budget****3.1) Les procédures budgétaires**

Le budget communal doit obéir à des règles précises et doit satisfaire à des obligations dont quelques unes sont spécifiques. Il est souhaitable, pour permettre une bonne compréhension des mécanismes financiers communaux (voir annexe N°02), d'étudier les procédures qui s'imposent aux assemblées élues. Le budget de la commune est préparé par le P/APC, voté par l'APC et approuvé par l'autorité de tutelle (le Wali).

---

<sup>1</sup> Art 153 du code communal du 07 Avril 1990.

### **3.1.1) La préparation du budget**

C'est au P/APC qu'il appartient de préparer le document budgétaire et de le proposer à l'assemblée communale. Il est assisté pour cela par un encadrement humain disposant d'un fonds documentaire. Deux phases apparaissent dans cette opération :

#### **- 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 comptable communal, et dans certaines communes, de la commission économique et financière. Le président d'APC prépare également les 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.

#### **- 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<sup>1</sup>.

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 retourne 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.

---

<sup>1</sup> Art. 152 de la loi 90-08 du 07 Avril 1990

### **3.1.2) La présentation du budget**

Au terme du décret N° 84-71 du 17 mars 1984 fixant la nomenclature du budget communal, celui-ci est divisé en chapitres et articles, chacune des rubriques correspond à un poste de dépense déterminé, tel que le compte 61 dépenses de personnel est subdivisé en :

- 610 : rémunération du personnel ;
- 611 : rémunération du personnel temporaire ;
- 615 : rémunérations diverses ;
- 618 charges sociales.

Le compte 75 les impôts indirects sont subdivisés

- 750 taxes sur la valeur ajoutée ;
- 751 taxe d'abatage ;
- 752 taxe sur les spectacles ;
- 753 taxe sur le jeu du hasard ;
- 754 taxes de séjour.

Le P/APC ne peut utiliser un crédit que pour effectuer les dépenses pour lesquelles il a été prévu.

### **3.1.3) L'exécution du budget**

Le budget communal, après son adoption par l'Assemblée Populaire Communale et son approbation par le Wali est exécuté. Son exécution est soumise aux règles de la comptabilité publique, basée sur le principe de séparation des fonctions entre le comptable et l'ordonnateur.

D'une manière générale, il s'agit d'encaisser les recettes et de 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 ou mandat de paiement.

#### **3.1.3.1) 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 les tâches suivantes :

- **Naissance ou constatation**<sup>1</sup> des droits de la commune en tant que créancier ;
- **Liquidation des droits** : déterminé le montant exact des recettes ou des dettes ;
- **Emission d'un titre de recette** : le comptable va recouvrer la recette ;
- **Recouvrement** : le fait de recevoir le paiement de la somme due, c'est un acte libératoire de la créance publique.

### 3.1.3.2) L'exécution des dépenses

- **Engagement** : 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. L'ordonnateur vérifie si les crédits existent pour payer la dette ;
- **Liquidation** : constater le service fait et fixer le montant de la dette ou de la dépense par la vérification sur pièces ;
- **Ordonnancement** : action d'ordonner le paiement d'une dépense. L'ordonnateur établit un titre ou mandat par lequel il invite le comptable à effectuer le règlement. C'est un ordre de payer ;
- **Paiement** : 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>2</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<sup>3</sup>, à moins que ce retard ne soit imputable à la commune ou si un recours est introduit devant une juridiction.

<sup>1</sup> Art. 16 de la loi 90-21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique.

<sup>2</sup> Art.157 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>3</sup> Art.162 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune. p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

### **3.1.3.3) La durée d'exécution du budget**

Généralement, 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>1</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.

### **3.1.3.4) Les agents d'exécution du budget<sup>2</sup>**

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 détient les fonds mais ne peut décider et ce pour des raisons de contrôle et de gestion saine des finances publiques.

#### **- L'ordonnateur**

C'est le P/APC qui est l'ordonnateur du budget de la commune. 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<sup>3</sup>. 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 de chapitre à chapitre. Il peut donner délégation de signature à des fonctionnaires placés sous son autorité directe. En cas d'absence ou d'empêchement, il peut se faire substituer par un acte de désignation régulièrement au profit du comptable.

---

<sup>1</sup> Art.159 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune. p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

<sup>2</sup> Loi 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

<sup>3</sup> Art. 23 de la loi 90-21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique.

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. L'ordonnateur peut passer outre le refus de payer par le comptable communal, 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 comptable qui diffère 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 différer 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.

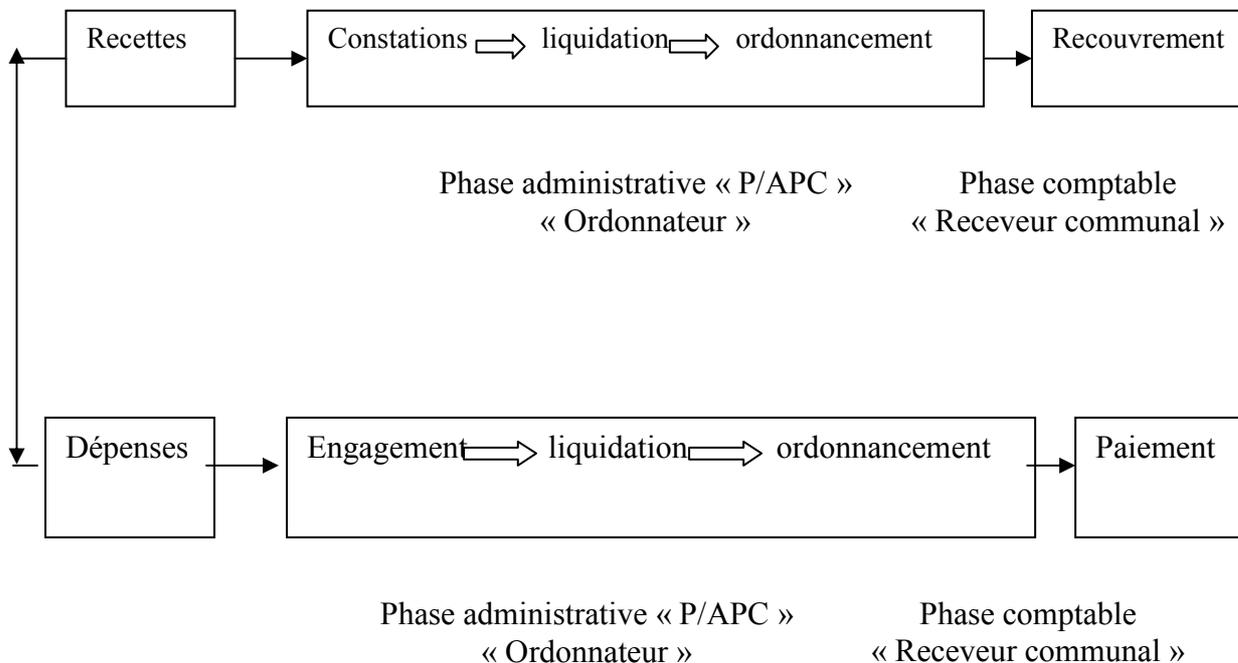
#### **- Le comptable**

Conformément à la loi 90-21<sup>1</sup>, les personnes habilités à exercer la fonction de comptable public, sont : « toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations de recouvrement de la recette et le paiement de la dépense. Le comptable de la commune est le receveur communal, il est chargé de réaliser la phase comptable des recettes et des dépenses, il est le seul à pouvoir manier et conserver les fonds publics ».

---

<sup>1</sup> La loi 90-21 du 15 Août 1990 relative à la comptabilité publique.

Schéma N° 09 : L'exécution du budget communal Erreur !



Source : établi par nos soins.

### 3.2) Le contrôle de l'exécution du budget

Afin 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.

#### 3.2.1) 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 à priori ne sont pas exclus, puis à posteriori, les actes d'exécutions budgétaires sont soumis au contrôle de la cours des comptes et de l'inspection générale des finances (IGF).

Ainsi « les clôtures et la vérification des comptes administratifs et l'apurement des comptes de gestion des communes sont exercés par la cours des comptes ... »<sup>1</sup>, de plus les vérifications du comptable constituent aussi une forme de contrôle.

### **3.2.1.1) Le contrôle à priori**

Ce contrôle s'effectue avant l'exécution du budget, il est crée par la tutelle administrative, il est très lourd ; en effet ça crée des retards dans l'exécution du budget.

### **3.2.1.2) contrôle en cours d'exécution**

Il s'effectue lors de l'exécution du budget communal, il est 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 suffisamment 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.

### **3.2.1.3) 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.

---

<sup>1</sup> Art.176 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune. p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

**3.2.2) Le contrôle juridictionnel**

Il est exercé par la cours des comptes composée des professionnels habilités pour certifier la régularité des documents et leurs conformités avec les principes de la comptabilité publique. Si la cours révèle des erreurs de gestion, la juridiction pénale saisie la cour des comptes dans un délai de dix ans pour contrôler les documents des collectivités territoriales décentralisées.

**3.2.3) 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.

**3.2.3.1) Le contrôle par l'APC**

Le P/APC doit présenter son compte administratif à l'Assemblée Populaire Communale (APC) pour le voter, elle doit vérifier si ses décisions concernant l'exercice budgétaire écoulé ont été bien respectées par le P/APC.

**3.2.3.2) 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 elles permettent 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 dictés par la loi, ainsi tous dépassement constaté lors du contrôle est mentionné dans un rapport est sanctionné.

**Section (2) : La contexture des budgets communaux**

Le budget communal est composé de deux sections, lesquelles doivent être en équilibre réel, le cadre de l'une comme de l'autre obéit à une nomenclature ordonnée. Cette dernière est modifiée en 1987 pour les communes chefs lieu de wilaya et élargie en 1995 pour les communes chefs lieu de daïra (voir annexe N°03).

Ainsi pour le classement des dépenses on retrouve les chapitres suivants :

- 60 Denrées et fournitures ;
- 61 Frais de personnel;
- 62 Impôts et taxes;
- 63 Frais pour biens meubles et immeubles
- 64 Participations et contingents;
- 65 Allocations et subventions ;
- 66 Frais de gestion
- 67 Frais financier
- 68 Participations au fonds de garantie des impôts directs
- 69 Charges exceptionnelles
- 82 Charges antérieures
- 83 Prélèvements sur recettes.

**1) Les dépenses communales**

Une dépense représente un flux monétaire de sortie et qui constitue la contrepartie immédiate ou différée d'une charge ou d'un financement. La liste des dépenses peut être très vaste, néanmoins, il est utile de citer les plus courantes et les plus importantes.

**1.1) Les dépenses de fonctionnement**

Elles ont pour but de faire face à la gestion quotidienne de la commune et à entretenir son patrimoine. Elle regroupe à la fois :

- *Les dépenses de personnel* : la commune rémunère son personnel quelque soit sa situation juridique : titulaire, contractuel, vacataire. Les élus sont également compris. Elles occupent une place importante vu qu'elles varient de 40% à 50% du volume des dépenses de fonctionnement.

Ces dépenses comprennent aussi bien la rémunération principale, c'est-à-dire le traitement de base, que les diverses indemnités, primes, pensions, et allocations ainsi que les cotisations sociales.

- **Les dépenses fiscales** : elles englobent les impôts sur les traitements et salaires, les impôts fonciers sur les propriétés et immeubles produisant des revenus.

- **Les frais de gestion des services communaux** : appelées aussi les dépenses d'administration générale constituées des frais de bureau : papiers, chauffage, téléphone, abonnements, actes et contentieux....

- **Les dépenses scolaires de l'enseignement primaire** : ce sont des dépenses destinées au chauffage, entretien, eau, gardiennage, fournitures.

- **Les aides sociales apportées à des personnes physiques ou morales** : secours et assistance.

- **Contributions sur les biens et revenus communaux,**

- **Participation aux fonds de garantie communal** à raison de 2% du montant des impositions.

De ce qui précède, nous pouvons distinguer entre les trois sortes de dépenses imputées au budget communal : dépenses obligatoires, dépenses nécessaires, dépenses facultatives.

**- Dépenses obligatoires.**

Nous distinguons :

- Dépenses de personnel et des charges y afférentes, engagées pour la gestion des différents services communaux, tels que les indemnités de fonction des élus, les frais de missions, les fêtes et cérémonies.....
- Produits des subventions grevées d'affectation spéciale ;
- Prélèvement pour dépenses d'équipements publics ;
- Dépenses d'électricité, gaz et l'eau ;
- Participation obligatoire aux dépenses de la jeunesse ;
- Produit de la TVA (affecté à l'aide sociale grevé d'affectation spéciale) ;
- Fonds de garantie des impôts indirects.

**- Dépenses nécessaires.**

Elles concernent :

- Les denrées et fournitures (carburant, combustible, fourniture de voirie...)
- Les fournitures de bureaux.

**- Dépenses facultatives**

Elles concernent :

- Les primes et secours ;
- Les bourses et prix ainsi que toutes dépenses d'assistance aux nécessiteux autres que les fonds grevés d'affectation spéciale.

**1.2) Les dépenses d'équipements et d'investissement**

Elles sont constituées par les éléments suivants :

**1.2.1) Les dépenses d'équipement**

Elle englobe toutes les charges d'amortissement des emprunts en capital, acquisition d'immeubles, bâtiments ou terrains, acquisition des matériels et de mobiliers, travaux neufs : (constructions, voies nouvelles, aménagement de terrains...), grosses réparations (rénovation d'immeubles, construction de murs, réparation de toiture, installation de conduite de fumées...).

**1.2.2) Les dépenses d'investissement économique**

Ces dépenses concernent le développement d'activités économiques, les subventions accordées sur les ressources propres de la commune, le remboursement d'emprunts, la participation au capital d'entreprises privées, l'allocation de subvention d'équilibre à des services publics déficitaires, les dépenses de participation en capital à titre d'investissement.

**2) Les recettes communales**

Les recettes communales sont les différentes sources de financement du budget des communes. Elles sont divisées en deux catégories, les recettes de fonctionnement et d'équipement.

**2.1) Les recettes de fonctionnement**

Au premier lieu, figurent les recettes fiscales. Bien entendu, la commune ne peut créer d'impôts comme cela se fait dans certains pays. Elle peut, tout au plus, voter certaines taxes<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> . Art.164 et 165 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune. p. 420, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

**2.1.1) Les recettes fiscales (voir annexe N°04)**

En tenant compte de la répartition de la matière imposable, on constate que cette dernière elle est soit au profit des communes, soit partagée entre l'Etat et les collectivités locales, ou entre le FCCL et les collectivités locales.

**2.1.1.1) Impôts et taxes perçus exclusivement au profit des communes****1) La taxe foncière « TF »**

La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties et non bâties sises sur le territoire national, à l'exception de celles qui sont expressément exonérées d'une façon temporaire ou permanente.

Cette taxe est établie annuellement au nom du propriétaire, qu'il soit personne physique ou morale, sauf dans des cas déterminés par la loi.

Le produit de la taxe foncière est affecté dans son intégralité au profit des communes, le montant du recouvrement au 31/12/2006 s'élève à 1 569 millions de dinar.

Le montant de la taxe est déterminé en application à la base imposable un taux qui diffère selon la nature de la propriété et de l'endroit où elle est située :

- 3 % pour les propriétés proprement bâties ;
- 10 % pour les propriétés inoccupées dans des zones déterminées par voie réglementaire ;

Pour les propriétés non bâties :

- 5% si la surface du terrain est inférieure à 500M<sup>2</sup>.
- 7 % si la surface est comprise entre 501M<sup>2</sup> et 1000M<sup>2</sup> ;
- 10 % si la superficie du terrain est supérieure à 1001 M<sup>2</sup> ;
- 3 % pour les terrains agricoles ;
- 5 % pour les propriétés non bâties situées dans des secteurs non urbanisés.

C'est un impôt qui est d'un très faible rendement alors que dans bon nombre de pays développés, il constitue la principale ressource financière de la commune. Les raisons tiennent à plusieurs causes : mauvais recensement des propriétés, administration fiscale mal organisée, absence de maîtrise de l'assiette de recouvrement, absence d'implication directe de la commune dans la constitution des fichiers immobiliers et fonciers.

## **2) La taxe d'habitation**

Selon l'article 67 du code des procédures fiscales, il est institué une taxe annuelle d'habitation due pour les locaux à usage d'habitation ou professionnel situés dans les communes chefs-lieux de daïra, ainsi que l'ensemble des communes des wilaya d'Alger, d'Annaba, de Constantine et d'Oran. Et sont exemptés les habitants à faible revenu résidant dans les quartiers démunis, dont la liste est fixée par l'Assemblée Populaire des Wilayas.

Le montant annuel de la taxe d'habitation est fixé à raison de :

- 300 Da pour les locaux à usage d'habitation ;
- 1 200 Da pour les locaux professionnels.

Le prélèvement est effectué par la « SONELGAZ » sur les quittances d'électricité et Gaz, le produit de cette taxe est affecté intégralement au profit des communes.

La loi de finances pour 2003 est intervenue pour élargir le champ d'application de cette taxe annuelle d'habitation, pour tous les locaux à usage d'habitation ou professionnel situés dans les communes chefs lieu de daïra, dans toutes les wilayas.

## **3) Les taxes d'assainissement**

Elles sont de deux sortes :

La première est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est établie au profit des communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères. C'est une taxe annuelle inscrite au nom des propriétaires ou des usagers. Mais la taxe est à la charge du locataire. Son montant est fixé comme suit :

- 150 dinars par foyer et 400 dinars par local commercial dans une commune inférieure à 50.000 habitants.
- 200 dinars par foyer et 500 dinars par local commercial dans une commune supérieure à 50.000 habitants.
- 1 200 à 2 000 dinars par local commercial, industriel ou artisanal générant un degré de pollution élevé, et ce quelque soit le nombre d'habitants de la commune. Le montant de la taxe est arrêté par le P/APC et approuvé par l'autorité de tutelle.

La seconde taxe est celle de déversement à l'égout. Elle frappe toutes les propriétés bâties dans les communes dotées d'un réseau de déversement à l'égout. Elle est évaluée proportionnellement à la consommation d'eau potable ou industrielle à raison de 10% du prix hors taxes de l'eau consommée. L'organisme chargé de la distribution de l'eau est tenu

d'établir la facture au nom de l'abonné, de la recouvrer et de la reverser à la recette des contributions diverses de la commune.

#### **4) La taxe unique sur les spectacles**

Elle concerne surtout les spectacles cinématographiques mais également d'autres spectacles, jeux et divertissements tant habituels qu'occasionnels, y compris quand ils sont organisés par des associations, organisés dans un but commercial et lucratif. La taxe est fixée à 10 % sur les recettes réalisées.

#### **5) La taxe d'abattage**

La taxe d'abattage, introduite pour la première fois par l'ordonnance 69/107 du 31 décembre 1970, est un impôt indirect qui frappe la consommation de viande.

Elle est prélevée à raison de 5 dinars sur chaque kilogramme de viande abattue dont 1,5 Da est affecté au fonds d'affectation spéciale N° 302-070 intitulé « fonds de protection zoo sanitaire<sup>1</sup> ». Le recouvrement de cette taxe est assigné aux communes où se trouvent les abattoirs, toutefois, dans le cas où l'abattage se fait dans un abattoir intercommunal, le produit de la taxe après être encaissé dans un compte hors budget de la commune sur le territoire de laquelle se trouve l'abattoir, il sera réparti entre les communes intéressées suivant les modalités prévues dans les conventions signées entre elles.

#### **6) La taxe de trottoir**

Cette taxe est instituée par la commune pour l'entretien et la remise en état des trottoirs après exécution des travaux par les propriétaires des immeubles riverains des voies publiques. L'institution de cette taxe se justifie par l'utilisation publique des trottoirs, et la remise en état des trottoirs est partagée entre la commune et le propriétaire. Toutefois la part mise à la charge du propriétaire ne doit pas dépasser la moitié des dépenses totales.

---

<sup>1</sup> Circulaire N°14 MF/M.D.B/DGI/DELF/LF/95/ du 18 Mars 1995.

**7) La taxe de séjour**

Il est institué une taxe de séjour au profit des communes ou groupements de communes classés en stations touristiques, hydrominérales, balnéaires ou mixtes. Les communes en stations peuvent par délibération voter la taxe de séjour à percevoir pour alimenter leur budget conformément aux dispositions de la loi relative à la commune. La taxe perçue, est établie sur les personnes non domiciliées dans la commune et n'y possédant pas de résidence et donc passibles de la taxe foncière.

Le tarif de cette taxe est établi par personne et par journée de séjour, elle ne peut être inférieure à 10 Da par personne et par jour, ni supérieur à 20 Da sans excédés 50 Da par famille, le tarif est voté par une délibération de l'APC.

**8) Les droits de fête**

Les dispositions de l'article 106 de l'ordonnance N° 65-320 du 31 Décembre 1965 portant loi de finances pour 1966 sont modifiées et rédigées par l'article 36 de la loi de finances pour 2001 comme suit :

Le montant de ce droit, constaté par un titre de recette délivré par la commune à la partie versante, est payable au comptant, avant le début de la réjouissance. Le tarif est fixé comme suite :

- 800 Da par jour lorsque la durée de la réjouissance ne va pas au-delà de 19 H 00 ;
- 1 000 à 1 500 Da par jour lorsque la réjouissance se prolonge au-delà de 19H00.

**9) Les permis immobiliers**

Il est établi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au profit des communes, une taxe spéciale sur les permis immobiliers. Dans les cas suivant :

- Les permis de construire ;
- Les permis de démolir ;
- Les permis de lotir ;
- Les certificats de conformité, de morcellement et d'urbanisme.

Les tarifs de la taxe sont fixés pour chaque catégorie de document désigné selon la valeur de la construction ou suivant le nombre de lots.

**Tableau N°05 : Barème de la Taxe sur les permis de construction (En Da)**

Valeur de construction	Montant
≤ à 750 000	1 500
Jusqu'à 1 000 000	2 500
Jusqu'à 1 500 000	4 000
Jusqu'à 2 000 000	8 000
Jusqu'à 3 000 000	10 000
> à 3 000 000	20 000

Source : code des impôts indirects.

**Tableau N°06 : Barème de la taxe sur les permis de lotir (En Da)**

Désignation des lotissements	Montant
<b>1) lotissement à caractère résidentiel</b>	
≤ à 10 lots	800
De 11 à 50 lots	1 000
De 51 à 150 lots	2 500
De 151 à 250 lots	3 000
Plus de 250 lots	4 000
<b>2) lotissement à usage commercial ou industriel</b>	<b>Montant</b>
De 2 à 5 lots	3 000
De 6 à 10 lots	5 000
Plus de 250 lots	8 000

Source : code des impôts indirects.

- La taxe sur les permis de démolir est délivrée par la commune, son montant est fixé à 100 Da /M<sup>2</sup> de la surface à démolir.

**Tableau N°07 : Le barème de la taxe de morcellement (En Da)**

Valeur de la construction	Montant
≥ à 750 000	500
Jusqu'à 1 000 000	800
Jusqu'à 1 500 000	1 000
Jusqu'à 2 000 000	1 500
Jusqu'à 3 000 000	2 000
> 3 000 000	2 500

Source : code des impôts indirects.

### 10) La taxe sur les affiches et plaques professionnelles

Instituée par les dispositions de l'article 56 de la loi de finances 2000, cette taxe est déterminée selon les critères de la nature de l'affiche ou de la plaque et de leur dimension, et acquittées avant l'affichage par quittance auprès du comptable communal.

- Les affiches sur papier ordinaire, imprimées ou manuscrites entre 20 et 30 Da ;
- Les affiches sur papier préparées ou protégées entre 40 et 80 Da ;
- Les affiches lumineuses 200Da/M<sup>2</sup> ;
- Les affiches professionnelles : entre 500 et 750 Da.

#### 2.1.1.2) Impôts et taxes perçus partiellement au profit des collectivités locales et du FCCL

##### 1) La Taxe sur l'Activité Professionnelle « TAP »

La taxe sur l'activité professionnelle est un impôt direct, elle est calculée sur la base du chiffre d'affaires ou des recettes professionnelles réalisées. C'est ainsi que même les entreprises déficitaires y sont soumises dans les mêmes conditions que celles bénéficiaires.

Selon l'article 217 du code des impôts indirects, la taxe est due à raison des recettes réalisées par les contribuables qui, ayant en Algérie une installation professionnelle permanente, exerçant une activité dans la catégorie des bénéfices industriels, des bénéfices commerciaux et des bénéfices non commerciaux, sous réserve d'exonération limitative prévue. Elle a été instituée par les dispositions de la loi des finances pour 1996 en remplacement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (TAIC) et de la taxe sur l'activité non commerciale (TANC) et la suppression du droit spécifique sur l'essence super, normale, le gas-oil, le pétrole ainsi que sur les lubrifiants.

**Tableau N°08 : La répartition de la TAP**

Taux	Répartition		
	Wilaya	Commune	FCCL
2.55%	0.75%	01.66%	0.14%

Source : Code des impôts directs.

- L'Etat se réserve la majeure partie de la TAP à savoir 97.45% alors que les collectivités locales ainsi que le FCCL ne profitent que de 2.55% alors que l'activité est localisée au niveau des collectivités locales.

**2.1.1.3) Impôts et taxes perçus partiellement au profit des  
Collectivités locales et de l'Etat****1) La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)**

C'est une taxe sur le chiffre d'affaire, elle a été introduite par la réforme fiscale de 1990 et mise en œuvre en 1992 en remplacement des deux taxes :

- La taxe unique globale sur la production (TUGP) dont 5% revenait au FCCL ;
- La taxe unique sur les prestations de services (TUGPS) qui revenait en totalité à la commune.

Les opérations soumises à la TVA sont : « les opérations de vente, les travaux immobiliers et les prestations de service autre que celles soumises aux taxes spéciales, revêtant un caractère industriel, commercial ou artisanal et réalisées en Algérie, à titre habituel ou occasionnel ainsi que les opérations d'importation »<sup>1</sup>, « cet impôt d'une grande rentabilité, constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays et il est affecté dans sa totalité au budget de l'Etat »<sup>2</sup>, dans le cas de l'Algérie 6% du montant est versé au budget des communes.

**Tableau N°09 : La répartition de la TVA**

Impôts	Répartition		
	Etat	Commune	FCCL
TVA	85%	06%	09%

Source : H.GRABA « Les ressources des collectivités locales », éd ENAG, 2000, P25.

**2) La vignette automobile**

Elle est instituée par la loi de finance de 1997, aux termes des dispositions de l'article 229 du code des timbres, la vignette frappant toute personne disposant d'un véhicule automobile, elle est déterminée en fonction d'un barème, en tenant compte la nature des voitures (tourisme, utilitaire ou transport de voyageurs), de la puissance du véhicule exprimée en chevaux vapeurs pour les véhicules de tourisms, du poids total en charge.

<sup>1</sup> AinoucheMC, les nouveaux impôts, éd Hiward, Alger, 1992.

<sup>2</sup>Graba.H, op cit, P.23.

La répartition du produit de la vignette est affectée à un compte intitulé « impôt sur les dépenses et produits divers » à répartir à raison de :

- 20 % au budget de l'Etat ;
- 80 % au FCCL.

### 3) L'Impôt Sur le Patrimoine « ISP»

Institué par la loi de finances de 1993, l'impôt sur le patrimoine vient remplacer l'impôt de solidarité sur le patrimoine immobilier qui était en vigueur depuis 1989.

Aux termes de l'article 275 du code des impôts indirects, l'assiette de l'impôt sur le patrimoine est constituée par la valeur nette, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables.

**Tableau N°10 : Le tarif de l'Impôt Sur le Patrimoine**

<b>Fraction de la valeur nette taxable Du patrimoine en Da</b>	<b>taux</b>
< 12 millions	0 %
12 millions et 1 à 18 millions	0,5 %
18 millions et 1 à 22 millions	0,5 %
22 millions et 1 à 30 millions	1 %
30 millions et 1 à 50 millions	2 %
> à 50 millions	2,5 %

Source : code des impôts directs.

La répartition du produit de l'impôt sur le patrimoine, est classée selon le code des impôts indirects comme étant un impôt à affectation particulière, et il est réparti comme suit<sup>1</sup> :

- 60 % pour le budget de l'Etat ;
- 20 % pour le budget communal ;
- 20 % pour un compte d'affectation spéciale « le fonds national du logement ».

---

<sup>1</sup> Art 282 du CID

**4) Les produits fiscaux fixés par la loi minière**

La loi N° 01-01 du 03 juillet 2001 portant loi minière réserve des quotes-parts au profit des collectivités locales<sup>1</sup>, qui comprend, la redevance d'extraction<sup>2</sup>, la taxe superficielle<sup>3</sup>, l'impôt sur les bénéfices miniers<sup>4</sup>.

**5) Les taxes destinées à la protection de l'environnement**

- Il est institué une taxe d'incitation au déstockage, fixée à 10 500 Da/ tonne stockées de déchets industriels spéciaux et/ou dangereux<sup>5</sup> ;
- Il est institué une taxe d'incitation sur déchets liés aux activités de soin des hôpitaux et cliniques à un taux de référence de 24 000 Da/ tonne<sup>6</sup>.
- Il est institué une taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle sur les quantités émises dépassant les valeurs limites.

Le produit des trois taxes est affecté comme suit :

- 10 % au profit des communes ;
- 15 % au profit du trésor public ;
- 75 % au profit du fonds national de l'environnement et de la dépollution (FEDEP).

**2.1.2) Ressources internes du financement des collectivités locales**

Les collectivités locales peuvent être propriétaires de certains biens et ont à l'égard de ceux-ci la capacité juridique d'affecter tous les actes se rapportant à leurs droits de propriété. En relève du domaine communal selon la loi domaniale :

- L'ensemble des constructions et terrains appartenant à la commune affectés à des services publics et organismes administratifs, non classés dans le domaine public ;
- Les locaux à usage d'habitation et leurs dépenses sont réalisés sur ses fonds propres ;
- Les terrains nus non affectés, propriétés de la commune ;

<sup>1</sup> La loi N° 01-01 du 03 juillet 2001

<sup>2</sup> Redevance d'extraction des métaux précieux et les pierres précieuses

<sup>3</sup> Taxe due par les titulaires d'un permis d'exploitation et / ou d'un titre minier d'exploitation

<sup>4</sup> Impôt auquel sont soumises les entreprises d'exploitation minière

<sup>5</sup> Article 203 de la loi de finances 2002

<sup>6</sup> Article 204 de la loi de finances 2002

- Les biens immeubles non encore affectés, acquis ou réalisés par la commune sur ses fonds propres ;

- Les immeubles et locaux à usage d'habitation, professionnel, commercial ou artisanal dont la propriété a été transférée à la commune, tels que définis par la loi.

Les ressources d'exploitation du patrimoine communal sont constituées des services fournis à des tiers, elles entrent dans le cadre de l'activité des collectivités locales. Les recettes réalisées peuvent être le résultat de vente de produits ou des prestations de services, et varient selon le dynamisme de chaque collectivité locale.

### **2.1.2.1) Les produits de l'exploitation**

#### **1) Vente de produits ou de services**

Ces ressources sont constituées par des services fournis à des tiers, elles entrent dans le cadre de l'activité des collectivités locales, ces produits peuvent être des ventes de produits ou des prestations de services tels que :

- Redevances accessoires de l'abattoir, notamment, les droits d'échaudage, d'entrée pesage, et d'utilisation du frigorifique ou des chambres froides ;
- Droits d'entrée dans les musées communaux ;
- Droits de location de jouets mécaniques dans les jardins publics ;
- Droits de magasinage ou de manutention ;
- Le produit de la fourrière publique.

#### **2) Droits de visite et de poinçonnage**

Les communes peuvent instituer une taxe pour frais de visite et de poinçonnage des viandes dont elles assurent le contrôle sanitaire.

#### **3) Taxe funéraire**

Les taxes qui peuvent être perçus dans les cimetières sont les suivantes :

- Droit d'inhumation ;
- Taxe de seconde et ultérieure inhumation ou de superposition de corps ou axe de réunion de corps ;
- Les droits de transport des corps ;
- Droit de dépôt et d'incinération ;
- Les droits de séjours au caveau provisoire communal.

#### **4) Location des biens meubles**

Les communes peuvent générer des sommes considérables par la location de leurs biens meubles (camions, tracteurs, engins,...).

#### **5) Cession du matériel**

La collectivité locale peut céder des objets mobiliers et matériels amortis dont elle n'a plus besoin, et pour éviter leur détérioration ou même leur disparition.

Cette opération est réalisée sous la règle des ventes aux enchères publiques avec une publicité et appel à la concurrence. Cette vente doit être obligatoirement faite sur la base d'un cahier des charges soumis à l'examen préalable et l'adoption de l'organe délibérant, la vente devant être inscrite obligatoirement en ressources d'équipement.

#### **6) Les produits financiers**

Les collectivités locales ont la possibilité de placer leur excédent de recettes non dépensé dans des opérations financières, pour procurer des intérêts de placement, mais demeure rare voire même inexistante dans les budgets communaux.

#### **2.1.2.2) Les produits domaniaux.**

##### **1) Les locations des immeubles**

Les communes peuvent louer leurs immeubles faisant partie de leur domaine privé, la location doit faire l'objet d'une délibération de l'APC, sur la base d'un dossier qui comporte obligatoirement un cahier des charges et un projet de contrat selon que le bail doit être passé de gré à gré ou par adjudication.

##### **2) Les aliénations d'immeubles**

Tous les biens communaux qui ne sont pas affectés à un service public peuvent être aliénés. Ces aliénations immobilières ne sont autorisées qu'en cas d'urgence absolue ou pour un avantage évident pour la commune.

La vente des biens immeubles à usage d'habitation ou professionnels appartenant aux collectivités locales peut être faite soit par adjudication, soit par traité de gré à gré au profit de leurs occupants réguliers.

### **3) Concession dans les cimetières**

Il peut y être fait des concessions de terrains aux personnes qui désirent une place distincte et séparée pour y fonder leur sépulture et y construire des caveaux, monuments et tombeaux.

### **4) Droit de stationnement**

Ces droits sont fixés par délibération de l'assemblée, et sont perçus à raison de l'occupation effective et pendant un certain temps d'un emplacement sur une voie publique (étalage des commerçants, la pose des tables et chaises sur les terrasses des cafés et restaurants, installation des kiosques, stationnement des voitures et autre...).

### **5) Droit de place : installation dans les halles, foires et marchés**

Ce droit représente en effet le prix de location d'une parcelle de terrain communal à l'occasion de foires, de marchés et de braderies. Ce droit est exigé aux vendeurs, fixé sur la base de la superficie occupée ou de la qualité des marchandises déposées.

### **6) Droit de voiries**

Ces droits sont perçus à l'occasion d'installation d'enseignes, dépôt de matériel, détérioration de la route à l'occasion de branchement de l'eau, d'égout ou du gaz.

## **2.2) Les recettes d'équipement et d'investissement**

Ce sont des ressources qui ne servent pas au fonctionnement de la commune mais qui visent à accroître son patrimoine et assurer le développement local. Elles sont constituées de :

### **2.2.1) L'autofinancement**

Le code communal a prévu dans son article 161, l'instruction d'un prélèvement sur les recettes de fonctionnement pour couvrir les dépenses d'équipement et d'investissement. Ce prélèvement doit être égal au moins à 10% des recettes de fonctionnement.

**2.2.2) Les subventions**

On distingue les subventions émanant de l'Etat et celles octroyées par le FCCL. Les communes bénéficient de recettes indirectes à travers les plans communaux de développement (PCD) octroyés sur le budget d'équipement.

**2.2.2.1) Les subvention émanant de l'Etat**

L'inégalité des richesses des collectivités locales est due aux facteurs susceptibles de conditionner souvent leur niveau d'activité économique, auquel s'ajoute un développement déséquilibré des collectivités locales résultant d'un modèle économique national basé sur la polarisation industrielle autour des grands centres et des ressources naturelles. Ces facteurs réunis, déterminent réellement le potentiel fiscal, source essentielle de la richesse d'une collectivité.

L'Etat transfère alors des fonds sous forme de :

- ***Dotation globale de fonctionnement*** : affectée sous la base du ratio de richesse qui consiste en un rapport entre le montant des impôts directs et le nombre d'habitant de la commune en prenant en compte la moyenne nationale des ressources affectés aux collectivités locales et les ressources considérés.

- ***Subvention d'investissement et d'équipement*** : l'Etat accorde des aides sous forme de subvention d'équipement par l'intermédiaire de divers programmes d'équipement locaux tel que les plans communaux de développement et les plans sectoriels de développement.

**2.2.2.2) Les subvention émanant du (FCCL)**

La péréquation est une forme d'aide octroyée par le FCCL aux communes les plus défavorisées, pour pallier à ces disparités, la loi N° 90-08 relative à la commune a prévu dans son article 166 à 169 deux fonds destinés à verser des subventions aux communes et qui sont :

**1) Le fonds communal de solidarité**

Les ressources financières dont bénéficie la commune et versées par le fonds communal de solidarité sont les suivantes :

**- La dotation de service public**

C'est une attribution annuelle de péréquation destinée à la section fonctionnement du budget de la commune<sup>1</sup> dont les ressources sont insuffisantes pour couvrir les charges obligatoires de fonctionnement. Pour garantir une répartition équitable des ressources fiscales et réduire les inégalités de revenus entre les communes, une bonification de péréquation est accordée aux collectivités ayant des ressources particulièrement faibles. La dotation de service public représente 55% des ressources du fonds communal de solidarité.

**- L'attribution exceptionnelle**

C'est une attribution destinée à aider les communes connaissant une situation financière difficile ou devant faire face à des événements calamiteux ou imprévus. Elle peut également avoir pour objet l'octroi de subventions d'équipement afin de faire face à des besoins urgents de la population.

---

<sup>1</sup> Art.167 et 165 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

**- La subvention d'équipement et d'investissement**

Il s'agit, dans le cadre du plan national, de promouvoir les zones pauvres ou non développées. Les critères d'attribution de cette subvention reposent sur : la situation des communes, la valeur de la moyenne par habitant par rapport au budget, la situation du patrimoine productif et la superficie. Eventuellement, il peut être demandé une participation financière de la commune concernée.

**2) Le fonds communal de garantie<sup>1</sup>**

Ce fonds vise à faire face à l'insuffisance du montant des impositions directes locales inscrites au montant des prévisions de ces impositions ; aux dégrèvements et non valeurs prononcés au cours de l'exercice.

**2.2.3) Les dons et lègues**

Les communes peuvent bénéficier de libéralités consenties soit du vivant des donateurs (donation entre vifs) soit par testament (lègue). Ces libéralités doivent être soumises aux APC qui peuvent, soit les accepter soit les refuser, même si les familles élèvent une réclamation contre la validité de ces libéralités.

En cas d'acceptation, c'est au comptable communal de prendre en charge le recouvrement du montant des libéralités ou de provoquer la délivrance des biens donnés ou légués.

Les dépenses communales sont nombreuses en raison des charges dues aux prérogatives de plus en plus élargies de la commune, ce qui nécessite des sommes colossales pour assurer les missions attribuées à cette organisation, ces fonds proviennent essentiellement des rentes de la fiscalité directe et indirecte, de ressources extérieures en provenance de l'Etat et du FCCL.

---

<sup>1</sup> Art.168 et 165 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

**Section (3) : Le pouvoir fiscal des communes algériennes**

L'autofinancement d'une organisation publique se définit à travers sa capacité à assurer la couverture de ces charges relevant de l'accomplissement de ces tâches habituelles par le biais de ressources propres.

Selon P.Lalumière, « Pour être pleinement efficace, la décentralisation exige la reconnaissance d'une large autonomie financière aux collectivités territoriales. L'attribution d'une personnalité juridique et des compétences qui en découlent devient une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition de ces collectivités »<sup>1</sup>.

De plus même si cette notion d'autonomie financière est très usitée en doctrine, elle n'est pas clairement définie, la plupart des auteurs la définissent à l'aide d'une pluralité de critères, selon P.Lalumière « l'autonomie financière s'est toujours déterminée négativement, elle n'est ni la reconnaissance d'une indépendance financière sans aucun contrôle, ni l'assimilation pure et simple au régime financier des administrations de l'Etat »<sup>2</sup>. Il indique qu'elle réclame trois conditions :

« 1° Les collectivités locales doivent disposer de ressources propres en qualité suffisante pour exercer sans difficultés financières majeures les compétences qui leurs sont dévolues ;

2° Les collectivités doivent pouvoir déterminer leurs recettes et leurs dépenses lors de l'établissement de budgets prévisionnels ;

3° Ces collectivités doivent supporter un contrôle ».

**1) Le pouvoir fiscal des communes**

La problématique de la fiscalité locale nous renvoie à celle relative au pouvoir fiscal des collectivités locales, notamment de la commune.

Les prérogatives des communes en matière fiscale est multidimensionnelle car elle met en exergue des considérations divers de dimensions politiques, économique et sociale.

Du point de vue économique, cette question est appréhendée par deux approches qui laissent surgir un débat contradictoire<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> P. Lalumière, les finances publiques, éd A. Colin, 1998, P. 153.

<sup>2</sup> P. Lalumière, op cit, P.150.

<sup>3</sup> Gilbert G et Guengan.A, la fiscalité locale en question, éd Montchrestien, paris 1991.

Ces deux approches posent des interrogations suivantes : quel type de fiscalité optimale pour les collectivités locales ? Et quel type de fiscalité locale qui peut permettre la formation optimale des collectivités locales ?<sup>1</sup>

Les auteurs cherchent un type de fiscalité locale qui concilie à la fois l'efficacité (emploi judicieux des recettes fiscale mobilisées pour la couverture de dépenses) et l'équité (la réalisation de recettes plus au moins égales entre différentes communes, ces deux concepts engendrent deux courants de pensée en économie publique locale, résumés comme suit :

### **1.1) La fiscalité locale au service de l'efficacité**

La fiscalité locale constitue une garantie d'autonomie financière des collectivités locales, puisque, le fait de doter les communes des prérogatives de décentralisation fiscale peut augmenter les possibilités de financement de transfert des compétences par le transfert des ressources fiscales.

La promulgation des textes et lois de décentralisation dans le cas français a donné naissance aux constatations suivantes :

- Avènement de la concurrence fiscale entre les collectivités locales ;
- Mobilité remarquable des bases taxables et imposables ;
- Appauvrissement remarquable de certaines communes par rapport aux autres.

La liberté accordée aux collectivités locales, génère des mutations dans le comportement des agents économiques.

Cette conception est plus avantageuse aux collectivités locales dites « riches » que celles dites « pauvres », ce qui fera apparaître la fonction sociale de l'impôt locale.

### **1.2) La fiscalité locale au service de l'équité**

Cette approche considère que la fonction première de la collectivité locale consiste en l'offre de services publics sur l'ensemble de son territoire, respectant le principe constitutionnel d'égalité devant les services publics et devant l'impôt<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Gilbert.G et Derycke, op cit, P.12

<sup>2</sup> Art 64 de la constitution du 28 novembre 1996, éd ONTE, Alger, 1998

Selon cette approche les services supplémentaires vont correspondre aux choix et à la volonté des collectivités locales. Ce sont des prestations qui dépendent de la collectivité locale, dont le financement provient des recettes de la fiscalité locale. Dans ce cas le recours à une fiscalité locale est facultatif, ce qui favorise le retour à la centralisation des impôts, et ce, pour des raisons socio-économiques qui cherchent à corriger les inégalités entre les collectivités locales. La fiscalité locale est un phénomène complexe qui fait intervenir deux sphères d'activités : l'économique et le public.

### **1.3) Les contraintes de la fiscalité locale**

Les produits de la fiscalité locale constituent une des ressources les plus privilégiées de la puissance publique, elle détermine le niveau de l'autofinancement des communes.

Elle limite le recours des communes aux sources de financement extérieur, mais cela engendre des contraintes qui sont liées à des facteurs divers, le pouvoir fiscal des collectivités locales ne mesure par la marge de manoeuvre (la faculté, le droit, les moyens) dont elles disposent dans le processus de conception de l'impôt.

## **2) La fiscalité locale en Algérie**

Le système fiscal algérien a connu une évolution historique particulière liée à la colonisation du pays pendant plus de cent trente années. Les séquelles dont il a hérité à l'indépendance constituent encore de nos jours l'une des principales justifications de toutes sortes de griefs émis à son encontre.

Malgré les aménagements multiples dont il a fait l'objet depuis, le système fiscal est resté en retard par rapport à l'évolution de la matière imposable, il est aujourd'hui la « cible » de tous les opérateurs économiques qu'ils soient publics ou privés.

Il est taxé de lourdeur, d'incohérence et de complexité. Il est vu comme une entrave à l'accroissement des performances de l'appareil économique, en même temps qu'un facteur d'injustice sociale.

La « réforme » fiscale est devenue une « revendication » permanente de l'opérateur économique. Elle n'est pas restée sans écho. Très tôt en effet les autorités ont « encouragé » la réflexion autour de « l'impôt-stimulant », c'est-à-dire facteur de croissance et de développement.

**2.1) Les ressources fiscales**

Les ressources fiscales locales ne reviennent pas toutes aux collectivités locales, elles sont réparties comme suit :

**2.1.1) Les ressources fiscales qui reviennent exclusivement aux communes**

Parmi ces ressources nous retrouvons :

- La taxe foncière.
- La taxe d'habitation.
- La taxe d'assainissement.
- La taxe d'abatage.
- La taxe de trottoir.
- La taxe de séjours.
- La taxe sur les spectacles.
- Droit de fête et de réjouissance.
- Les permet immobilier.
- Les droits sur affiche et plaque professionnel

**2.1.2) La fiscalité qui revient au profit des Collectivités Locales et le FCCL****- La Taxe sur l'Activité Professionnelle**

Elle est répartie comme suit :

- 65 % pour la Commune.
- 30 % pour la Wilaya.
- 05 % pour le FCCL.

**2.1.3) Les impôts et taxe qui revient aux C.L et à l'Etat****- La Taxe sur la Valeur Ajoutée**

Elle est répartie comme suite :

- Importation : 85 % pour l'Etat.  
15 % pour le FCCL.
- Intérieure : 85% pour l'Etat.  
10% pour le FCCL.  
5% pour les communes.

- **L'impôt sur le patrimoine** qui sera réparti comme suit :

- 60% pour l'Etat.
- 20% pour les Communes.
- 20% pour le Fonds Nationale de logement.

- **La vignette automobile**

- **Les produits fiscaux fixés par la loi minière**

- **Les taxes destinées à la protection de l'environnement**

Les trois dernières taxes : sont réparties comme suit :

- 10 % pour les Communes.
- 15 % pour le Trésor Public.
- 75 % pour le Fonds Nationale de l'Environnement et de la Dépollution.

## **2.2) Commentaire sur l'état des lieux du système fiscal algérien**

### **2.2.1) Les produits de la fiscalité locales**

Le système de partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales semble montrer ses limites dans la mesure où l'Etat se réserve le droit de bénéficier des impôts les plus rentables et donc des impôts ayant beaucoup plus un aspect qualitatif. Les moins rentables, par contre, profitent aux collectivités à forte concentration de l'activité économique mais aussi en raison, notamment, de l'uniformité de certains taux d'impôts (TVA par exemple).

La fiscalité locale se différencie par son aspect quantitatif, le nombre des impôts dont le produit est versé aux budgets locaux est faible, de plus que les collectivités locales ne sont pas toutes en mesure de profiter de l'ensemble des impositions prévues par la législation fiscale. Rares sont donc les collectivités qui connaissent l'ensemble de ces activités. Ils ne peuvent percevoir que les impôts portant sur les activités existantes sur leur territoire, puisque pour beaucoup de communes le nombre de ces activités est faible, par ricochet le nombre d'impôts à prélever réduit. Par ailleurs, quand ces activités existent, il arrive que l'Etat les exonère entièrement ou partiellement pendant un certain temps, de toute imposition ce qui porte préjudice au budget local.

De ce qui précède, on peut donc penser que l'ensemble des ressources fiscales ne constitue pas pour les collectivités locales un mode de financement adapté à la mesure de leurs responsabilités actuelles. En effet, elles constituent l'essentiel des ressources de fonctionnement des budgets locaux bien qu'elles soient insuffisantes et rigides. Par ailleurs, le caractère traditionnel des ressources est justifié à un double titre : elles proviennent en effet, soit d'une fiscalité locale fortement dépendante de l'Etat, soit de subventions d'attributions obtenues du fonds commun des collectivités locales (FCCL). L'insuffisance du volume des ressources locales et leur caractère rigide sont donc dans une certaine mesure compensée par l'existence des actions de solidarité.

C'est donc tout le problème de l'adéquation du produit des ressources fiscales aux besoins des collectivités locales qui va se poser, dans la mesure où l'ensemble des impositions locales ne constitue pas un mode de financement à la mesure des responsabilités conférées aux collectivités locales. Autrement dit, le système actuel de la fiscalité locale souffre d'une inadéquation, dès lors l'enjeu fondamental est de répondre à cette incapacité des ressources locales. Par ailleurs, les recettes fiscales, qui constituent de loin la ressource la plus importante du budget communal, traduisent les insuffisances du système sur lequel elles reposent. Ces insuffisances du système fiscal actuel tiennent notamment :

- A une législation fiscale lourde et complexe ;
- A une faible efficacité du système caractérisé par une évasion fiscale très importante et des taux de recouvrement peu acceptables.

### **2.2.2) Le pouvoir d'imposition des collectivités locales**

Les communes, et notamment les grands centres urbains où les services publics sont les plus coûteux à assurer, ne parviennent pas, à percevoir de leurs résidents la juste contrepartie des avantages et commodités dont ils bénéficient.

Indépendamment de la fraude fiscale, le rendement à sa juste valeur de la fiscalité locale a pour conséquences une reconsidération de ses normes et un juste partage des responsabilités concernant la fixation de ces bases.

Il importe de conférer aux Collectivités Locales la responsabilité de voter les taux d'imposition des taxes dont l'assise est proprement locale (taxe sur l'activité professionnelle, taxe foncière, taxe d'assainissement, taxe d'habitation, taxe d'abattage) dans la limite de fourchettes fixées par la loi.

Il importe de signaler, que le mode de calcul, de recouvrement et d'affectation des impôts locaux n'est claire et donc peu lisible par le contribuable, alors que le contrôle démocratique par celui-ci devrait être un principe de base.

Par ailleurs, le renforcement de la fiscalité locale suppose la reconsidération des dispositions qui favorisent la «fraude légale» telles que les exonérations accordées à l'ouverture d'un registre de commerce et qui sont reconduites en cas de changement d'activité, avant l'échéance de l'exonération, ainsi que les dégrèvements censés résoudre les problèmes liés aux défauts de cette fiscalité locale.

Il s'agit donc de permettre aux collectivités locales de répondre avec la meilleure efficacité à l'évolution de leurs missions et aux attentes des citoyens. La fiscalité locale est actuellement peu rentable car elle est unilatéralement fixée par l'Etat.

### **2.2.3) Une fiscalité locale plus efficace**

Le système actuel est un système hybride et complexe. S'y empilent des impôts locaux, des impôts d'Etat et font que l'on se retrouve dans un système mixte où cohabitent une fiscalité locale et une fiscalité nationale redistribuée aux budgets locaux.

Il s'agit de parvenir dans les faits à réserver à chaque niveau d'administrations: Etat, wilaya, Commune, un type d'impôts spécifique assis et perçu au profit exclusif de chacune de ces institutions plutôt que de persévérer dans la pratique actuelle consistant à partager arbitrairement un impôt entre les différents niveaux d'administration.

**Conclusion**

Pour qu'existent les finances locales, il faut qu'existent des collectivités locales dotées d'autonomie, une autonomie juridique en particulier tout d'abord, qui est assurée par la personnalité morale reconnue aux collectivités locales en générale et aux communes en particulier, et une autonomie financière qui est exprimée par un budget propres, distinct de celui de l'Etat dans lequel sont enregistrées toutes leurs recettes et dépenses, afin d'assurer une couverture des charges induites par l'exercices des mission dévolues à l'institution communales.

Il est admis aujourd'hui que les communes algériennes s'administrent librement mais ne disposent pas de leur autonomie en matière de fiscalité, malgré la décentralisation octroyée par le code communale de 1967, qui fait de la commune la cellule de base, et le lieu d'expression de la démocratie locale. En réalité la loi 90-08 du 07 avril 1990 n'a pas modifié les rapports entre le centre et le local. Concernant le cas de la fiscalité, elle occupe une place importante dans le financement des actes des collectivités locales, cependant le choix d'une fiscalité locale est intégrée dans la fiscalité de l'Etat et par conséquent dépendante du pouvoir central, que se soit en matière de décision, de choix et de la répartition de la matière imposable entre ces dernières.

L'Etat se réserve le droit de prélever les impôts les plus rentables, à ces impositions il faut ajouter d'autres prélèvements dont le produit est débudgétisé pour être affecté à la couverture de dépenses particulières de l'Etat. Alors que la fiscalité locale se distingue par son produit relativement faible versé aux budgets locaux, et elles ne sont pas toutes en mesure de bénéficier de l'ensemble des impositions prévues par la législation fiscale, vu que certains types d'activités tel que la pêche, agriculture, transport, abattage, séjour...

Rares sont les communes qui connaissent l'ensemble de ces activités, étant donné que pour les communes le nombre de ces activités étant faible, le nombre d'impôts à prélever est par voie de conséquence réduit. Par ailleurs, quand ces activités existent effectivement, il arrive que l'Etat les exonère entièrement ou partiellement, pendant un certain temps, de toute imposition ce qui porte préjudice au budget local.

## **Introduction**

Tout au long de ce chapitre nous tenterons d'examiner les facteurs de nature non financière inducteurs de l'état actuel des finances communales<sup>1</sup>. A priori nous nous baserons sur l'impact du volet géographique et spatial (le foncier) sur le niveau du développement, puis nous étudierons l'élément phare qui paralyse l'institution communale, qui est la ressource humaine que se soit en termes de sa composition, ou de sa structure.

### **Section (1) : L'impact du facteur naturel sur les finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou**

L'étude des contrariantes naturelles sur le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou nous renvoie à l'examen de trois composantes du facteur naturel à savoir : la démographique ; le relief géographique et le foncier communal<sup>2</sup> (afin de juger de la disponibilité ou pas d'une assise de terrains).

#### **1) La typologie physique des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Tizi-Ouzou ou la Grande Kabylie, est l'une des plus grandes wilayas d'Algérie démographiquement parlant, sa population fut estimée à 1 229 718<sup>1</sup> au 31 Décembre 2006 avec une superficie de 2958 km<sup>2</sup>, Tizi-ouzou est limitée par la Méditerranée au nord, au sud par la wilaya de Bouira, à Est par la wilaya de Bejaia, et par l'Ouest par la wilaya de Boumerdes, elle se trouvant à 100 Km de la capitale elle occupe une place stratégique en Algérie.

La wilaya de Tizi-Ouzou est constituée d'un relief tourmenté formé à plus de 80% de montagnes et de piémonts, le Djurdjura est la principale chaîne de montagnes où prend sa source l'oued Sebaou.

La wilaya de Tizi-Ouzou dénombre 67 communes de différentes tailles, tant au plan de la superficie du territoire que de la démographie, ces communes sont regroupées autour de 21 daïra. Il ya des communes de grande superficie mais pratiquement vides de population telles que Zekri avec ses 3 784 habitants pour 88,5 Km<sup>2</sup>. d'autres communes par contre leurs

---

<sup>1</sup> Déficit de la majorité des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, soit 59 sur les 67 communes, correspondant à 88% du total wilaya pour l'année 2006 alors qu'il était de 91% pour 2002.

<sup>2</sup> En termes de disponibilité d'assiettes de terrains.

superficie est moyenne mais abritant une population dense c'est le cas pour Draa Ben Khedda avec 33 262 habitants pour 33,4 Km<sup>2</sup>. Alors que sept communes affichent une superficie supérieure à 75 Km<sup>2</sup> dont la plus immense est Azeffoun avec 126,7 Km<sup>2</sup>, suivie par la commune de Tizi-Ouzou avec 102,4 Km<sup>2</sup>. La superficie moyenne d'une commune est de 44,15 Km<sup>2</sup>.

### 1.1) La dimension des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou

Le tissu territorial de la wilaya de Tizi-Ouzou a donné lieu à des communes de tailles hétérogènes en étendue comme en population.

D'après la répartition de la population sur la surface de la wilaya de Tizi-Ouzou, la taille de la grande majorité des communes de la wilaya, environ 76% se situe dans la tranche de moins de 20 000 habitants (voir le tableau ci-dessus). Ces communes sont pour la plupart issues du découpage administratif de 1984<sup>2</sup>. Une minorité seulement, soit 11 communes sur les 67 de la wilaya, appartient à la tranche 20 001/ 30 000 habitants, c'est-à-dire 17%. De plus 04 communes appartient à la tranche 30 001/ 80 000 habitants, seul la commune de Tizi-Ouzou présente une population de plus de 80 001 habitants.

**Tableau N°11 : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs tailles démographiques pour 2006**

Nombre d'habitants	<20 000	20 001 à 30 000	30 001 à 80 000	> 80 001
Nombre de communes	51	11	4	01
Taux	76%	17%	6%	1%

Source : données de la DPAT+ calculs établis par nos soins.

Le faible volume des populations ne peut dissimuler le phénomène de surpopulation des communes si on prend le soin de faire une analyse en termes de densité qui permet de rapporter la population à l'espace sur lequel elle vit. Le tableau ci-dessous nous renseigne sur la répartition des communes selon leur densité.

<sup>1</sup> Annuaire statistique de la wilaya de Tizi-Ouzou, année 2006, édition N° 22, juin 2007.

<sup>2</sup> 100% des communes créées par le découpage territorial de 1984 sont des communes de moins de 20 000 Hab.

**Tableau N°12 : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité pour 2006.**

Densité (Hab/Km <sup>2</sup> )	< 500(Hab/Km <sup>2</sup> )	501-1000(Hab/Km <sup>2</sup> )	> 1001(Hab/Km <sup>2</sup> )
<b>Zone côtière</b>	Azeffoun Tigzirt Aghrib Iflissen Mizrana, Ait Chafaa Makouda	Timizar, Boudjima Ait Aissa Mimoun	
<b>Zone de vallées et plaines</b>	Sidi Naamane, Ouaguenoun Souamaa, Ain zaouia Tadmait, Fréha Mekla, Tizi Ghenif, Azazga	M'kira, Tizi Rached, Boghni Mechtras, Tizi N'tlata Draa El Mizan	Tizi-Ouzou DBK
<b>Zone de montagne</b>	Akbil, Toudert, Bounouh, Frikat, Beni Aissi, Iloula Oumalou, Yakouren, Zekri, Ait Yahia, Yatafene, Idjeur Ait Agouacha, Ifigha, Akkerou Ait Mahmoud, Ait Boumahdi Illiltén, Bouzegane, Ait Zekki. Ait Yenni, Iboudrarène, Ait Bouadou Agouni Gueghrane, Imsouhal, Ait Yahia Moussa	Ait Oumalou, Ouadia, Ouacif Ait Khelili, Maatkas, LNI Ifarhounen, Irdjen, Tirmitinen Souk El Tennin, Assi Youcef, Beni-Zemenzer, Beni Douala Abi Youcef, Ain El Hamam	
<b>Nombre de commune</b>	<b>41</b>	<b>24</b>	<b>2</b>
<b>Taux(%)</b>	<b>61%</b>	<b>36%</b>	<b>3%</b>

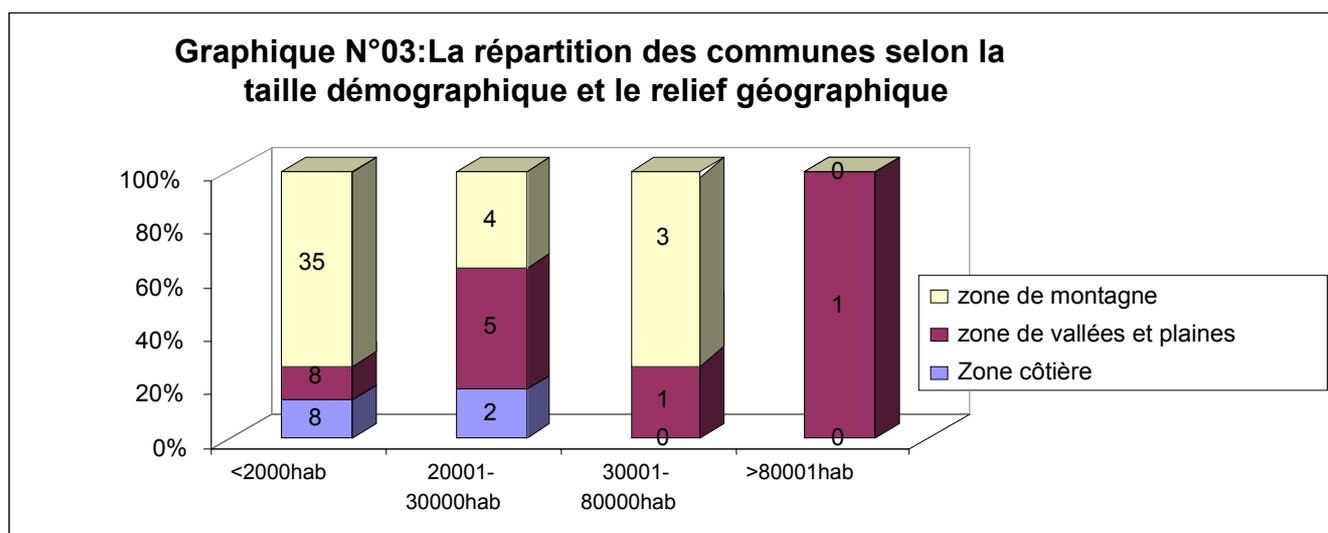
Source : données de la DPAT+calculs

A travers la lecture du tableau (N°12) on constate largement que 41 communes présentent une population inférieure à 500 Hab/Km<sup>2</sup>, soit 61% du total wilaya, la plus sous peuplée est la commune de Zekri avec une densité de 43 Hab/Km<sup>2</sup>, suivie de Ait Chafaa avec 48 Hab/Km<sup>2</sup>, tandis que 24 communes ont une densité comprise entre 501 et 1 000 Hab/Km<sup>2</sup>, correspondant à 36%. Seul deux communes présentent une densité supérieure à 1 001 Hab/Km<sup>2</sup> soit 3% du total wilaya et qui correspond à Tizi-Ouzou avec une densité de 1377 Hab/Km<sup>2</sup>, et DBK ayant une densité de 1045 Hab/Km<sup>2</sup>.

**Tableau N°13 : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs tailles démographiques et le relief géographique**

	<20 000 hab	20 001 à 30 000 hab	30 001 à 80 000 hab	>80001 hab
<b>Zone côtière ( 21.53% STW)</b>	Azeffoun, Tizirt, Boudjima Ait Aissa Mimoun Aghrib, Iflissen Mizrana, Ait Chafaa.	Makouda Timizar		
<b>Zone de vallée et plaine (29.5% STW)</b>	Sidi Naamane, M'kira Ouaguénoun, Souamaa Tizi Rached, Ain zaouia Mechtras, Tizi N'tlata	DBK Tadmait, Fréha Mekla, Tizi Ghenif	Azazga Draa El Mizan Boghni	Tizi-Ouzou
<b>Zone de montagne (49% STW)</b>	Akbil,Irdjen,Bounouh Frikat,BeniAissi,Beni-Zemenzer,Ifarhounen Ait Yahia Moussa Illoula Oumalou, Zekri Yakouren, Illilten Ait Yahia , Ait Mahmoud Ait Boumahdi, Ouadia Abi Youcef, Ait Agouacha Ifigha, Ait Oumalou Tirmitinen ,Akkerou, Yatafene, Ouacif, Idjeur, Ait Zekki. Ait Yenni ,Souk El Tennin, Ait Khelili, Iboudrarena Agouni Gueghrane Imsohal , Ait Toudert, Ait Bouadou, Assi Youcef,	Ain El Hamam LNI Beni Douala Bouzegane	Maatkas	
<b>Nombre de communes</b>	<b>51</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>1</b>

Source :données de la DPAT+calculs



Source : données de la DPAT+ calculs établis

A la lecture du tableau (N°13) ainsi que le graphique (N°03) on constate que 76% des communes de la wilaya présentent une population inférieure à 20 000 hab, regroupant des communes issues du dernier découpage territorial (soit 36 communes), tout comme on remarque que 22.5% des communes ont une population comprise entre 20 001 à 80 000 hab, correspondant en majorité à des communes chefs-lieux de daïra à l'exception faite de Fréha, Tadmait.

Une seule commune présente une population supérieure à 80 001 hab (1.5%) c'est la commune de Tizi-Ouzou chef lieu de wilaya.

L'analyse de la donnée démographique montre que plus de  $\frac{3}{4}$  des communes sont de taille relativement moyenne, affichant une population moyenne comprise entre 10 000 et 20 000 habitants, la population moyenne d'une commune est de 18 354 habitants pour 2006. La majorité des communes appartenant à cette strate sont évidemment des communes de montagne (68%) qui laissent apparaître des densités relativement élevées.

La taille des communes forme un élément capital dans le développement et la croissance des communes. Puisque, l'organisation et le fonctionnement des communes est fonction de la taille de celles-ci<sup>1</sup>. En effet, agissant sous l'emprise des règles et critères de gestion uniformes et des tâches identiques, les communes ne peuvent s'organiser de la même manière quelque soient leurs tailles.

### **1.2) Les disparités géographiques des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Les disparités géographiques peuvent être illustrées par la répartition asymétrique de la population engendrée par l'urbanisation anarchique des villes, les divergences de superficies ainsi que le niveau d'encadrement. La wilaya de Tizi-Ouzou est connue par son relief caractérisé par les collines et montagnes, cette dernière représente 83,26% du territoire de la wilaya. Le reste du territoire est partagé entre le bas piémont (10,50%) et la plaine (6,24%)<sup>2</sup>. La répartition des 67 communes sur le territoire de la wilaya donne lieu à un découpage du territoire, ou on distingue du nord au sud cinq ensembles physiques homogènes : la chaîne côtière, la zone de vallées, massif Kabyle, dépression de Draa El Mizan et le massif du Djurdjura (voir annexe N°05).

<sup>1</sup> Art.126 de la loi 90-08 du 07 Avril 1990

<sup>2</sup> Monographie de la wilaya de Tizi-Ouzou année 2003, P 13.

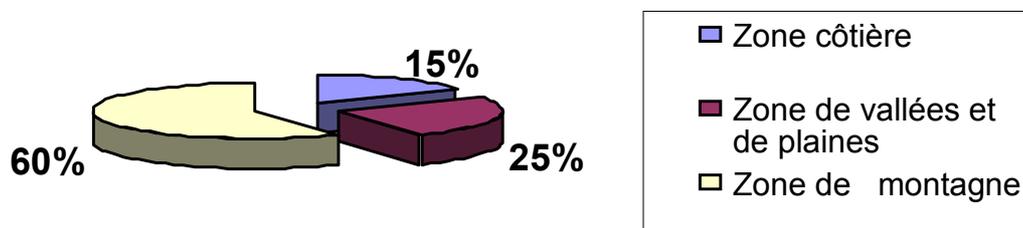
Suite au rapport d'orientation de l'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire (ANAT) de 1990, on peut distinguer trois zones géographiques homogènes : la zone côtière, la zone de vallée et plaine et la zone de montagne. Suivant ce zonage, le classement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou est représenté de la manière retracée par le tableau suivant :

**Tableau N° 14 : Le classement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par ensembles géographiques homogènes.**

Cadre géographique	Sous-zones	Répartition des communes
Zone côtière	Frange littorale	Tigzirt, Iflissen, Mizrana, Azeffoun, Ait Chafaa.
	Arrière-pays côtier	Makouda, Boudjima, Timizart, Aghrib, Ait Aissa Mimoun.
Zone de vallées et de plaines	Vallée du Sébaou	Tadmait, Sidi Naamane, Draa Ben Khedda, Tizi-Ouzou, Ouaguenoun, Fréha, Tizi Rached, Mekla, Azazga, Souamaa.
	Dépression de Draa El Mizan	Tizi Ghenif, Ain Zaouia, Boghni, Mechtras, Draa El Mizan, Tizi N'tlata M'kira.
Zone de montagne	La haute montagne (massif kabyle)	Ait Yenni, Zekri, Akkerou, Yakouren, Ifigha, Idjeur, Ait Mahmoud, Maatkas, Beni-Zemenzer, Beni Aissi, Souk El Tennin, Irdjen, Larbaa Nath Irathen, Beni Douala, Ait Oumalou, Ait Khelili, Ait Yahia, Ait Agouacha, Illoula Oumalou, Imsouhal, Ifarhounen, Ain El Hamam, Ait Bouadou, Ait Toudert, Ouacif, Yatafene, Abi Youcef, Frikat, Bounouh, Ouadia, Bouzegane, Tirmitinen Ait Zekki, Ait Yahia Moussa.
	La très haute montagne Djurdjura	Iboudrarene, Assi Youcef, Agouni Gueghrane, Ait Boumahdi, Illilten, Akbil.

Source : plan d'aménagement de la wilaya de Tizi-Ouzou ; Rapport d'orientation ANAT, 1990 PP 13.

**Graphique N° 04: Le classement des communes selon le relief géographique**



Source : données de la DPAT + Calculs

La répartition des communes sur le territoire de la wilaya est déséquilibrée. C'est la zone de montagne qui occupe 60% des communes soit 40 communes, qui en compte le plus grand nombre suivie de la zone des vallées et plaines qui occupe 25% (17 communes) cette zone se trouve dans une dépression longue qui sépare le massif Kabyle des hauteurs dominant le rivage et enfin la zone côtière qui occupe 15% (10 communes).

La situation géographique des communes ne peut être sans influence sur le niveau de développement, les régions côtières et des montagnes accusent un retard par rapport à la zone des vallées et plaines. Par ces caractéristiques naturelles et son territoire constitue à plus de 83% de montagnes et collines, la wilaya de Tizi-Ouzou compte un nombre important de communes classées comme zone à promouvoir du fait de leurs faibles ressources et d'un équipement insuffisant.

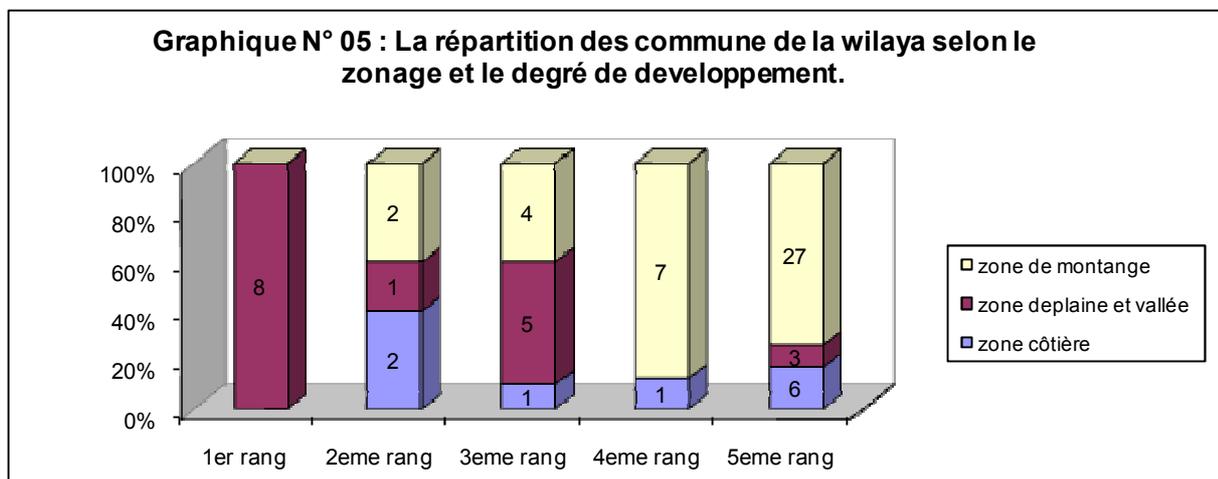
Suite à une étude réalisée en 2003, la direction de la planification et de l'aménagement du territoire (DPAT) de la wilaya de Tizi-Ouzou a établi une hiérarchie des communes de la wilaya selon leur degré de développement en prenant en compte les éléments révélateurs suivants : Le taux d'urbanisation ; Le budget communal ; Le taux d'activité ; L'alimentation en eau potable et du gaz de ville ; Le taux de scolarisation ; L'infrastructure sanitaire ; La densité postale (donnée par le nombre d'habitants par établissement postal le nombre de lignes téléphoniques par habitants).

Les résultats de l'étude figure dans le tableau ci-dessus.

**Tableau N° 15 : La classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur degré de développement.**

Commune du 1 <sup>er</sup> rang	Communes du 2 <sup>ème</sup> rang	Communes du 3 <sup>ème</sup> rang	Communes du 4 <sup>ème</sup> rang	Communes du 5 <sup>ème</sup> rang
Tizi-Ouzou Draa Ben Khedda Azazga Fréha Boghni Draa El Mizan Tadmait Tizi Rached	Labaa Nath Irathen Mekla Tigzirt Azeffoun Irdjen	Makouda, Sidi Naamane Ouaguenoun Tizi Ghenif, Ain zaouia Mechtras Yakouren Beni Douala Ain El Hamam Imsouhal	Boudjima Ait Yenni Maatkas Beni Aissi Bouzegane Tirmitinen Ifarhounen Ouacif,	Iflissen, Mizrana, AitChafaa, Timizart, Aghrib, Ait Aissa Mimoun. Souamaa, Tizi N'tlata , Zekri, Akkerou, Ifigha, M'kira ; Ait Yahia Moussa, Illilten, Akbil. Idjeur, Ait Mahmoud, Beni-Zemenzer, Souk El Tennin, Ait Oumalou, Ait Khelili, Ait Yahia, Ait Agouachalloula Oumalou, Ait Bouadou, Ait Toudert Yatafene, Abi Youcef, Frikat, Bounouh, Ouadia, Ait Zekki. Iboudrarene Assi Youcef, Agouni Gueghrane, Ait Boumahi,
<b>12%</b>	<b>7%</b>	<b>15%</b>	<b>12%</b>	<b>54%</b>

Source : données de la DPAT + calculs



Source : DPAT+ Calculs établis par nos soins

En analysant le tableau (N°15) ainsi que le graphique (N°05), le constat alarmant est que plus de 70% des communes placés en dernier rang de développement ce sont des communes de montagne alors que toutes les communes placées en premier rang sont des communes de plaine et vallées tandis que le deuxième rang englobe deux communes de la zone côtière c'est la commune de Tigzirt et Azeffoun. Cette dernière se positionne en

deuxième rang grâce à l'existence de zone d'activité (voir annexe N°06), une commune de la vallée du Sébaou (Mekla). Et deux communes de montagne, malgré sa situation géographique, la commune de Larbaa Nath Irathen appartient au deuxième rang car elle est chef-lieu de daïra de plus elle possède la zone industrielle d'Aboudid.

Les autres communes classées en troisième et quatrième rang, de niveau moyen en matière de développement, sont situées pour une grande partie, dans l'arrière pays côtier ou dans la plaine et vallée. Elles ne possèdent pas de zone industrielle ni d'activité (Ain Zaouia, Mechtras, Sidi Namne, Ouaguenoun et Makouda), exception faite pour Tizi Ghenif qui malgré sa zone industrielle elle est classée dans cet ensemble. Alors que l'autre partie, est constituée de communes de montagne et des communes chefs lieu de Daïras. Les communes occupant le cinquième rang, c'est-à-dire en dernière position, sont en quasi-totalité, situées en zone de montagne à l'exception faite de quelques communes de la vallée et plaine (Souamaa, M'kira et Tizi N'Tlata), et de la zone côtière (Ait Chafaa, Aghrib, Mizrana, Timizart et Ait Aissa Mimoun, Iflisen) soit 08 sur un total de 36. L'autre fait qui nous semble important à relever est relatif aux communes côtières : aucune d'elles n'est classée en première position en matière de développement. Six d'entre elles sont classées en dernière position (Ait chafaa, Ait Aissa Mimoun, Timizart, Iflissen, Mizrana, Aghrib). Cela révèle le peu d'exploitation qui est fait des ressources touristiques et halieutiques de ces communes qu'on peut le lier au facteur organisationnel.

### **1.3) L'impact du facteur naturel sur la répartition d'activité sur le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou**

On constate que la répartition de l'activité sur le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou donne lieu à trois secteurs d'activité, à savoir : le secteur primaire, le secteur secondaire et le secteur tertiaire. La spécificité géographique de la wilaya tel son relief montagneux<sup>1</sup> est considéré comme le facteur clé qui fait que le secteur primaire est très limité par rapport aux deux autres secteurs ainsi que la répartition de la population occupée par communes et par secteurs d'activités est déséquilibrée.

#### **1.3.1) Le secteur primaire**

Vu le caractère montagneux de la wilaya de Tizi-Ouzou, le secteur de l'agriculture souffre du fait que les superficies agricoles productives sont très réduites dans la plus part des communes de la wilaya ainsi que la population occupée par ce secteur est très faible

---

<sup>1</sup> Plus de 80% de la surface de la wilaya de Tizi-Ouzou est constituée de montagnes et collines.

seulement 5.13%, exception faite de certaines communes comme Sidi Naamane, Ouaguenoun, Tadmait, Draa Ben Khedda, Zekri, dont le pourcentage de la population occupée par ce secteur est plus de 10%, la commune de Sidi Naamane à 14.34% (voir annexe N°07).

### **1.3.2) Le secteur secondaire**

Dans la wilaya de Tizi-Ouzou il existe des traditions industrielles très anciennes dans la région, l'industrie est l'une des principales activités économiques, il n'en demeure pas moins que pratiquement toutes les unités industrielles présentes actuellement dans la wilaya découlent des investissements engendrés par les différents plans de développement et se focalise pour la majorité dans la zone de plaines et vallées. Ce secteur représente près de 12.25 % de la population active de la wilaya (voir annexe N°07).

Effectivement, le développement industriel dans la wilaya de Tizi-Ouzou s'est traduit par la réalisation d'un ensemble d'unités industrielles ayant trait à différentes branches d'activités économiques et dont certaines se particularisent par leur dimension nationale, comme c'est le cas de complexe de Oued Aissi, de Draa Ben Kheda et d'autres (voir annexe N°08).

La situation des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou a manifestement évolué grâce à l'extension de l'espace industriel à travers la création de nouvelles zones d'activités dans la grande partie des communes.

### **1.3.3) Le secteur tertiaire.**

Pour ce secteur le taux d'occupation par rapport au deux autres secteurs est relativement important. Les communes dont le taux d'occupation de la population active est très important, avec 44 % pour Tizi-Ouzou, 41% pour Draa Ben Kheda (voir annexe N°07).

L'une des raisons qui nous semble appropriée est liée à la mise en œuvre de la politique de développement dans la wilaya qui s'insère dans le cadre des politiques régionales édictées du centre dans le cadre des plans de développement nationaux<sup>1</sup>. Ces politiques ont voilé les possibilités et diversités géographiques et physiques du territoire de la wilaya. Ainsi, la politique de développement régional accomplie à partir du deuxième plan quadriennal en est la preuve. Suite à la mise en œuvre de ce plan, il a découlé un positionnement disproportionné des équipements et investissements sur les différentes zones composant le

---

<sup>1</sup> Le plan triennal (1967-1969), le plan quadriennal -1974-1979) et le plan quinquennal (1890-1984).

territoire de la wilaya. La zone de vallée et plaines qui montrent plus de commodités pour son développement, se voit réserver l'essentiel de l'effort d'équipement et d'investissement de cette politique au préjudice du reste du territoire de la wilaya.

La localisation des zones industrielles et d'activités et du tissu d'infrastructures sur le territoire de la wilaya, qui requière des espaces convenablement viables (réseaux électriques de haute tension, réseaux de voirie, le transport ferroviaire...) est condensée dans les communes de la zone de vallées et plaines.

L'étude du relief géographique en liaison avec le développement des communes, montre des résultats qui convergent pour situer le développement dans la plaine et l'enclavement dans la montagne et la côte. D'ailleurs, les communes classées par l'Etat « à promouvoir »<sup>1</sup> dans la wilaya de Tizi-Ouzou, sont originaires pour la généralité de ces deux zones. Celles-ci sont : Bounouh, Iboudraren, Yatafen, Ait Toudert, Iflissen, Mizrana, Ait Khellili, Ait Bouadou, Agouni Geghrane, Tizi N'Tlata, Ifarhounene, Imsouhal, Illilten, Abi Youcef, Ait Yahia Moussa, Ait Mahmoud, Beni Zikki, Beni Zmenzer, Aghrib, Ait Chafaa, Akerrou, Makouda, Boudjima, Bouzeguene, Illoula Oumalou, Idjeur, Zekri, Ait Boumahdi.

Tout compte fait, la situation géographique de la plus grande partie des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, caractérisées par un relief de montagne, ne facilite pas l'initiation de toute action de développement par ces dernières. Malgré ces constatations il faut souligner que nos communes possèdent d'importants gisements non exploités dans le domaine du tourisme.

#### **1.4) Le potentiel touristique.**

La wilaya de Tizi-Ouzou et ces 67 communes recèlent des potentialités touristiques naturelles à prendre en considération par les communes, le secteur du tourisme peut être scindé en : tourisme de montagne, tourisme balnéaire, et les sites touristiques (voir annexe N°9).

##### **1.4.1) Le tourisme de montagne<sup>2</sup>.**

Les montagnes occupent une partie importante de la superficie de la wilaya, qui abonde de sites touristiques tels que :

- La chaîne de Djurdjura avec les sites de Tala Ghilef, Lala Khedidja, lac d'Agoulimine, le gouffre de Bousouil, la grotte de Machabee,

---

<sup>1</sup> Arrêté ministériel du 09 octobre 1991 fixant les communes à promouvoir.

<sup>2</sup> Direction de tourisme et de l'artisanat, wilaya de Tizi-Ouzou.

le pic d'Azrou N'Thour ;

- La forêt de Yakouren et Mizrana de Beni Ghobri ;
- L'eau minérale de Lalla Khedidja implanté à Agouni Gueghrane.

#### **1.4.2) Le tourisme balnéaire**

La wilaya de Tizi-Ouzou dispose de 80 Km de côte avec stations balnéaires de Tizirt, Azeffoun et Ait Chafaa, qui englobent 13 plages.

#### **1.4.3) Les sites touristiques**

La wilaya de Tizi-Ouzou recueille des vestiges, parmi eux on à :

- Les ruines Romaines de Tizirt, Takesebt et Azeffoun ;
- Bordj de Tizi-Ouzou, situé en plein cœur de la ville ;
- La gravure rupestre d'Azrou-Imdiazen ;
- La porte d'Alger (fort national) ;
- Bordj turcs, il est situé près de Tadmait.

## **2) Les contraintes liées au foncier communal**

Toute décision portant sur l'accomplissement d'un équipement public sur le territoire communal doit remplir d'abord un préalable : trouver une assise foncière qui accueille le projet. Sans quoi, les moyens financiers et autres, à eux seuls, sont insuffisants pour le lancement du projet.

Contrairement aux autres ressources (financières et humaines), l'espace foncier doit être considéré comme une ressource particulière en ce sens qu'elle est à la fois rare et non renouvelable. De ce fait, et par ce qu'il est incontournable à toute action de développement, le foncier doit bénéficier d'une gestion rationnelle. Il demeure un domaine complexe, régi par un grand nombre de textes et de multiples intervenants sans pouvoir de décision réel. Il reste, en fait, otage de la multitude d'organisme et institutions qui se sont surajoutés au fil du temps. L'investisseur se trouve face à une multitude d'institutions qui ont montré leurs limites à travers l'absence relative :

- Du pouvoir décisionnel sur l'affectation d'un terrain ;
- De la disponibilité de terrain industriel ;
- De la gestion des espaces industriels.

**2.1) Les caractéristiques de l'espace communal**

La géographie montagneuse caractérisant l'espace de la wilaya, donne lieu à la répartition suivante, où on distingue<sup>1</sup> :

- 6.24 % de plaines;
- 10.5 % de bas piémonts;
- 31.42 % de hauts piémonts ;
- 51.84% de très haute montagne.

Ce relief montagneux caractérisant l'espace de la wilaya, génère inéluctablement des forces agissant dans le sens de bloquer toute décision du choix de ces espaces pour la localisation des activités économiques en général et des entreprises industrielles en particulier. Sur le plan économique, ces forces repoussantes se traduisent par des surcoûts à supporter par les entreprises souhaitant s'y installer. Parmi ces derniers on peut noter à titre d'exemple :

- Les coûts relatifs à l'électrification s'il s'agit d'une zone non électrifiée ;
- Les frais élevés de terrassement par rapport aux terrains des plaines ;
- L'aménagement du site d'implantation (infrastructures nécessaires au fonctionnement, routes...).

La géographie montagneuse du territoire de la wilaya aura pour principales conséquences, la rareté du foncier industriel considéré comme l'un des principaux facteurs recherchés par les entreprises pour mener leurs activités.

En effet, la rareté du foncier générée par la nature géographique de l'espace physique de la wilaya, met les porteurs de projet industriel face à deux contraintes qui peuvent désorienter les décisions des porteurs de projet. Elles correspondent respectivement à la cherté du foncier et la nature juridique du foncier du fait que 85 % du foncier est détenu par la propriété privée et seulement 15 % demeure du ressort de la commune.

Par ailleurs, les communes sont loin de cerner tous les biens fonciers qui leur reviennent ou qui reviennent à l'Etat sur leur territoire comme il a été prévu par la loi d'orientation foncière<sup>2</sup>. Si on prend le cas du foncier agricole, le tableau (N°16) exprime les proportions entre sphère publique et privée.

---

<sup>1</sup> PDAU de la commune de Tizi-Ouzou, phase I.

<sup>2</sup> Actuellement, les communes ne tiennent pas d'inventaire actualisé et exhaustif dans ce sens.

Tableau N°16 : La répartition du foncier agricole

Communes	La superficie totale	EAC	EAI	La superficie publique	superficie privée	La part du Privée (%)
Tizi-Ouzou	5 820 H	254.68	45.9	300.58	5519.42	94.83 %
Azazga	2601 H	77.30	52.6	129	2472	95.04 %
Ait Chafâa	2197 H	43.8	/	43.8	2153.2	98 %
Beni-Zemenzer	1229 H	/	/	/	1229	100 %
Mekla	3654 H	126	314	440	3214	87.95 %
Tigzirt	1732 H	/	59	59	1673	96.59 %
Makouda	3470 H	199.2	/	199.2	3270.8	94.25 %
Boghni	2807 H	49	40	89	2718	96.82 %
Tizi-Rached	2535 H	35.43	11.50	46.93	2488	98.14 %
Ait Oumalou	1054 H	/	3.8	3.8	1050	99.62 %
<b>Total</b>	<b>29646 H</b>	<b>1566.41</b>	<b>586.3</b>	<b>2152.71</b>	<b>27493.29</b>	<b>92.73%</b>

Source : La direction de l'agriculture de la wilaya de Tizi-Ouzou.

- Plus de 90% de la surface agricole des communes de la wilaya est détenue par le privé alors que la part qui revient à l'Etat et aux communes n'atteint pas le seuil de 10%, peut être une preuve du manque du foncier dans notre wilaya.

## 2.2) Le cadre législatif régissant la gestion du foncier communal

Avant l'adoption de la constitution de 1989, le cadre législatif régissant la gestion du foncier communal s'agissait essentiellement de l'ordonnance N° 71-73 du 08 février 1971 portant révolution agraire, de l'ordonnance N°74-26 du 20 février 1974 relative à la constitution des réserves foncières communales et de la loi 84-16 du 30 juin 1984 relative au domaine national.

La constitution de 1989 a introduit des changements de conception du droit de propriété. Le dispositif législatif en vigueur jusque là a été remplacé par l'ordonnance N° 95-26 du 25 septembre 1995 portant orientation foncière et la loi N° 90-30 portant loi domaniale.

La nature de ces textes et celle de leur mise en oeuvre viennent compliquer une situation caractérisée par la rareté du foncier qu'impose le caractère montagnoux de la wilaya. Par ailleurs, des situations conflictuelles opposant les communes à des particuliers, sont devenues des phénomènes assez fréquents. En plus le foncier dans la tradition Kabyle relève du domaine du collectif, c'est-à-dire, qu'il appartient à une famille ou à un groupe de personnes, qui se trouve retissant vis-à-vis de la vente de leur foncier. En effet, cette situation

se traduit par deux conséquences néfastes pour le processus de localisation de l'activité économique :

- Juridiquement la conséquence engendrée est liée à l'acquisition du foncier à défaut d'actes de propriété vu les différents entre les propriétaires du fait de la pluri propriété.
- Economiquement, cela se traduit par le désistement des promoteurs ou par la désorientation de leurs décisions d'investissement et de localisation sur un site donné.

### **2.3) L'histoire de la politique foncière algérienne**

Deux grandes périodes caractérisent l'histoire des politiques foncières menées à ce jour :

- Celle développée à travers la politique des réserves foncières communales, édictée en 1974 et appliquée à partir de 1978/80; elle donnait aux communes le monopole des transactions sur les terrains à bâtir, prévoyait la nationalisation (avec indemnisation) de grandes propriétés, la cession aux communes de tous les terrains urbanisables du domaine public, et autorisait les communes à vendre le terrain non viabilisé et sans engagement quant à la réalisation des aménagements. Elle empêchait, de ce fait, l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage en aménagement foncier, autre que celle de la commune.
- Celle développée à travers la mise en oeuvre de la loi d'orientation foncière N° 90 - 25 du 18/11/90 qui est venue mettre un terme au monopole exercé par les communes sur la gestion du foncier et instituer un marché du foncier (Art.73 et 74).

Malgré la création d'agences foncières locales et la libération du marché foncier, la situation demeure complexe.

Au regard de ces contraintes, on constate que les instruments juridiques, techniques et organisationnels dont dispose l'Etat aujourd'hui ne permettent pas la prise en charge et la maîtrise effective du foncier.

**2. 4) Le prix du foncier dans la commune de Tizi-Ouzou.**

La cherté du foncier constitue l'une des conséquences majeures de la rareté de la ressource en question. Car d'une part, le secteur privé s'accapare de plus de 85<sup>1</sup> % du foncier, d'autre part, la géographie a fort accentué cette contrainte.

Dans le cas de la première situation relative à la question de la spéculation foncière, étant donné que ce secteur échappe au contrôle de l'Etat, qui doit jouer le rôle de régulateur du marché foncier par la fixation des prix, on assiste par conséquent à un décalage flagrant entre le prix du foncier public malheureusement réduit et celui du privé constituant la majeure partie de la ressource.

Le prix du foncier public et privé<sup>2</sup> au centre ville de la commune de Tizi-Ouzou pour l'année 2006 est comme suit :

- Privé bâti : 80 mille Dinars/ m<sup>2</sup> ;
- Privé non bâti : 2 mille Dinars / m<sup>2</sup> ;
- Public bâti : 3 mille Dinars / m<sup>2</sup> ;
- Public non bâti ; entre 2000 et 3000 dinars / m<sup>2</sup>.

Face à cette situation, les investisseurs ne trouvent aucun intérêt à se localiser dans la wilaya, vu que la majorité des entreprises sont qualifiées de petites tailles et de moyens limités notamment en matière de ressources financières.

---

<sup>1</sup> La direction de planification et de l'aménagement du territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou.

<sup>2</sup>Source : la conservation foncière de la wilaya de Tizi-Ouzou.

## **Section (2) : Les contraintes liées aux facteurs Ressources Humaines et Organisationnels dans la commune algérienne**

Les chiffres que nous présentons dans ce point, sont le résultat de l'exploitation des tableaux des effectifs des 67 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou. Ils ont pour objectif de mettre en relief les principales caractéristiques de la structure des effectifs existant au niveau des communes, mais avant d'exposer ces chiffres, il est intéressant de voir les mécanismes régissant les ressources humaines dans les communes et de dresser ensuite la situation de la composante humaine dans notre wilaya.

### **1) Les Ressources Humaines des collectivités locales : état des lieux**

La mise en place d'une organisation communale acceptable ainsi que l'accomplissement des missions confiées aux communes, passe par la mise à la disposition de ces dernières d'un potentiel humain, c'est dire combien la question de l'encadrement humain des communes constitue l'une des plus pertinentes questions à régler. Concernant le cas de l'Algérie, qu'en est-il de la situation de l'encadrement humain des communes ?

La question de l'encadrement des administrations publiques en général en matière de ressources humaines est souvent abordée dans le cadre global de la gestion des ressources humaines dans l'administration. Nous tenterons de montrer, à travers la gestion des ressources humaines, que les incohérences liées à la conception d'une décentralisation « contrôlée » se traduisent par une incohérence du statut des personnels des collectivités locales et par une inadéquation entre les ressources humaines disponibles et les besoins en qualification.

#### **1.1) L'impact de la décentralisation sur le système de fonction publique**

Du point de vue de la fonction publique, la mise en place de la décentralisation sollicite une différenciation entre les employés de l'Etat et ceux des collectivités locales. D'une façon générale, on distingue deux systèmes :

**Le système autonome de fonction publique locale :** ce système est caractérisé par le fait que les personnels sont recrutés et gérés par une collectivité locale (cas des Etats unis d'Amérique, et du Canada). Les fonctionnaires ne peuvent être déplacés d'une collectivité à l'autre. Ce système présente des privilèges dans la mesure où les autorités locales ont le contrôle de la gestion de leur personnel et peuvent mettre en œuvre des politiques de

ressources humaines à l'instar des entreprises. Les inconvénients sont souvent liés à l'incapacité de certaines communes à libérer des ressources importantes pour captiver et recruter des personnels compétents. C'est pour cela que dans certains cas (Norvège, Finlande, Nouvelle Zélande) l'Etat intervient pour promouvoir et aider certaines collectivités. L'autre inconvénient est lié à l'instabilité que peut engendrer l'alternance politique.

**Le système unifié de fonction publique locale :** dans lequel tous les fonctionnaires des collectivités locales forment une catégorie unique, différente des fonctionnaires de l'Etat. Leur recrutement et leur progression professionnelle dépendent d'un organisme unique (cas de la fonction publique territoriale en France). Les privilèges de ce système résident dans les possibilités qu'il adopte pour une gestion globale et homogène des qualifications et des carrières. Mais il pose le problème des rapports entre les élus et les fonctionnaires.

#### **1.1.1) Le système de fonction publique algérien**

Le système de fonction publique en Algérie se caractérise par les traits suivants ;

**- Il s'agit d'un système de fonction publique qui postule que tous les fonctionnaires sont soumis à un statut général duquel découlent des statuts particuliers :**

Ce système accord une grande place à l'intervention du pouvoir central dans la gestion des personnels des collectivités locales et accomplit une standardisation très poussée des clauses de recrutement, de déroulement de carrières et de rémunération. Dans le même temps, une autonomie de mise en œuvre est laissée aux collectivités locales (plus précisément aux communes).

Dans le statut de 1966, tous les fonctionnaires étaient soumis à un même statut, la gestion de l'ensemble des fonctionnaires devait obéir aux mêmes règles de déroulement de carrières, de rémunération et de discipline. Ils étaient placés sous l'autorité d'une direction générale de la fonction publique qui définissait les règles de gestion tout en contrôlant tous les actes de gestion.

Le régime du personnel des collectivités locales était semblable à celui qui s'appliquait aux fonctionnaires de l'Etat. C'est un système rigide de fonction publique intégrée qui précède d'une année la charte communal et l'ordonnance portant organisation des communes promulguées en 1967.

**- Ce système intégré de fonction publique sera renforcé par la loi N° 78-12<sup>1</sup>**

Cette loi répondait à deux revendications, celle des travailleurs des entreprises publiques exigeait les garanties d'emploi offertes aux fonctionnaires, ces derniers exigeaient les rémunérations du secteur économique. Le statut général des travailleurs va tenter de concilier ces deux revendications en uniformisant les modes de rémunération par l'introduction d'une grille unique des salaires.

Les effets de cette loi ont été catastrophiques dans la mesure où la sécurité de l'emploi faisait perdre l'esprit d'entreprise car l'unification des rémunérations reléguait au second plan la culture de service public et faisait perdre à la fonction publique son identité.

**- Les effets du décret 85-59<sup>2</sup> et du décret 91-26<sup>3</sup>**

Les textes sont venus, certes, signaler le statut du fonctionnaire, mais ils mettent aussi l'accent sur la nécessaire affirmation de la relation particulière qui existe entre l'Etat et ses agents. Cependant, le décret du 23 Mars 1985 censé régir l'ensemble des fonctionnaires révélera assez rapidement ses limites, ce qui conduira à la promulgation de décret 91-26 qui énonce que : la gestion décentralisée de ces corps de fonctionnaires communaux implique la réalisation des objectifs recherchés qui sont la célérité dans la prise de décisions de gestion par les responsables locaux ; l'évaluation objective du rendement de leurs collaborateurs et au besoin la liberté de choisir leurs chefs des différents services communaux<sup>4</sup>.

Le décret a introduit un lien entre l'emploi et la carrière lorsqu'il exige des conditions très sévères pour toute nomination aux postes supérieurs (il a favorisé la promotion interne des agents communaux qui ont acquis de l'expérience dans les postes inférieurs). De ce fait, les effets négatifs du principe de distinction du grade et de l'emploi seront réduits.

Aussi, les communes qui ont à gérer des services (état civil, urbanisme, environnement,...) pour le compte de l'Etat devront bénéficier des fonctionnaires de l'Etat que celui-ci placera à leur disposition, leur permettant de passer d'une charge importante, d'autant plus que « la coexistence au niveau de la commune d'un personnel relevant de l'Etat et d'un autre relevant de la commune est parfaitement envisageable »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Loi N° 78-12 du 05 Août 1978 portant statut général du travailleur.

<sup>2</sup> Le décret N°85-59 du 23 Mars 1985 Portant statut particulier des personnels des administrations publiques pris en application du statut général du travailleur.

<sup>3</sup> Décret exécutif du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs du secteur des communes.

<sup>4</sup> Rahmani A, la gestion des ressources humaines, in la revue du CENEAP, les mutations locales, N° 11, 1997, p. 84.

<sup>5</sup> Rahmani A, op. Cité, p 76.

- **Le statut particulier des personnels communaux tente d'adapter le système de classification des emplois aux besoins des communes, d'aménager un système de carrière qui valorise la mobilité en liant la carrière et l'emploi, dérogeant ainsi au principe de la séparation de grade et de l'emploi**

Il attribue aux pouvoirs communaux des prérogatives accrues en matière de recrutement et de gestion des carrières. Ce qui est dicté dans **La loi 90-08<sup>1</sup>**, qui stipule à cet effet que :

- Les communes ont la prérogative de recruter leur personnel en fonction de leurs moyens et besoins et conformément à la législation en vigueur (art.127) ;
- Les personnels des services et établissements communaux sont d'un statut particulier qui sera précisé par une réglementation particulière (art.129) ;
- Les personnels des services et établissements communaux bénéficient d'actions de formation telles que prévues par la législation en vigueur (art.130).

Mais d'une façon assez surprenante, il ne prévoit pas de mécanisme de coordination entre les différentes communes pour rendre opérationnelle la mobilité géographique sur laquelle il repose. Le statut particulier favorise la politisation de la fonction publique et accroît les risques de traitement inégalitaire même si le cadre juridique offre certaines garanties. Cependant, on est en droit de se demander si ce système justifié au lendemain de l'indépendance, était compatible après la mise en place d'institutions locales fondées sur la décentralisation ?

### **1.1.2) Les conséquences sur la gestion des communes**

Les pouvoirs publics, vont s'appuyer sur l'autonomie financière des communes, corollaire de la décentralisation, pour lier la satisfaction de leurs besoins en ressources humaines à leurs seuls moyens financiers<sup>2</sup>. Il est évident qu'une telle disposition, conforme à la décentralisation, pose quelques difficultés lorsqu'on sait que la décentralisation ne s'est pas accompagnée des ressources nécessaires (1 159 communes sur les 1 541 existantes ne disposent pas de recettes suffisantes pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement soit 75% du total des communes souffrent d'une insuffisance de ressource).

---

<sup>1</sup> Relative au code communal du 07 avril 1990.

<sup>2</sup> Art 127 du code communal du 07 avril 1990.

Ce système apparaît en fait comme un régime de semi-autonomie de la fonction publique communale dans la mesure où il combine entre une application unifiée du statut général et une autonomie de gestion au niveau communal. Le régime d'autonomie permet de justifier le désengagement de l'Etat au plan financier, tandis que le régime d'intégration à la fonction publique nationale permet au pouvoir central d'exercer certaines formes de régulation.

Conférer aux collectivités locales une autonomie de gestion des ressources humaines dans un tel contexte, c'est vouer l'action locale à l'inefficacité. En effet, une enquête réalisée sur l'encadrement des communes a mis en évidence les éléments suivants :

- La masse salariale représente en moyenne 70% des recettes réelles de fonctionnement ;
- 1 159 communes sur les 1541 communes existantes font appel au fonds de péréquation pour équilibrer leur budget ;
- Aucune commune n'a un plan de formation continue faute de ressources financières, de ce fait, 95% des agents communaux n'ont jamais bénéficié d'action de formation ;
- Une fonction personnel confinée dans des tâches de gestion courante ou d'administration du statut, délaissant ainsi les aspects importants tels que la prévision, la gestion des carrières, l'évaluation des résultats et de la formation.

### **1.2) Les Ressources Humaines dans les communes algériennes**

Quarante ans après l'indépendance, l'administration locale demeure largement sous encadrée et sous qualifiée: pour la commune, par exemple, le taux d'encadrement est de 5,2% ; près de 90% du personnel sont des agents d'exécution, près de 40% sont des agents temporaires (contractuels et vacataires). Le sous encadrement est encore plus grave en ce qui concerne le personnel technique (architectes, urbanistes, ingénieurs ...).

Il faut dire qu'il n'y a pas eu de véritable politique du personnel de la part des autorités centrales car nous sommes dans un régime de fonction publique générale<sup>1</sup> à gestion centralisée et complexe. Faire carrière dans l'administration locale, surtout dans la commune, n'est pas du tout motivant. Faute de pouvoir recruter des cadres, la commune n'arrive même pas à retenir ceux qui y sont déjà.

---

<sup>1</sup> Il n'y a pas de statut de la fonction publique territoriale mais seulement un statut particulier.

De nouveaux textes ont été pris<sup>1</sup> et qui ont pour objet de stabiliser et de sécuriser le personnel communal par la revalorisation du statut, l'intégration des contractuels et la création de postes supérieurs. La situation ne s'est pourtant pas améliorée car il n'y a pas une réelle politique de gestion des carrières. Effectivement, il faut dire que les cadres communaux, et le secrétaire général en particulier, bénéficie de très peu de promotions à des postes spécifiques et à des emplois supérieurs<sup>2</sup>. La formation continue et le perfectionnement restent encore largement en dessous des besoins de formation<sup>3</sup>.

A la lumière de l'expérience de démocratisation, un phénomène nouveau est apparu: la politisation de l'administration communale. En effet la loi 90-08 donne des pouvoirs importants ; inexistantes sous l'empire de l'ordonnance 67-24, au président de l'Assemblée Populaire Communale (P/APC), autrement dit le maire, en matière de gestion du personnel<sup>4</sup>

. C'est ainsi, qu'il peut recruter et nommer le secrétaire général de la commune sauf dans celle ayant plus de 100.000 habitants. En dépit de sa compétence ou de son expérience, il peut-être démit de ses fonctions. Ce qui ne facilite pas la tâche de trouver un équilibre entre la neutralité de l'administration et le loyalisme du haut fonctionnaire. Le potentiel humain exerçant dans les communes est réparti de la façon donnée par le tableau et le graphique suivants :

**Tableau N°17 : Le classement des effectifs communaux au niveau national.**

communes	Effectif permanent					
	encadrement	%	maîtrise	%	exécution	%
<b>Niveau national 1541</b>	8 592	4.57%	10 872	5.87%	168 580	89.65%
<b>Communes</b>						

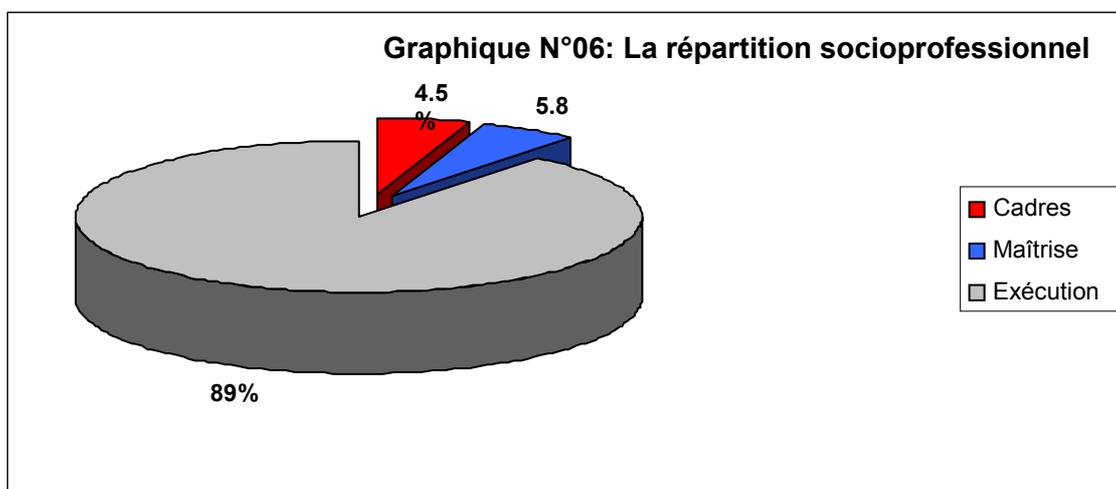
Source : CENEAP (2000).

<sup>1</sup> Décret exécutif 91.26 du 2 février 1991 portant statut particulier des travailleurs du secteur des communes, JORA N°6.

<sup>2</sup> Art. 117 du décret exécutif 91-230 du 25 juillet 1990 relatif aux dispositions particulières aux emplois et fonctions supérieurs de l'administration territoriale, JORA N° 31.

<sup>3</sup> TAIB (Essaid), La formation du personnel communal, in CMERA, L'administration territoriale au Maghreb, Rabat, Editions Guessous, 1989. Les constatations faites dans cet article sont encore d'actualité.

<sup>4</sup> Article 127 de la loi 90-08, décret exécutif 90-99 du 27 mars 1990 relatif au pouvoir de nomination et de gestion administrative à l'égard des fonctionnaires et agents des administrations centrales, des wilayas et des communes ainsi que des établissements publics à caractère administratif en relevant JORA N° 13. Mais le pouvoir de nomination du président de l'assemblée populaire communale a été transféré au président de la république pour les secrétaires généraux des communes chef lieu de wilaya, Voir décret présidentiel N° 99-239 du 27 octobre 1999 portant abrogation du décret présidentiel N° 89-44 du 10 avril 1989 relatif à la nomination aux emplois civils et militaires de l'Etat, JORA N° 76.



Source : CENEAP (2000) + calculs.

A l'instar du problème classique qui est la proportion alarmante occupée par les dépenses de personnel dans les budgets communaux<sup>1</sup>, vient s'ajouter un autre problème d'une ampleur pas moins importante du précédent, il s'agit d'un sous encadrement, à côté de l'existence d'un effectif pléthorique en matière de personnel d'exécution

## 2) Etude des ressources humaines dans le cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou

L'analyse de la composante humaine dans les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou n'est pas différente du reste du territoire. Le tableau (N°18) ainsi que le graphique (N°07) montrent l'évolution des effectifs globaux des communes et de l'encadrement qui caractérise les ressources humaines des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, sur une période de cinq exercices.

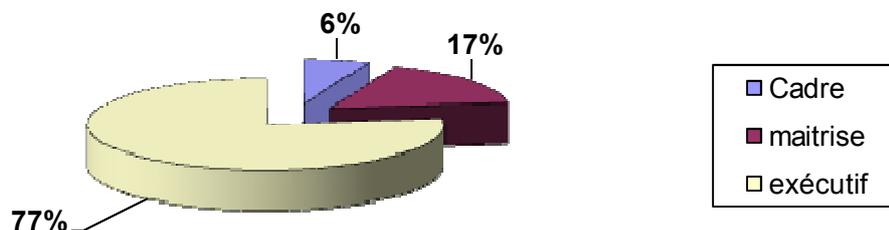
**Tableau N° 18: La structure des effectifs des de la wilaya de Tizi-Ouzou sur la période (2002 – 2006).**

	2002		2003		2004		2005		2006	
	Effectif	En %								
<b>Cadre</b>	312	4,55	341	4,88	318	9,28	558	5,98	361	6,06
<b>Maîtrise</b>	970	14,15	1 830	26,22	1012	14,17	852	16,88	1003	16,84
<b>Exécution</b>	5 573	81,3	4 809	68,9	4624	76,55	4601	77,14	4592	77,1
<b>Total 1</b>	6 855	100	6 980	100	5994	100	6011	100	5956	100

Source : DAL+Calculs établi par nos soins

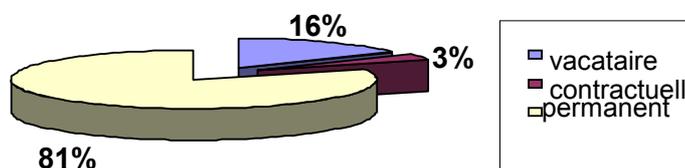
<sup>1</sup> Les dépenses en personnel atteint parfois pour certaines communes plus de 70% des dépenses totale ce qui ne laisse pas la place aux dépenses d'équipement et d'investissement.

Graphique N° 07: La structure de l'effectif communal pour 2006.



Sources : tableaux des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Graphique N° 08: La répartition de l'effectif communal selon les catégories de recrutement.



Sources : tableaux des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

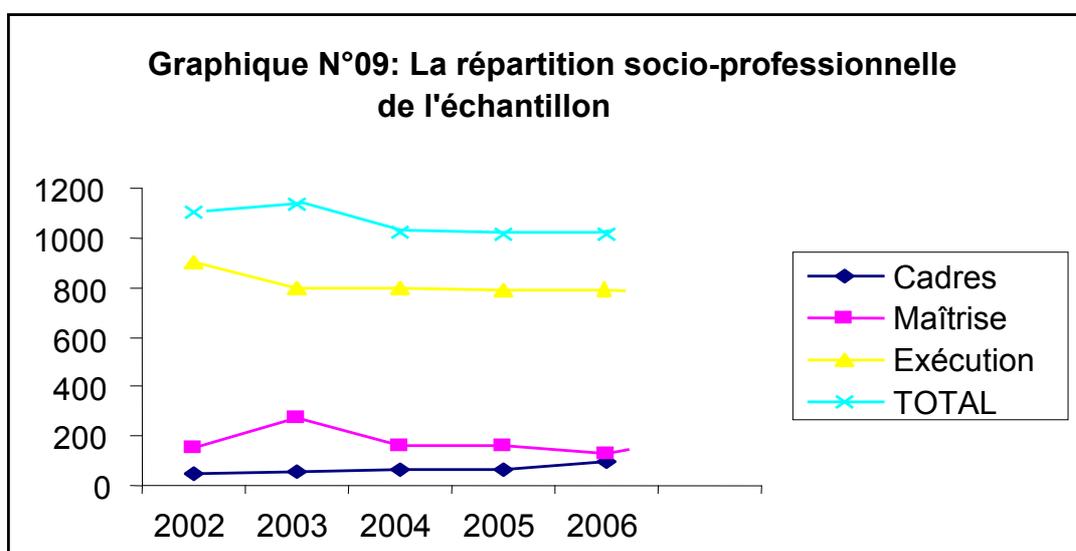
A la lecture du tableau (N° 18) ainsi que les graphiques (N°07) et (N° 08) on constate aisément que la majorité de l'effectif communal fait partie de l'exécutif soit 77% alors que la catégorie cadre n'enregistre que 6% talonnée par la catégorie maîtrise avec près de 17%. De plus on remarque grâce au graphique (N°08) qu'il y a une instabilité dans la structure de l'effectif puisque près de 20% de cette dernière n'est pas permanente.

Les communes de l'échantillon la wilaya de Tizi-Ouzou ont enregistré un taux d'encadrement de 9.38% en 2006 alors qu'en 2002 il était de 4.34% en espace de quatre années les cadres dans les communes ont doublé de nombre. Mais malgré cette augmentation le taux de l'encadrement reste insuffisant comparé avec la masse salariale employée par les communes. Concernant les agents de maîtrise leur taux a baissé de 1.18%, même constat pour l'exécutif qui passe de 81.62% à 77.76% soit une baisse de 4.14% de 2002 à 2006.

**Tableau N°19 : la répartition socio-professionnelle des communes de l'échantillon**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Cadres</b>	48	59	61	62	95
<b>(%)</b>	4.34	5.2	5.97	6.13	9.38
<b>Maîtrise</b>	155	277	160	161	130
<b>(%)</b>	14.02	24.42	15.67	15.92	12.84
<b>Exécution</b>	902	798	800	788	787
<b>(%)</b>	81.62	70.37	78.35	77.94	77.76
<b>TOTAL</b>	1105	1134	1021	1011	1012

Source : DAL+Calculs établi par nos soins



Source : tableaux des effectifs des communes de l'échantillon + calculs

On se trouve face à une situation qui se caractérise essentiellement par les traits suivant :

**Un sous encadrement :** On constate un sous encadrement systématique des services des communes ; le recrutement des cadres est un phénomène récent, qui se heurte à de sérieuses difficultés (disponibilité des ressources, rémunération...) ;

**Un excès de personnel d'exécution :** S'il on fait référence aux résultats effectivement obtenus par certains services, on peut considérer que le personnel dont ils disposent est exagéré. Sans doute est-il trop nombreux dans certains cas, mais en fait la situation est plus compliquée.

**Tableau N°20 : La situation des effectifs de l'échantillon de commune de la wilaya de Tizi-Ouzou arrêté au 31/12/2007.**

Les fonctions	Effectifs titulaires	Effectifs temporaires	Total effectifs
Administrateur principal	01	01	02
Administrateur communal	25	00	25
Attaché communal	19	00	19
Secrétaire d'administration	42	00	42
Agent de bureau d'administration	34	12	46
Agent de bureau	33	00	33
Secrétaire dactylographie	22	00	22
agent dactylographie	31	00	31
documentaliste archiviste	02	00	2
Assi- arch et doc	10	00	10
ingénieur d'Etat	17	00	17
ingénieur d'application	15	00	15
architecte	08	00	08
Vétérinaire	01	00	01
T.supérieur	20	16	36
Technicien	11	00	11
Agent technique spécial	8	00	8
Agent technique	05	00	5
Agent de nett et d'assi	291	00	291
OPH catégorie	105	00	105
OP 1 <sup>er</sup> catégorie	164	05	169
OP 2 <sup>eme</sup> catégorie	131	63	194
OP 3 <sup>ieme</sup> catégorie	308	23	331
Appariteurs	12	02	14
Cond auto 1 <sup>er</sup> catégorie	112	26	138
Cond auto 2 <sup>eme</sup> catégorie	28	04	32
OP3 (gardient vacataire)	00	71	71
OP2 (MTO)	00	44	44
Femmes de ménage	00	48	48
<b>Total</b>	<b>1455</b>	<b>315</b>	<b>1770</b>

Source : tableau des effectifs+ calculs.

D'après le tableau (N°20) on remarque que certains postes au sein des communes souffrent d'un manque considérable d'effectif, tel est le cas d'architectes, de vétérinaires, des administrateurs principaux, alors que certains postes quant à eux connaissent la situation inverse, c'est le cas des agents de nettoyage et d'assainissement, des ouvriers professionnel hors catégories, de catégorie(1), de catégorie(2) et de catégorie(3).

Cela confirme absolument qu'il y'a un sous encadrement dans nos communes et un sureffectif dans les postes de maîtrise et d'exécution. C'est le constat tiré des réponses obtenues auprès des personnes interrogées, dans le cadre de notre enquête, vu que les responsables locaux pensent que les communes n'emploient pas des effectifs importants.

Ces mêmes personnes soulignent l'existence de sureffectifs dans les services techniques. Cela dénote la mauvaise répartition des effectifs par services. On se trouve en face d'une situation de sous encadrement systématique des services des communes : le recrutement des cadres est un problème récent, qui se heurte à de sérieuses difficultés (disponibilité des ressources, rémunération...). Si on fait référence aux résultats effectivement obtenus par certains services, on peut considérer que le personnel dont ils disposent est pléthorique et parfois relativement âgé, surtout dans certains services<sup>1</sup>. De plus il y'a lieu de signaler que le personnel d'exécution rencontre des difficultés lors du recrutement, une rémunération faible, la possibilité d'évolution est très limitée.

### **3) Les contraintes liées aux structures organisationnelles**

La loi 90-08<sup>1</sup> donne aux communes la possibilité de s'organiser en fonction de leurs spécificités et de leurs moyens. Mais cette possibilité est remise en cause dans le cas de la commune par la détermination de structures qui sont fixées par le décret exécutif 91-26. Dans ce cas, la différenciation réside dans le critère démographique. Il en résulte des structures uniformes et des organigrammes rigides. Le seul choix qui reste à la commune est non pas la nature mais le nombre de structures et encore que cette possibilité reste soumise à un accord préalable de la wilaya. La coopération entre les collectivités locales est très limitée, une possibilité de collaboration est prévue : l'établissement public intercommunal ou interwilaya, qui dans sa création est soumise à une approbation préalable, et son organisation est soumise, quant à elle, à un statut type. Dans les agglomérations urbaines, de nombreuses petites communes partagent des préoccupations communes en matière de transports, de développement économique, d'urbanisme ou d'environnement. Elles ne disposent que d'une seule possibilité de collaborer ou de mettre ensemble des moyens pour réaliser un projet. Aussi, elles auront plutôt tendance à regarder vers le sommet qu'à développer une intercommunalité ou une supra-communalité.

---

<sup>1</sup> Exemple du personnel des ateliers ou de service bâtiment est 70% âgé de plus de 45 ans.

### **3.1) La commune face à la structure organisationnelle**

L'organigramme est appréhendé comme un simple cadre immuable d'exercice d'activités que comme une stratégie à mettre au service d'une finalité et de l'efficacité de gestion. Il apparaît donc que l'administration locale n'est pas en mesure de faire face à ses innombrables missions, ce qui grève considérablement la réalité du pouvoir décisionnel local ; d'autant plus qu'il est encore, et malgré les réformes, soumis à une forte tutelle.

#### **3.1.1) L'organisation et l'administration des communes**

Nous voulons ici mettre en relief la question des organigrammes communaux et de la séparation des tâches entre le personnel élu et les fonctionnaires communaux.

##### **3.1.1.1) L'inadaptation des organigrammes**

La majorité des personnes interrogées ont estimé que l'organigramme de leurs communes est « peu » adapté à sa vocation. Bien que cet organigramme ait subi plusieurs modifications, les personnes interrogées pensent que la réglementation régissant son élaboration reste rigide puisqu'elle ne prend en considération que le caractère démographique qui ignore la vocation des communes. A titre d'exemple, la commune d'Azeffoun, une commune côtière de 16 000 habitants (inférieur à 20 000 habitants), se plaint du fait que ni son statut administratif de chef lieu de daïra ni sa vocation touristique ne sont prises en considération lors de l'élaboration de l'organigramme, elle est au même titre que le service de réglementation, des affaires générales et de l'animation.

##### **3.1.1.2) La séparation de mission entre élus et secrétaire général**

L'enjeu politique et économique des communes est énorme et le pouvoir central ne peut s'en désintéresser. Cependant, il devrait les valoriser afin de réhabiliter son autorité. Il est vrai que le pluralisme des assemblées communales soulève de nombreuses interrogations sur le comportement que doit adopter l'Etat. Car dans de nombreuses communes c'est les élus qui gèrent. Ces derniers se substituent catégoriquement aux fonctionnaires de la commune. Ceci à pour conséquence des blocages, des conflits de prérogatives ainsi que des dualités dans la prise de décision. En s'accaparant des tâches administratives, les élus ont dévoyé l'APC de sa mission principale à savoir le contrôle de cette administration.

La fonction d'administrateur dans la commune est assurée dans la plupart des cas par le secrétaire général. Considéré comme l'expert des questions administratives, ce dernier

---

<sup>1</sup> Art.126 et127 de la loi 90-08 du 07 Avril 1990

constitue le maillon central dans l'organisation des services de la commune. Il est souvent qualifié de garant de la pérennité de l'institution communale et de la continuité du service public.<sup>1</sup>

Les résultats de notre investigation confirment l'intervention directe des secrétaires généraux dans la gestion de l'ensemble des services communaux. En effet, souvent par manque de qualification des chefs des différents services, les secrétaires généraux se voient dans l'obligation de gérer eux-mêmes les dits services.

### **3.1.2) La relation entre commune et tutelle**

Puissante et omniprésente durant la première période qui s'étend de 1967 à 1990, la tutelle reste encore prégnante même si elle a été quelque peu allégée. Elle révèle la nature fondamentalement jacobine du pouvoir central et la méfiance dans laquelle il tient toujours l'administration locale.

#### **3.1.2.1) La tutelle sur les personnes est inexistante**

Sous l'empire du parti unique, la tutelle avait le pouvoir de suspendre ou de démettre les élus qu'ils appartiennent à la commune ou à la wilaya, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, partant de l'idée que l'élu est un représentant du peuple, et en respect de la volonté populaire, le législateur n'a pas cru bon de retenir de sanctions contre l'élu défaillant. Il peut être suspendu de son mandat s'il fait l'objet d'une poursuite pénale, révoqué si une condamnation est définitivement prononcée à son encontre. D'ailleurs, cette absence de sanctions n'a pas manqué de soulever des problèmes quand l'élu ne remplit pas correctement son mandat, sauf à se prévaloir de la discipline requise par son parti d'appartenance mais qui n'est pas toujours efficace.

La même situation prévaut en ce qui concerne l'assemblée<sup>2</sup>. Il faut attendre les dispositions relatives à l'état d'urgence<sup>3</sup> pour que la tutelle ait la possibilité de suspendre ou de révoquer les assemblées locales et les exécutifs communaux qui entravent, obstruent ou encore s'opposent à l'action légale des pouvoirs publics.

---

<sup>1</sup> Ali Ziane M.O, op.cit, p. 193.

<sup>2</sup> Qui peut être dissoute uniquement quand il existe de graves dissensions entre les élus telles que l'assemblée ne puisse pas fonctionner normalement. Mais le législateur est resté silencieux sur la nature et le degré de gravité de ces dissensions.

<sup>3</sup> Décret présidentiel 92-44 du 9 février 1992 portant instauration de l'état d'urgence, JORA N° 10. En fait, de telles mesures ont été déjà prévues avec l'état de siège de juin 1991, mais elles n'ont pas été mises en pratique.

### **3.1.2.2) La tutelle sur les actes est apparemment allégée**

Le contrôle de légalité demeure une donnée structurelle puisqu'il est appliqué à tous les actes des collectivités locales. Par contre, le contrôle d'opportunité semble connaître une régression car, dans la législation actuelle, il ne touche que quelques actes de gestion alors qu'auparavant il était pratiqué quasiment de manière systématique<sup>1</sup>.

A ne s'en tenir qu'aux lois 90-08<sup>2</sup> et 90-09<sup>3</sup>, le contrôle préalable porte sur l'adoption du budget et des comptes, la création de services et établissements publics. Mais ce n'est que partie remise, car à travers le budget, comme acte de gestion déterminant et c'est le plus important, c'est toute la gestion des collectivités locales qui est examinée avec soin, d'autant plus, rappelons-le, que les ressources financières proviennent dans leur écrasante majorité de subventions étatiques.

A côté du contrôle de légalité ou d'opportunité, la tutelle est tout aussi présente, mais de manière non visible, en ce qui concerne le contrôle technique. Cela est particulièrement vrai pour la commune qui s'en remet à la tutelle pour se faire établir des études car elle ne dispose pas de cadres techniques. De plus, la loi relative à la wilaya comprend de nombreuses dispositions sur les actions à entreprendre en collaboration avec la commune. Le poids du pouvoir central est encore plus fort dans le domaine de l'économie et de l'aménagement du territoire car les réalisations dépassent souvent les capacités locales d'investissement.

Enfin, le décret exécutif 94-215 vient rétablir le contrôle du chef de daïra sur les communes, rétablissant ainsi la situation en vigueur durant le parti unique.

Et comme, par ailleurs, la décentralisation ne s'est pas accompagnée d'une déconcentration des services extérieurs des administrations centrales, on assiste à une remontée systématique des problèmes au niveau central, aggravant ainsi les blocages bureaucratiques et retardant les décisions.

---

<sup>1</sup> Voir les articles 107 de la loi 81-09 pour la commune et 56 et 57 de la loi 81-02 pour la wilaya, op cit. Par ailleurs, pour les communes inférieures à 50.000 habitants, le chef de daïra remplace pratiquement le wali, voir le décret 82.31 du 23 janvier 1982 précisant les attributions du chef de daïra, JORA p.95.

<sup>2</sup> Relative au code de la commune du 07avril 1990.

<sup>3</sup> Relative au code de la wilaya du 07avril 1990.

**3.1.2.3) Une tutelle sur l'exécution du budget**

Comme il a été précisé dans le chapitre précédent, l'exécution du budget est soumise à un contrôle de tutelle à priori. Ainsi, la mise en place d'un budget communal ne peut intervenir qu'après son approbation par la tutelle.

En conclusion, examiner les lois de décentralisation à travers leur portée fonctionnelle et sous l'angle de l'enjeu managérial et dans le sens où il s'agit de rendre l'administration locale plus performante en lui donnant plus d'autonomie de gestion et de moyens, conduit à douter de l'efficacité de cette réforme. La décentralisation, dans un sens fonctionnel, reste à parfaire tant que l'on ne se démarque pas d'une approche instrumentaliste des collectivités locales. Et d'ailleurs, le problème ne réside pas uniquement dans la réglementation ou la tutelle car il se situe également au niveau de la mauvaise gestion des responsables locaux, que ce soit le P/APC ou le wali. La gestion locale est tout aussi centralisée, bureaucratisée que le système dominant dont elle reproduit les dysfonctionnements et les effets pervers. Et rien ne pousse à améliorer la gestion ou à rendre des comptes devant le citoyen puisque avec le monopartisme, la responsabilité est introvertie. Le système à longtemps fonctionné en vase clos d'où l'importance de l'enjeu démocratique, c'est-à-dire une ouverture sur la société.

### **3.2) La gestion des ressources humaines**

La gestion des ressources humaines est une question toujours présente dans les débats relatifs à l'administration publique. Sa pertinence ne peut être résultée au seul respect des procédures (textes juridiques et réglementaires). En effet, l'esprit d'initiative et la performance sont des caractéristiques sur lesquels doit se fonder la gestion des ressources humaines.

Le contenu de la fonction ressources humaines est intimement lié au modèle d'organisation qui lui sert de cadre de référence et qui détermine ses objectifs.

L'analyse de notre système administratif montre que les communes interviennent selon un modèle de décentralisation inscrit dans le cadre de l'Etat unitaire. Ce modèle décentralisé signifie en règle générale « la libre administration des communes » alors que le cadre de l'Etat unitaire implique une forte présence de l'Etat central.

Toute la question est alors de consolider l'autonomie recherchée et l'unité d'action de l'Etat. Ce qui pose également 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.

Si l'Etat imposait le principe d'égal accès de tous les citoyens aux services publics quelle que soit la collectivité dans laquelle ils résident, alors l'allocation des ressources humaines ne doit pas dépendre des seules ressources des collectivités locales. Des fonctionnaires de l'Etat, formés et expérimentés peuvent être affectés dans la commune dans le seul but d'assurer le bon fonctionnement des services publics de l'Etat sous le patronage des responsables locaux ; d'où la coexistence au niveau de la commune d'un personnel relevant de l'Etat et d'un autre relevant de la commune est parfaitement envisageable. Cependant, le renforcement de l'encadrement des communes, bien qu'il soit impératif et urgent ne serait d'aucune utilité aujourd'hui en raison du niveau d'organisation de la fonction personnel. On ne peut, en effet, envisager l'amélioration du niveau d'encadrement sans risque de démotiver le personnel ou d'encourager des départs importants que si la fonction personnel

est mieux valorisée et régulièrement évaluée. Car, de façon générale on constate sur le terrain que :

- La fonction personnel 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 personnel est assurée de manière classique et centralisée au niveau d'un responsable du personnel qui joue un rôle de gendarme. 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 de 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 place d'une véritable politique du personnel. En effet, la logique du politique est liée à un mandat et elle est conditionnée par les échéances. En revanche, la logique des fonctionnaires est liée au souci de maintenir des valeurs de gestion et des procédures plus au moins rigoureuses. Ces deux logiques, lorsqu'elles sont portées par des hommes de cultures différentes peuvent donner lieu à des situations difficiles à gérer.

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 :

- Une fonction économique qui viserait le contrôle des coûts salariaux, responsabilisation des services et diffusion des outils de contrôle de personnel, car il est inacceptable qu'une collectivité dépense en coûts de personnel plus de 70 % de ses 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 l'évaluation des résultats. C'est seulement lorsque la fonction ressources humaines est correctement partagée que le responsable du personnel pourra jouer son rôle d'animation et de coordination ;
- Une fonction sociale qui prendrait en charge l'amélioration des conditions de travail, de la médecine préventive, de l'hygiène et de la sécurité ainsi que de l'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 et de la formation, mais le contexte de l'administration algérienne ne favorise pas l'implantation de nouvelles règles de gestion.

Bien que la gestion des collectivités territoriales soit régie par des règles juridiques précises (code communal, comptabilité publique, statut de la fonction publiques), l'évolution des missions, des politiques et des besoins des individus commandent la mise en place à la fois d'une gestion préventive (itinéraire des carrières, carte des emplois...) et d'une gestion stratégique (évolution des métiers, des effectifs et des potentiels). Il convient d'ailleurs de faire remarquer que les statuts ne s'opposent pas à l'introduction de telles techniques de gestion des ressources humaines.

Il s'agit donc de réussir la gageure qui consiste à respecter le cadre statutaire et d'inventer de nouvelles pratiques. Les contraintes administratives ne devraient pas faire obstacle à l'introduction d'une logique de gestion.

### **Section (3) : Les mesures d'amélioration**

#### **1) La Réhabilitation des Collectivités Locales dans la Gestion et la Maîtrise du Foncier**

La commune reste le cadre territorial privilégié autour duquel devront se cristalliser et se concentrer les énergies et moyens de développement.

En effet, la mise en œuvre de toute action en relation avec le foncier qui n'associerait pas pleinement les principaux acteurs locaux dans la gestion de leur patrimoine, engendrera des blocages et des incohérences qui pénaliseront lourdement le développement local et toute stratégie de l'habitat.

En effet, la marginalisation des communes dans la gestion de leur portefeuille foncier et par la même de leurs villes, a abouti d'une part à la dégradation du marché foncier local en raison de l'inefficacité du dispositif de la gestion foncière en vigueur et d'autre part au retrait aux communes d'une des missions les plus importantes. Pour cette raison, il est impératif de lever et corriger toutes les formes de blocages constatées pour mettre un terme définitif à la confusion qui règne actuellement en matière de gestion foncière locale.

#### **2) Les mesures d'amélioration de la gestion des Ressources Humaines communales :**

##### **2.1) Le Cadre d'Auto-évaluation de la Fonction publique (CAF): définition et objectifs**

Le CAF est un outil d'auto-évaluation nettement inspiré du modèle européen EFQM (European Foundation for Quality Management). Son application se fait en interne et l'organisation s'auto-évalue sans frais externe. Chaque institution qui le pratique sérieusement y trouve un excellent moyen d'amélioration continue et de cheminement vers la qualité. Ses objectifs sont de développer le diagnostic organisationnel pour stimuler la gestion par la qualité et de permettre de comparer les résultats entre organisations similaires.

Appliquer la grille du CAF nécessite avant tout une décision. Une fois que cette décision de lancer son organisation dans un processus d'auto-évaluation a été prise, l'application du CAF ne nécessite "que" trois ou quatre demi-journées de travail. Un groupe représentatif de l'organisation débattrait des 9 critères.

Le CAF ne nécessite donc aucun frais « externe » et ses résultats seront totalement confidentiels si l'organisation le souhaite.

Son utilité découle directement des questions à traiter pour correspondre aux neuf critères d'évaluation. Voyons-les dans les détails.

La franchise de l'équipe évaluatrice est ici une condition. Le CAF se divise en 9 critères, eux-mêmes qualifiés par les concepts de « facteurs » et de « résultats ».

#### **- Leadership**

Il s'agit de la manière dont l'équipe dirigeante développe et facilite la réalisation de la mission et de la vision d'une organisation du secteur public.

Comment développe-t-elle des valeurs nécessaires à une réussite à long terme? La motivation et le soutien du personnel ainsi que l'implication de chacun, y compris les citoyens-clients et les partenaires, seront évalués.

#### **- Politique et stratégie**

La manière dont l'organisation met en œuvre sa mission et sa vision par une stratégie claire et orientée vers les parties prenantes y sera analysée. Le tout sera soutenu par des politiques, des plans, des objectifs et des processus appropriés.

Le développement de canaux internes de communication pour la transmission des plans sera étudié. Y a-t-il ou non une spécification des besoins en réorganisation et des améliorations?

#### **- Gestion des Ressources humaines**

On y détaillera la manière dont l'organisation gère, développe et libère les connaissances et tout le potentiel de son personnel.

Comment organise-t-elle ces activités afin de soutenir sa politique et sa stratégie?

Le soutien à la formation du personnel, l'encouragement à l'évaluation des managers par les employés, la gestion des recrutements et des plans de carrière ainsi que le dialogue instauré entre les agents et la direction seront quelques angles concrets d'approche de ce troisième critère.

**- Partenariats externes et ressources**

Les partenariats externes sont-ils gérés ou subis? Y a-t-il une comparaison (benchmarking) avec d'autres organisations du secteur public?

Ressources internes : Les ressources financières de l'organisation sont-elles managées pour soutenir la politique de la maison?

L'information et les technologies de l'information sont-elles gérées ?

**- Gestion des processus et du changement.**

Le processus s'agit ici de la manière dont l'organisation conçoit, gère et améliore ses processus. Une analyse des conditions initiales, des forces et des faiblesses, des soutiens et résistances éventuelles permettent une méthode d'évaluation des processus.

La gestion efficace des projets doit s'assurer de l'implication de la hiérarchie au plus haut niveau ainsi que d'un équilibre des initiatives du « haut vers le bas » et du « bas vers le haut ».

Le changement : Le changement est-il planifié et géré?

La gestion de l'ouverture et de la compréhension vers les citoyens-clients est-elle une réalité?

Ces citoyens-clients sont-ils, eux aussi, « responsabilisés »?

**- Résultats auprès des citoyens-clients**

Comment sont pris en compte les résultats atteints par l'organisation dans ses efforts pour satisfaire les besoins et les attentes des citoyens-clients?

Un processus d'amélioration de la qualité des informations ainsi que de l'accessibilité du public à celle-ci est-il d'application?

**- Résultats auprès du personnel**

Quelle est la perception du personnel quant au leadership et au management de l'organisation?

Quels sont les résultats obtenus par rapport à la satisfaction du personnel quant aux conditions de travail?

Le développement des compétences, l'implication active dans l'organisation et la motivation sont également prises en compte pour ce critère.

**- Résultats auprès de la société**

Il s'agit ici de définir l'impact de l'organisation sur la société en termes de satisfaction des besoins et des attentes au niveau local, national et international.

Par exemple, nous évoquerons la prévention des dommages et des nuisances, la conservation des ressources naturelles, et la responsabilité sociale vis-à-vis de la collectivité.

**- Résultats des performances-clés**

Ce critère se réfère à l'ensemble de ce que l'organisation détermine comme pouvant permettre d'obtenir des résultats mesurables qui seront essentiels à la réussite à court et à long terme.

Les résultats financiers de l'organisation seront évalués par rapport au respect des enveloppes budgétaires, par exemple.

Les résultats non financiers seront évalués en termes d'amélioration de prestations de services, de conformité avec la législation, etc.

Les mesures de performances, enfin, tiendront compte de comparaisons avec des organisations leader, et de l'utilisation effective des analyses, par exemple.

**Tableau N° 21 : Les 9 critères du CAF.**

Facteurs			Résultats	
1- Leadership	2- Politique & Stratégie	5- Gestion A. des processus b. du changement c. de l'orientation et de l'implication des « clients- citoyens »	6- Résultat auprès des « clients-citoyens »	9- Résultats des performances clés
	3-Gestion des Ressources Humaines		7- Résultat auprès du personnel	
	4- Partenariats externes et Ressources		8- Résultats auprès de la société	

Source : établi par nos soins.

## **2.2) La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public**

Redonner du sens et de la légitimité au service public en s'appuyant sur la qualité et en faisant converger le service rendu et le service attendu par les usagers dans toute leur diversité sur la base de la prise en compte de l'expression des usagers pour satisfaire au mieux l'intérêt général.

Le service public a pour vocation de concourir à l'intérêt général. En cela, sa mission, qu'il s'agisse de la santé, des transports, de l'éducation, de la sécurité..., ne se réduit pas à la recherche de la satisfaction de son public. Elle doit parfois tracer la ligne de séparation entre des intérêts particuliers, au risque de générer de l'insatisfaction chez les uns ou chez les autres. Elle prélève des impôts, veille au respect de certaines contraintes (pour la protection de l'environnement, par exemple), et accomplit des missions de répression qui n'ont pas pour vocation première d'être agréables aux intéressés.

Mais ces missions, souvent délicates, souvent difficiles à faire accepter, passent par des services rendus: accueil, soins, enseignements, interventions, autorisations... Et la qualité de ces services est un élément déterminant de la qualité du lien entre les citoyens et leurs services publics. Il est essentiel que les citoyens soient satisfaits de tous les services rendus par leurs services publics, car cette satisfaction est le fondement du respect et de la confiance qui peuvent s'établir entre l'Etat ou les organismes publics et la population.

Le déploiement de démarches Qualité dans les administrations est aujourd'hui incontestable, et l'on observe parallèlement une tendance au développement de la mesure de la satisfaction. Le temps où les services publics agissaient au nom de l'utilisateur est révolu. Dans une société de plus en plus exigeante, la satisfaction de l'utilisateur - et de sa mesure - devient la priorité et l'aiguillon de la modernisation des services publics.

Cette évolution est une nécessité pour:

- Répondre aux exigences actuelles de citoyens mieux formés, mieux informés, comparant les services publics et privés même s'ils n'en attendent pas la même chose;
- Satisfaire les besoins croissants et évolutifs de nos concitoyens en matière de services et notamment de services collectifs;
- Développer la cohésion sociale, la sécurité, la prise en compte du long terme auxquels les services publics apportent une contribution irremplaçable;

- Contribuer à la légitimité et à l'efficacité de l'action publique sans lesquelles l'autorité publique serait remise en cause et les besoins ne seraient pas pleinement satisfaits.

Cette évolution requiert plusieurs conditions:

- Prendre en compte la notion de territoire (quartier, commune, province, pays...) car le territoire est partie prenante de l'identité collective et c'est à partir de celui-ci que s'expriment des besoins dont la réponse s'organise à des échelles territoriales diverses;
- Partir des besoins globaux des usagers/clients/citoyens (emploi, éducation, sécurité, santé, culture...) et impliquer une multiplicité de services interdépendants (services de l'Etat, des collectivités, d'organismes publics...) dans une relation de partenariat renouvelée;
- Associer les différents acteurs concernés (élus, usagers - particuliers et entreprises -, personnels...) dans un processus de collaboration d'autant plus fécond qu'il sera respectueux et appuyé sur des faits, qu'il visera l'intérêt général en prenant en compte les intérêts de chacun;
- S'appuyer sur des démarches adaptées au contenu « public » des services. Il peut s'agir de démarches d'écoute, de participation, de projets, d'engagements, d'évaluation, de certification...

Si l'exigence de qualité s'impose progressivement dans l'administration et les services publics, beaucoup de travail reste à faire et les blocages semblent tout autant techniques que culturels. La mesure de la satisfaction des usagers, parce qu'elle est incluse dans toute démarche Qualité, n'échappe pas à ce constat.

En effet, la mesure de la satisfaction relève d'une véritable démarche scientifique et ne saurait se limiter à la seule écoute de quelques individus se déclarant porteurs de l'ensemble des attentes des usagers. Ainsi, la mesure de la satisfaction ne peut être efficace et ne prendre de sens que si elle s'accompagne d'une connaissance et d'une appropriation de ses règles, de ses outils, de ses bonnes pratiques mais aussi de ses limites.

### **2.3) Les axes fondamentaux pour l'amélioration de la commune**

Tenant pour acquis que l'administration communale existe pour dispenser les meilleurs services possibles aux habitants de la commune et qu'à ce titre elle doit déployer toutes ses compétences au service des élus qui représentent la population, les axes fondamentaux visant à faire progresser notre administration sont:

**2.3.1) La démocratie**

Etant l'échelon le plus proche du citoyen, l'administration communale se doit de jouer un rôle-clé en matière de démocratie et de rapprochement au citoyen, par plus de transparence des procédures et des décisions et une écoute constante des attentes de la population.

**2.3.2) La qualité**

Dans l'administration, la recherche de la qualité du service doit être permanente et doit donc être remise en cause constamment, tant dans ses relations internes (intraservices) qu'externes (avec la population et les fournisseurs). L'administration communale, c'est-à-dire les hommes et les femmes qui en constituent les ressources humaines, doit mettre en place les outils qui lui permettent à tout moment de contrôler et si possible d'augmenter la qualité de ses actions.

**2.3.3) Les procédures**

L'administration doit lutter contre les lenteurs, les opérations répétitives et les pertes de temps. Elle doit donc tendre de tous ses efforts à la simplification des procédures internes en réduisant ainsi la charge du travail improductif afin de dégager du temps pour des missions plus impérieuses.

**2.3.4) La performance**

Chaque membre du personnel dispose d'une dose de savoir-faire qu'il doit mettre à la disposition de l'administration et qui pourrait être améliorée en permanence, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité. Pour atteindre ce but, notre administration doit rassembler les conditions qui font que chaque collaborateur peut donner le meilleur de lui-même au travail.

**2.3.5) Investir dans la formation du personnel**

La masse salariale absorbe actuellement environ 50% du budget de fonctionnement des communes. Toute mesure tendant à maîtriser les charges de personnel, doit viser nécessairement la réduction de leur taux dans les dépenses de fonctionnement.

Actuellement les communes ne sont soumises à aucun texte législatif ou réglementaire leur fixant un tableau des effectifs, leur organigramme et arrêté librement par l'organe délibérant. Cette procédure a engendré des situations de recrutements anarchiques opérés généralement sans qu'ils répondent à des besoins réels ou incompressibles. L'avènement du pluralisme politique a aggravé cette situation où une politique de recrutement massif a été pratiquée par les nouvelles assemblées élues et notamment parmi les militants de la mouvance politique dont elles sont issues.

Pour mettre fin à cette situation, il y a lieu de procéder à une normalisation de la masse salariale. Cette normalisation est subordonnée à la mise en œuvre d'organigrammes et de tableaux d'effectifs à respecter pour chaque catégorie de communes. Ainsi, l'objectif consiste à approcher progressivement un seuil qui n'excédera nullement 40% (taux généralement retenu par l'ensemble des pays développés), taux au-delà duquel les charges de personnel affectent directement les possibilités de prise en charge des prérogatives de la collectivité concernée.

Un tel objectif devrait être accompagné d'une politique de formation et de perfectionnement du personnel en place (qui a pour effet l'augmentation des charges de fonctionnement pendant une durée plus au moins longue). En effet, les communes souffrent d'une inadéquation entre leurs moyens en personnel et les fonctions qu'elles sont censées exercer. L'échantillon de communes étudiées, à titre d'exemple, ne disposent en aucun cas d'un budget de formation et encore moins d'un plan de formation.

Il n'est pas fait obligation légalement d'inscrire en dépenses obligatoires des frais de formation. D'ailleurs, aucune commune parmi notre échantillon même les plus riches, ne consacre une partie de son budget à la formation. L'action de formation qui a été jusque là négligée, doit viser la formation du personnel de maîtrise et d'exécution ainsi que le perfectionnement de l'encadrement.

### **3) Les mesures d'amélioration de la gestion publique**

Il faut identifier les grands problèmes de la gestion publique, en cela le management n'est pas une mode ou un réflexe. Il s'impose de lui-même parce que les organisations publiques doivent agir dans le cadre d'un environnement complexe et changeant, ce qui oblige à garantir un pilotage d'ensemble. Des innovations en provenance des ressources humaines risquent de s'épuiser si elles ne sont pas consolidées par de nouvelles modalités

d'utilisation des fonds. Des perceptions de nouveaux besoins risquent de rester sans suite si elles ne sont pas prolongées par des efforts d'ajustement de la part des ressources humaines. Le management pilotage apparaît ainsi comme une démarche dont les dimensions sont variées : ajustement des objectifs, ajustement des structures des processus d'information ou de décision, ajustement des protocoles.

Le management public devient un objectif qualitatif qui repose sur la définition d'objectifs attendus dès le départ pour permettre une évaluation plus fiable au niveau central et de plus en plus au niveau local, car la commune se trouve obligée de travailler avec des ressources restreintes en éliminant la politique de gaspillage longtemps appliquée voir même dans d'autres administrations et entreprises publiques, donc elles se trouvent dans une situation relative à la conjoncture économique nationale défavorable .

La question de fond dans toutes les réformes administratives est de savoir si la satisfaction des usagers/citoyens est mieux assurée par les approches du nouveau management public comme la contractualisation, la décentralisation, le partenariat public-privé et l'introduction des mécanismes de types marchands que par les instruments traditionnellement mis en œuvre par l'administration autoritaire.

### **3.1) Le Fondement du Management Public Local**

Le secteur public a longtemps obéi à une logique taylorienne sur la quelle reposait le fonctionnement du service public, mais elle s'est avérée inadaptée aux besoins actuels des usagers administrés, vu que les citoyens souhaitent un service public plus proche de leurs attentes, c'est-à-dire un traitement sur mesure, personnalisé, rapide est simple de leurs problèmes. A cette fin il convient d'inverser la logique taylorienne et d'instituer une organisation et un management responsabilisant.

Le management est un terme anglo-saxon qui tient son origine du latin, il désigne l'activité qui consiste à conduire, diriger un service, une institution ou une entreprise, par suite le management est un métier spécifique qui consiste à faire travailler les personnes ensemble en vue d'un même objectif (efficacité).

D'après David HURON et Jacques SPINDLER <sup>1</sup>« le management public est considéré comme le management du service public tourné vers l'intérieur des administrations, à la

---

<sup>1</sup> D.HURON et J.SPINDLER, management public local, éd LGDJ, Paris, 1998

recherche notamment de gains de productivité, qui concerne les collectivités décentralisées, c'est un pouvoir public local qui agit à côté d'un organisme para public ou privé ».

Le management consiste en une combinaison d'activités stratégiques et opérationnelles, il comprend deux horizons : le stratégique et l'opérationnel et deux volets, à savoir les hommes et les moyens. Delà découle quatre types de management résumés dans le tableau ci après :

**Tableau N° 22 : Les types de management**

	<b>le management stratégique</b>	<b>le management opérationnel</b>
<b>Le management des hommes</b>	La mobilité des énergies	Le management relationnel
	Mobilisation des énergies ; conduite du changement ; prendre des décisions et des politiques.	Animer l'équipe ; conduire les entretiens, les réunions, négociations, communications...
<b>Le management des moyens</b>	Le choix des options stratégiques	Le management instrumental
	Les outils stratégiques ; Les choix stratégiques.	Décision, management par objectif. Système de pilotage et tableau de bord.

Source : Alician. S, Foucher. D, Guide du management dans les services publics, Les Editions d'Organisation, paris, 1994. p 24.

### **3.2) Les étapes du management et sa nécessité**

Des changements importants doivent être envisagés dans les procédures et qui peuvent se résumer de la sorte :

- Pendant longtemps, dans les gestions publiques on parle de la planification comme étant la première étape de mise en œuvre d'un projet. Mais aujourd'hui face à un degré d'incertitude très élevé, vaut mieux avancer le terme des finalités et des priorités ;
- Plutôt de rester dans les schémas stricts qui secrètent des logiques hiérarchiques et bureaucratiques, mieux vaut organiser des schémas de coordination des acteurs ce qui développe les capacités d'initiative et d'autres régulations ;
- Plutôt de diviser de manière mécanique les budgets, vaut mieux allouer les ressources sur des bases quasi contractuelles en fonction d'objectifs spécifiques et des performances réalisables ;

- Plutôt de procéder par voie de commandement, mieux vaut animer pour ne pas inhiber les capacités d'initiatives et valoriser les efforts ;
- Plutôt de sanctionner, ce qui conduit souvent les acteurs à adopter les positions les plus routinières, mieux vaut accompagner les actions en s'efforçant de les valoriser et de les corriger si les tendances adoptées deviennent négatives.

Le secteur public, comme le secteur privé, est soumis aux turbulences nationales et internationales, il y a cinq interpellations qui affectent le milieu public :

- Les mouvances économiques (troubles économiques, crises ; choc....).
- Les mouvances géographiques (avec la montée de la globalisation et de la mondialisation) ;
- Les mouvances technologiques (avec l'impacte des nouvelles techniques) ;
- Les mouvances socioculturelles (le système de valeur et mode de vie et évolution de la relation employeur- employé /client-fournisseur) ;
- Les mouvances juridiques (avec la monte de la décentralisation qui modifie la répartition traditionnelle des pouvoirs publics ;

A côté de ces interpellations externes, des transformations internes induisent la nécessité de changer de mode d'organisation cherchant à atteindre des objectifs et des enjeux stratégiques (à cause du phénomène de marché concurrentiel), comportementaux, structurels et culturels.

Malgré la jeunesse de certaines administrations locales, il semble que l'organisation de type bureaucratique caractérise assez bien leurs fonctionnement, les dysfonctionnements et blocages donnent lieu à des réflexions portant sur le changement de la structure organisationnelle où on assiste a une canalisation du pouvoir aux personnes particulièrement actives, qui n'appartiennent pas nécessairement au sommet de la hiérarchie. Delà les objectifs sont :

- Diminution des niveaux hiérarchiques ;
- Favoriser la transversalité des décisions ;
- Redonner l'initiative à la base de la structure.

Il existe de bonne raison de manager le secteur public car il demeure plus indispensable que jamais tout en le rendant plus efficaces. Pour y parvenir il faut des cadres managers pour conduire le changement requis infligé par l'environnement interne et externe. Ainsi des réformes seront nécessaires notamment dans les pays en voie de développement.

### **3.3) Pour un contrôle qui encourage les initiatives**

Le contrôle de la tutelle sur les actes de la collectivité locale peut être soit a priori, concomitant ou a posteriori.

Le contrôle à priori intervient avant que la décision financière locale ne devienne exécutoire; c'est le pouvoir d'approbation préalable à certains actes de l'activité communale. Cette forme de tutelle, par excès de précaution, s'assimile à une forme de co-gestion ou de co-administration de la collectivité. Le contrôle a priori est lourd et régressif; il ne protège pas, il déresponsabilise et constitue un réflexe bureaucratique.

Le contrôle concomitant est celui qui se fait en même temps, à travers une réserve sur un acte, un visa ou un avis sur une pièce de dépense. Les documents de l'ordonnateur peuvent subir un effet suspensif jusqu'à la satisfaction de la réserve. Ce visa suspensif peut cependant être levé moyennant une réquisition de l'ordonnateur. Ce contrôle respecte le pouvoir décisionnel de l'institution locale.

Le contrôle à posteriori qui intervient après la prise de décision n'empêche pas l'accès à la vie juridique de la décision locale puisqu'il se contente d'en vérifier la légalité.

Le contrôle à posteriori qui libère l'initiative, doit, pour s'exercer valablement, remplir deux conditions:

- D'une part, bénéficier de contrôleurs disposant de moyens suffisants;
- D'autre part, faire en sorte que les conclusions aux quelles aboutissent les vérificateurs déclenchent, dans le cas d'un mauvais fonctionnement, un mécanisme de sanction qui donnerait sa pleine efficacité à ce type de contrôle.

En vérité, il faut mettre l'accent sur le développement d'un contrôle permanent de l'efficacité sur le système de gestion des collectivités locales, un contrôle qui détecte et corrige les dysfonctionnements en temps opportun.

En un mot, le contrôle ne devrait pas, par la crainte qu'il inspire, neutraliser l'efficacité, mais doit aider, non seulement à mettre à jour les situations négatives, mais aussi les situations positives en vue de l'encouragement et de l'exemplarité.

Bien mieux, la recherche de l'efficacité dans la gestion financière doit faire l'objet d'une autre approche du contrôle empruntée au "management" privé, celle du contrôle de la gestion, c'est-à-dire la mise en œuvre de moyens techniques permettant une gestion moderne des Collectivités Locales dans un environnement en perpétuel changement.

## **Conclusion**

Le caractère montagneux du relief géographique et l'exiguïté des espaces de la plus grande partie des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, sont autant d'éléments qui sont loin de faciliter l'initiation et l'implantation de l'activité économique ainsi que les actions de développement au sein de ces espaces. Ce relief complique d'avantage les effets de la politique foncière menée par l'Etat depuis l'indépendance. Ainsi la raréfaction de cette ressource et proliférante de conflits autour d'elle.

Dans sa recherche d'une meilleure cohésion sociale, l'Etat se doit de renforcer dans les plus brefs délais possibles, sa crédibilité, son autorité morale et son efficacité administrative. Il doit donc développer des approches imaginatives pour s'adapter à la structure sociale établie et reconnue par la communauté, plutôt que de s'y opposer, par des schémas d'une administration mal inspirée, dont l'attitude routinière nuit considérablement à ses actions.

La réforme de l'Etat devra initier pour asseoir définitivement son autorité, sa crédibilité et son ancrage dans la société, pourrait se concevoir, à partir :

- D'une évaluation objective de la demande sociale, sur la base d'études et d'enquêtes socio-économiques, d'une définition des ratios pour les besoins essentiels et d'une communication permanente avec la société civile et les centres de production intellectuelle scientifique et culturelles ;
- D'un système transparent dans l'affectation des ressources financières et des moyens d'études et d'engineering ;
- D'un redéploiement de la ressource humaine pour l'encadrement des communes, dans le sens d'une amélioration de leurs capacités managériales.

Dans le contexte d'une telle réforme, la notion d'Etat régulateur et arbitre de la demande sociale, doit être perçue à travers une division rationnelle du travail, où les échelons commune, daïra et wilaya, doivent apparaître comme centres complémentaires, plutôt que concurrents, au sein d'une vision cohérente du développement local.

La notion du compter sur soit étant ainsi prise en charge, la commune pourrait alors, jouer un rôle positif pour asseoir les assises d'un réel exercice de missions d'utilité publique, qui donne un sens à une collectivité au service de sa population.

Ce volet qualitatif tant décrié, pourrait être atteint, dès lors que la composante humaine serait revue dans le sens de configuration, où :

- Le président de l'assemblée communale, incarne l'autorité d'un Etat juste et attentif à l'écoute sociale ;
- Le secrétaire général est un commis de l'Etat, de niveau universitaire et versé dans les questions de réglementation, de finances et de contentieux ;
- Le staff technique à moduler en fonction de la taille et la nature de la commune (urbaine ou rurale) serait composée : d'ingénieurs (d'hydraulicien, de travaux publics, de génie civil).

Les ressources humaines semblent être négligées, à la rigidité de procédures réglementaires régissant la question s'ajoutent l'absence d'une véritable politique de formation et le manque sensible d'encadrement. Par ailleurs, l'organisation actuelle des communes et le contexte politique dans lequel évoluent ces dernières, ne favorise pas leur bon fonctionnement.

Les mutations opérées ou à venir dans les services publics sont la conséquence d'une évolution dans la pensée politique et dans l'analyse économique de l'Etat et son nouveau rôle dans l'économie et la société marquées par la globalisation des marchés, la compétitivité des grands groupes industriels, la démocratisation et le développement technologique.

**Introduction**

Après avoir étudié les contraintes de nature non financière, nous allons aborder dans ce chapitre les difficultés financières des communes car l'ampleur phénoménale des déficits budgétaires et l'état de l'endettement cumulé jusque là par les communes Algériennes, dans un environnement de désengagement progressif de l'Etat, mérite une attention particulière tant de la part des pouvoirs publics que de celle des autorités locales. Cette situation jugée inquiétante et relevant un caractère structurel n'est autre que la conséquence des dysfonctionnements du système actuel sur lequel repose les finances locales. Un système qui s'avère inadéquat avec les exigences du développement local pour lequel les collectivités locales doit en être le vecteur principal ; en effet, la réalisation des espoirs placés en elle implique une volonté politique distinguée des pouvoirs de l'Etat dont l'objectif principal serait le renforcement de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités locales.

Dans son aspect financier le problème des collectivités locales tient essentiellement au fait que les communes n'arrivent pas toujours à maîtriser leurs dépenses notamment celles de fonctionnement. Le thème des finances locales n'a pas cessé d'être une actualité dans le cas algérien comme il a été pendant plus de 80 ans pour la France et depuis assez longtemps pour d'autres pays.

L'indigence des ressources dont disposent actuellement les communes doit être posée impérativement avec celui des compétences faute de quoi le problème restera toujours non résolu. Pour financer leurs dépenses, les communes comptent essentiellement sur les ressources fiscales et secondairement sur des recettes de gestion. Les premières restent dans leur grande majorité dépendantes des décisions fixées par l'Etat, particulièrement, en ce qui concerne le partage et l'affectation de la matière imposable.

**Section (1) : L'indigence des ressources financières dans les communes****1) L'état des lieux des finances communales****1.1) La répartition des communes selon leur ratio de richesses**

A l'échelle nationale, 1296 communes sont des communes pauvres, soit 84% du total (ratio de richesse inférieur à la moyenne nationale), parmi ces communes 64% sont des communes nouvellement créées et constituées essentiellement de communes rurales (plus de 90%), sur les 245 communes ne présentant pas de problèmes financiers, 27% sont des communes nouvelles ; les communes riches regroupent plus de 64% des communes urbaines et anciennes. L'étude du ratio de richesse<sup>1</sup> calculé par le ministère de l'intérieur pour chaque commune en rapportant ses ressources fiscales et patrimoniales à sa population nous permet d'avoir une vue d'ensemble sur la situation financière des communes, concernant le cas de la wilaya de Tizi-Ouzou, le constat alarmant est que 21 communes ont un revenu annuel inférieur à 200 Da / habitant, dont 02 communes ont un ratio inférieur à 100 Da/habitat. Cet ensemble recouvre des communes qui se situent dans l'extrême « pauvreté ». Un ensemble de 19 communes ont un ratio de richesse entre 201 et 400Da/habitant, ces communes sont également des communes défavorisées financièrement. Egalement les communes dont le ratio de richesse est compris entre 401 et 600 Da/habitant ainsi que les communes présentant un ratio de richesse compris entre 601 et 800 sont au nombre de 08 pour les deux catégories. Alors que les communes qui ont un revenu annuel par habitant de plus de 800Da/ habitant sont au nombre de 11, elles sont dites « communes riches » au niveau de la wilaya.

---

<sup>1</sup> Voir annexe N° 10 « La répartition du ratio de richesse pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou pour 2007 »

**Tableau N°23 : La répartition des communes selon le ratio de richesse et les zones géographiques**

Cadre géographique	<200Da/hab	201à400Da/hab	401à600Da/hab	601à800Da/hab	>800Da /hab
<b>Zone côtière</b>	Makouda ,Timizar Mizrana	Boudjima Ait Aissa Mimoun Iflissen		Aghrib	Azeffoun Tigzirt Ait Chafaa.
<b>Zone de vallées et de plaines</b>	Tizi N'tlata M'kira Ain zaouia	Souamaa	Ouaguenoun Mechtras Mekla Tizi Ghenif	Sidi Naamane Tadmait Fréha Draa El Mizan	Boghni Tizi Rached DBK Azazga Tizi-Ouzou
<b>Zone de montagne</b>	Frikat, Ait Chafaa Maatka,Ait Yahia Ait Boumahdi Illilten, Akkerou, Idjeur, Ait Zekki. Ait Khelili, Iboudrarene Agouni Gueghrane Ait Toudert, Ait Bouadou, Assi Youcef, Ait yahiya Moussa	Beni-Zemenzer Ifarhounen Illoula Oumalou Yakouren Zekri, Imsouhal Ait Mahmoud Abi Youcef Ait Aggouacha Ifigha, Tirmitinen Ait Oumalou Ait Yenni Beni Douala	Irdjen Bounouh Souk El Tennin, Bouzegane	Beni Aissi Yatafene Ouacif	Ouadia Ain El Hamam LNI
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>18</b>	<b>08</b>	<b>08</b>	<b>11</b>

Source : données de la DPAT+ calculs

Sur les 40 communes ayant un ratio de richesse inférieur à 400Da/hab, 05 communes font partie de la zone côtière, ainsi que 03 communes appartenant à la zone de vallées et plaines, les 32 communes qui restant appartiennent toutes à la zone de montagne (soit 48% du total wilaya).

La présentation géographique de la richesse sur le territoire de la wilaya nous permet de situer les différents ensembles de communes.

- Le premier ensemble de commune c'est celui situé essentiellement dans la zone de montagne ( 16 communes, soit 72.7%) et d'arrière pays côtier(3 communes soit 14%) plus 3 communes de vallées et plaines (14%) avec un ratio de richesse de moins de 200 DA/habitants (Ce sont des communes sans aucune base économique génératrice de revenus tel est le cas de la commune de Abi Youcef avec un ratio de richesse de 86 DA/habitants, ainsi que la commune de M'kira avec 93 DA/habitants).

- Le deuxième ensemble de commune se situe entre la zone de montagne (14 communes soit 77.5%) et la zone de vallées et plaines (1 commune soit 5.5%) et d'arrière pays côtier (3 communes soit 17%) avec un ratio de richesse compris entre 201 DA et 400 DA/habitants.

- Le troisième ensemble de communes est constitué de 04 communes de la zone de vallées et plaines correspondant 50% (Ouaguenoun, Mekla, Tizi Ghenif et Mechtras), 04 communes de montagne soit 50% (Irdjen, Bounouh, Souk El Tnin et Bouzegane). Cette catégorie possède un ratio de richesse compris entre 401 DA et 800 DA.

- Le quatrième et cinquième ensemble de communes se localise pour la quasi-totalité dans la zone de vallées et plaines (Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, Azazga, Boghni, Draa Ben Khedda, Sidi Naamane, Tadmait, Fréha, Draa El Mizan), ayant des activités économiques florissantes, elles représentent 47% du total des communes, ainsi que 6 communes de la zone montagne (Ain El Hemam et LNI, Ouadia, Beni Aissi, Yatafene, Ouacif) soit 31.5% et 4 communes de la côte (Tigzirt, Aghhrib, Azeffoun, Ait Chafaa) correspondant à 21.5%.

Les ensembles peuvent être illustrés de la manière suivante :



Source : données de la DAL+Calculs

Il en ressort clairement de cette analyse que toutes les communes ayant un ratio de richesse inférieur à 200Da sont dans l'écrasante majorité des communes issues du découpage territorial de 1984. De plus on constate aisément que les ressources financières sont inégalement réparties entre les différentes communes de notre wilaya. Pour réduire l'ampleur de ces inégalités, l'Etat accorde chaque année une subvention de péréquation.

**1.2) La définition et modalité de calcul de la péréquation**

La péréquation est une forme d'aide accordée par le FCCL au profit des communes défavorisées. Ces communes présentent un ratio de richesse inférieur au ratio d'équilibre. En réalité les 1541 communes ne disposent pas de la même activité économique, de là découle des inégalités et disparités importantes en matière de potentialités fiscales et de la capacité de recouvrement de l'impôt, notamment après le découpage territorial de 1984.

Pour atténuer ces disparités, les articles 166 à 169 de la loi N°90-08<sup>1</sup> ont prévu deux fonds destinés à verser des subventions aux communes défavorisées :

- Le fonds communal de solidarité ;
- Le fonds communal de garantie.

Le montant de la péréquation est calculé ainsi :

$$\mathbf{M = (RE - RC) \times PC}$$
 avec :

**M** : Le montant de la subvention de péréquation ;

**RE** : Le ratio d'équilibre ;

**RC** : Le ratio communal ;

**PC** : La population communale du dernier recensement (RGPH).

**Annexe 06 + état IC2**

Avec :  $\mathbf{RC = \frac{\text{Annexe 06 + état IC2}}{\text{Population communale}}}$

**Annexe 06** = L'ensemble des impositions directes de la commune.

**Etat IC2** = Recettes domaniales et patrimoniales ainsi que les impôts indirectes perçus par la commune.

**1.3) Les effets de la réorganisation spatiale de 1984**

Elle est l'une des causes principales de l'aggravation des difficultés financières des communes. Car elle a érigé en communes des zones totalement marginalisées du développement économique des années 1970 dont les communes mères ont bénéficié des zones résidentielles (cités dortoirs).

<sup>1</sup> Loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune

Ces nouvelles communes sont pour la plupart non viables économiquement (sans patrimoine, ni infrastructures de bases) et de ce fait elles ne subsistent que grâce aux aides de l'Etat. Cet émiettement communal n'a fait qu'accentuer la disparité entre ressources des communes. En effet l'industrialisation de la décennie 1970 a impliqué une centralisation des activités dans certaines régions géographiques<sup>1</sup>. des pôles d'attraction sont apparus engendrant des taux de développement économique plus élevés que les autres régions, ce qui a engendré des différences de potentiel fiscal considérables entre communes.

## 2) Etude de l'évolution et structure des budgets des communes sur une période de (2002 à 2006)<sup>2</sup>

Après avoir apprécié le niveau de richesse des communes, il est important de présenter la structure des recettes et dépenses, sur une période de cinq ans.

### 2.1) Evolution des recettes.

*Tableau N° 24 : Evolution des recettes sur la période (2002- 2006). (En 10<sup>4</sup> de Da)*

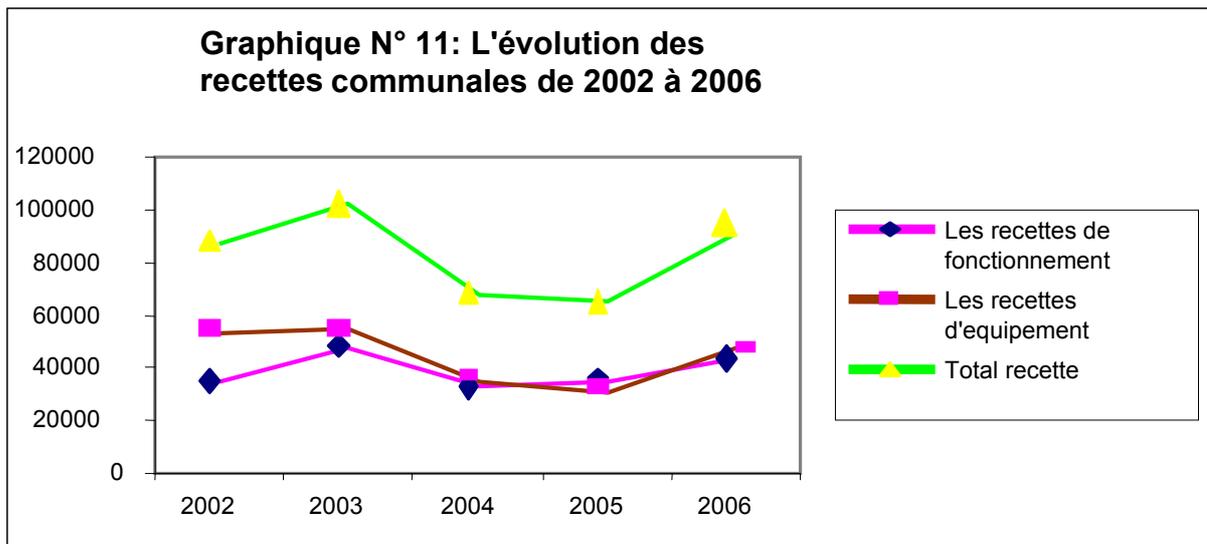
<b>Ressources</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b><u>Les recettes de fonctionnement</u></b>	<b><u>34 276</u></b>	<b><u>47 372</u></b>	<b><u>33 021</u></b>	<b><u>34 847</u></b>	<b><u>43 524</u></b>
Les ressources propres	28 151	36 015	23 964	25 175	32 408
La fiscalité directe	13 467	17 067	8 509	7 879	11 860.9
La fiscalité indirecte	790	1 174	1 123	1 020	1 143.8
Les produits d'exploitation	159	241	243	238	284
Les produits domaniaux	1 644	1 538	1 230	1 249	1 464.5
Les autres produits <sup>3</sup>	12 091	15 995	12 859	14 789	17 655
<b>Subventions et autres attributions de fonctionnement</b>	<b>6 125</b>	<b>11 357</b>	<b>9 057</b>	<b>9 664</b>	<b>11 116</b>
<b><u>Les recettes d'équipement</u></b>	<b><u>52 949</u></b>	<b><u>54 598</u></b>	<b><u>34 714</u></b>	<b><u>30 202</u></b>	<b><u>47 125</u></b>
<b>Les ressources propres</b>	<b>20540</b>	<b>23698</b>	<b>15817</b>	<b>12 025</b>	<b>12 367</b>
Le prélèvement (l'autofinancement)	3265	6032	4070	2 033	3 390
Excédent reporté	15991	13992	9686	9 191	8 525
Aliénation de meuble, immeuble et gros matériels	1284	3674	2061	801	452
<b>Les subventions</b>	<b>32409</b>	<b>30900</b>	<b>18745</b>	<b>18 175</b>	<b>34 758</b>
Les subventions de l'Etat	25228	22317	15686	15 928	31 200
Les subventions du fonds communal de solidarité	809	535	294	67	737
Les subventions de la wilaya	6372	8048	2731	21 74	2 830
<b>Total</b>	<b><u>87225</u></b>	<b><u>101966</u></b>	<b><u>67735</u></b>	<b><u>65049</u></b>	<b><u>90 649</u></b>

Source :données de la DAL de Tizi-Ouzou.

<sup>1</sup> Voir annexe N°06 « la répartition des zones industrielles dans la wilaya de Tizi-Ouzou ».

<sup>2</sup> Voir annexe N° 11 « récapitulatif des recettes et dépenses des communes pour 2004,2005,2006 »

<sup>3</sup> Produits exceptionnels+ les produits antérieurs+produits financiers.



Sources : données de la DAL+ calculs

Pour les recettes de fonctionnement, le tableau ( N°24) montre qu'elles ont connu une hausse de 2002 à 2003. Les ressources propres ont augmenté de près de 30%, soit de 28 151 000 DA à 36 015 000 DA, exprimant ainsi une hausse des produits de la fiscalité directe (la TAP, la TF), de la fiscalité indirecte (la TVA, la taxe de séjours...) et de toutes les autres ressources propres. Les subventions ont également augmentés de 85.42 % sur la même période. Cette évolution a concerné plus ou moins tous les éléments constitutifs des ressources propres (la fiscalité directe, la fiscalité indirecte, les produits d'exploitation, les produits domaniaux et les autres produits). De 2003 à 2006, les ressources propres ont connu une baisse de 1 084 000 DA, soit une baisse de 70 % attribuée à la situation de récession de l'activité économique dans la région de Kabylie suites aux différents mouvements de grèves et de contestations.

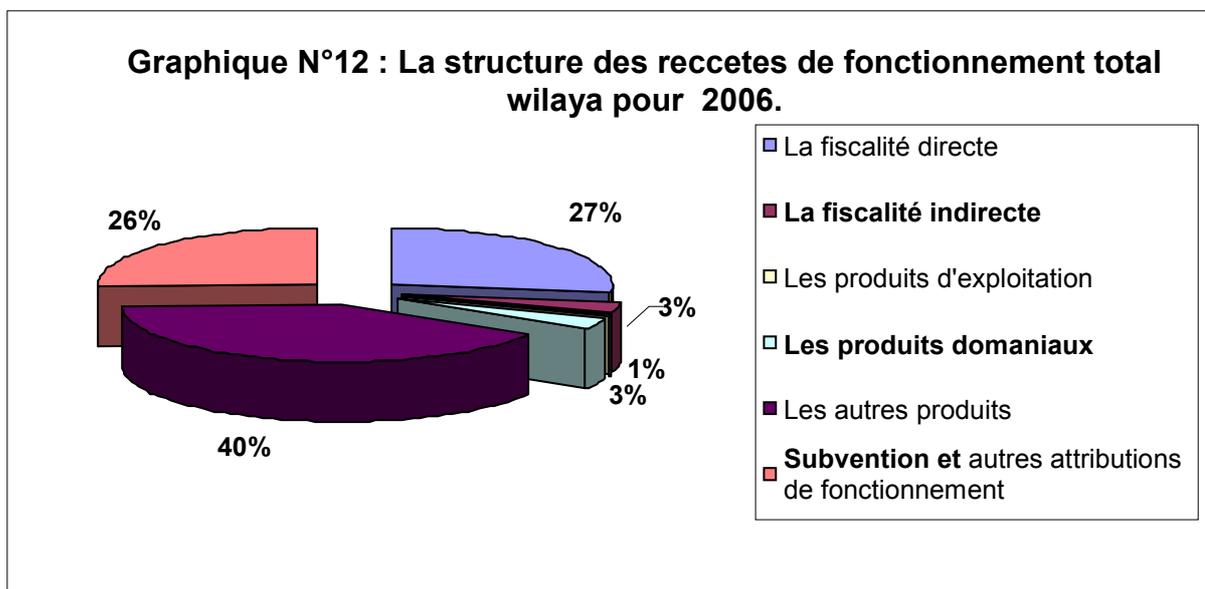
Les recettes d'équipement, quant à elles ont connu une hausse de 3% de 2002 à 2003. Cette croissance est le fait des excédents reportés qui expriment notamment l'importance des reste-à-réaliser des exercices antérieurs qui peuvent être attribués au fait du ralentissement dans la conduite des actions d'équipement des communes. À partir de 2002 on constate une baisse de recettes d'équipement dû à la régression de tous les postes l'alimentant par exemple, concernant les subventions elles ont baissé de 56% de 2002 à 2006 même constat pour l'aliénation de meubles, immeubles et gros matériels qui à enregistré une diminution de 12% de 2002 à 2006.

### 2.1.1) La structure des recettes

Nous allons apprécier la structure des recettes à travers l'étude des deux sections de fonctionnement et d'équipement pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou dans leur ensemble, pour l'exercice de 2006.

#### 2.1.1.1) Les recettes de fonctionnement

L'étude de la structure des recettes de fonctionnement des communes montre une disparité entre les parts des produits alimentant cette section.



Sources : données de la DAL+ calculs

A travers la lecture du graphique (N° 12) on s'aperçoit que les autres produits<sup>1</sup> y occupent la plus grande part avec 40% du total recette de fonctionnement suivi par la fiscalité directe (27%) puis par les subventions et attributions de fonctionnement. Alors que les produits domaniaux ainsi que les produits d'exploitation à eux deux n'apportent que 4%. Remarquant aussi que l'apport de la fiscalité indirecte est d'un rendement très faibles correspondant à 3%.

<sup>1</sup> Représente à titre principale les excédents de recette de fonctionnement + RAR en recette de l'exercice précédent.

**Tableau N°25 : Variation annuelle moyenne de la part des ressources propres**

Communes	Part des R.P dans le total des recettes de fonctionnement(%)			Variation moyenne annuelle (%)
	2004	2005	2006	
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	83.05	97.5	97.18	92.57
<b>Communes (CLD)</b>				
Azazga.....	96.87	97.07	97.05	96.99
Mekla.....	74.43	49.5	65.6	63.17
Tigzirt.....	92.90	97.66	95.95	95.50
Makouda.....	39.04	42.84	51	44.29
Boghni.....	94.66	95.4	95.43	95.16
Tizi-Rached.....	97.80	96.44	96.84	97.02
<b>Communes rurales (CLC)</b>				
Ait Oumalou.....	70.88	60.38	72	67.75
Ait Chafâa.....	91.08	98.99	98.29	96.12
Beni-Zemenzer.....	70.91	70.15	78.6	73.22

Source : données de la DAL+ calculs

On analysant le tableau (N°25) on peut faire ressortir deux grands ensembles de commune en fonction de la part de leurs ressources propres dans les ressources de fonctionnement.

- La première catégorie correspond à 60% de l'échantillon, c'est des communes qui ne fonctionnent pas grâce aux subventions de fonctionnement et où la part des ressources propres dans les ressources de fonctionnement dépassent les 90% donc même si elles font appel aux subventions elles n'atteignent pas les 10%.
- La deuxième catégorie c'est des communes qui fonctionnent avec plus de 20% de subvention ça correspond à 40% de l'échantillon (Beni-Zemenzer, Ait Oumalou, Makouda, Mekla)

L'examen de ces quelques catégories de recettes de fonctionnement retracées à travers le tableau précédent met en évidence les éléments ci-après :

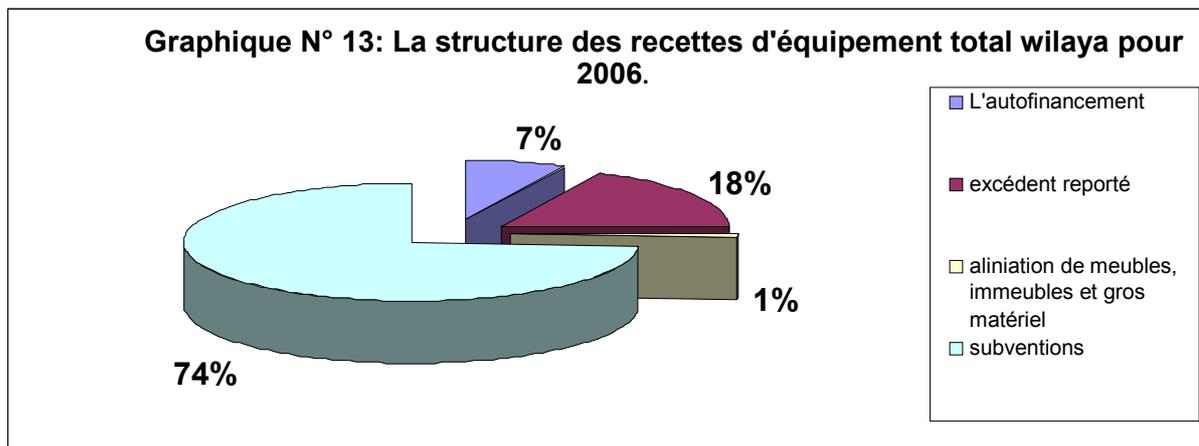
- La dépendance quasi-totale pour certaines communes des ressources octroyées, dont elles ne maîtrisent ni la consistance, ni le recouvrement ni même la certitude de les obtenir<sup>1</sup>. Il s'agit essentiellement de la commune de Makouda dans l'échantillon présenté.
- La fiscalité locale, qui apparaît comme la recette la plus importante de la section de fonctionnement, pour certaines communes, est d'un apport incertain pour de nombreuses communes qui ne disposent pas d'assise économique suffisamment étoffée pour escompter une rentrée fiscale conséquente.

<sup>1</sup> C'est le cas désormais des subventions exceptionnelles d'équilibre, dont la demande, aux termes de la circulaire 93.1011, devra être appuyée d' « un rapport circonstancié, sur les causes de déficit ».

- L'attribution de péréquation allouée annuellement aux communes repose sur des critères qui ne favorisent pas toujours les communes qui en ont le plus besoin puisque son montant est déterminé compte tenu :
  - Des recettes fiscales dépendant d'un potentiel économique par définition insuffisant ;
  - Des recettes patrimoniales dont la valorisation ne sont pas toujours réalisées pour différentes raisons ;
  - Du volume de la population communale basée sur un recensement dont la périodicité est de 10 ans au minimum.

### 2.1.1.2) Les recettes d'équipement

L'étude de la structure des recettes d'équipement des communes montre une disparité entre les parts des produits alimentant cette section.



Sources : données de la DAL+ calculs

Les subventions d'une façon générale (de l'Etat, de la wilaya et du fonds communal de solidarité) occupent une très grande part dans le financement de section d'équipement des budgets des communes, avec un taux de financement de 74% du total des ressources, les subventions de l'Etat, à elles seules occupent 66% du total de la section d'équipement.

L'excédent reporté<sup>1</sup> quant à lui représente près de 18% des recettes d'équipement alors que le prélèvement sur la section de fonctionnement exprime l'effort d'autofinancement dégagé par les communes sur leurs recettes de fonctionnement au profit de l'équipement et de l'investissement n'occupe qu'une part de 7% (relativement très faible) dans le financement de la section d'équipement. Autrement dit, l'apport propre des communes de la wilaya de Tizi-

<sup>1</sup> L'excédent reporté regroupe essentiellement les restes-à-réaliser en dépenses pour cause de travaux ou des surestimations des dépenses allouées, lors des prévisions.

Ouzou dans le financement de leurs actions d'équipement représente moins d'un dixième du total. Les taux les plus importants de prélèvement sont dégagés par les communes de Tizi-Rached (17.43%), de Tizi-Ouzou (24.8%), Draa Ben Khedda (13.3%) pour 2006.

L'aliénation de meubles et immeubles et de gros matériel a rapporté 1% de recettes à la section d'équipement, tandis que l'emprunt demeure une source de financement de l'équipement non utilisée. Cela confirme l'incapacité de remboursement dans la quelles se retrouvent les communes et la rigidité des conditions juridiques liées au recours à ce type de financement.

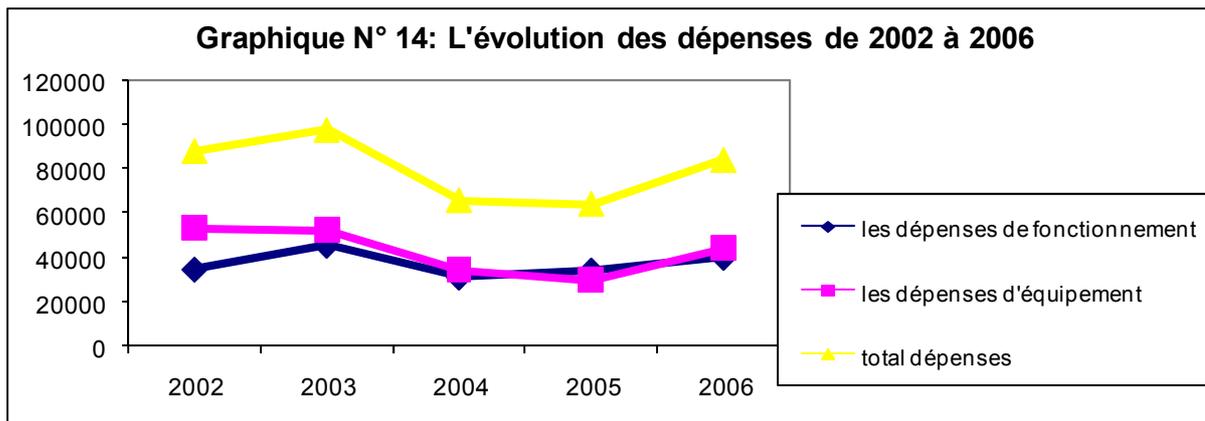
D'une manière globale, la structure des recettes d'équipement des budgets communaux indique que l'action d'équipement des communes est plus l'affaire de l'Etat que celle des communes, le financement des actions d'équipement par les ressources propres de la commune ne correspond réellement qu'à 7% du budget d'équipement (l'autofinancement), alors que la part des subventions dépasse les 70%.

## 2.2) Evolution des dépenses

**Tableau N° 26 : Evolution des dépenses sur la période (2002-2006) (En 10<sup>4</sup> Da).**

Dépenses	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Les dépenses de fonctionnement</b>	<b>34 836</b>	<b>45 635</b>	<b>31 269</b>	<b>34 385</b>	<b>40 187</b>
Les denrées et fournitures	1 548	2 550	1 483	1 855	3 035
Les frais de personnel	16 016	21 550	16 074	16 575	19 061
Les impôts et taxes	506	942	306	227	118
Les frais pour biens meubles et immeubles	2 527	2 897	2 227	2 565	2 763
Les participations et contingents	355	403	387	367	467
Les allocations et subventions	2 621	2 931	2 528	3 044	2 759
Les frais de gestion générale	2 502	2 088	1 448	1 570	5 557
Les frais financiers	377	1 575	182	311	279
Participation au fonds de garantie des impôts directs	179	177	146	145	177
Les prélèvements pour dépenses d'équipement	2 503	3 755	4 070	3 529	3 390
Charges antérieures	2 822	6 032	767	1 748	901
Charges exceptionnelles	2 880	723	1 647	3 045	1 674
<b>Les dépenses d'équipement</b>	<b>53 410</b>	<b>52 197</b>	<b>34 714</b>	<b>29 903</b>	<b>44 086</b>
Déficit reporté	1 423	1746	646	777	664
Subventions (reliquats) et remboursements d'emprunts	502	1349	3	249	332
Acquisition d'immeubles	418	812	831	496	700
Acquisition de meubles et gros matériel	2 806	3 013	4660	3 131	2 972
Travaux neufs	39 480	33 285	23 469	20 761	32 974
Grosses réparations	8 781	11 992	5 455	4 481	6 055
<b>Total</b>	<b>88246</b>	<b>97832</b>	<b>65983</b>	<b>64288</b>	<b>84273</b>

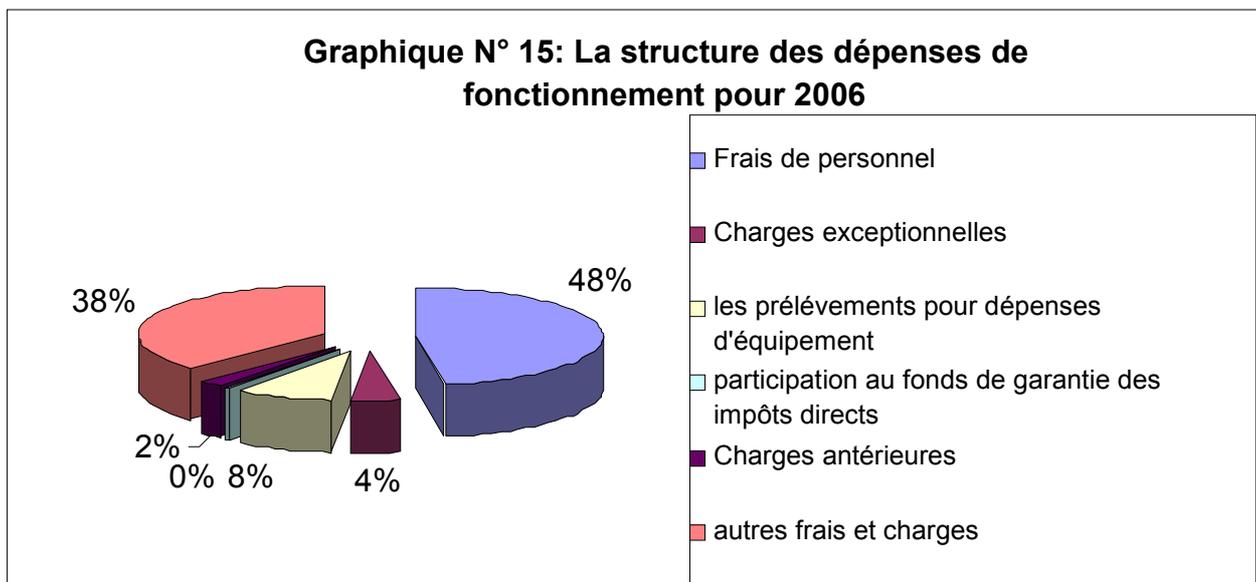
Sources : données de La DAL de Tizi-Ouzou.



Source :données de la DAL+ calculs

Les dépenses communales, quant à elles, ont connu des mouvements exprimés ainsi, pour les dépenses de fonctionnement ont suivi la même évolution que les recettes de fonctionnement, c'est-à-dire une hausse en 2003 puis une réduction ; cette évolution est exprimée par tous les postes (denrées et fournitures, frais de personnel, frais de gestion générale...) exception faite pour les frais pour biens meubles et immeubles qui sont la conséquence directe du processus d'équipement des communes qui ne peuvent par conséquent que croître et des charges exceptionnelles qui ont augmenté de façon continue sur la période.

**2.2.1) La structure des dépenses de fonctionnement**



Source : données de la DAL+ calculs

Les dépenses de fonctionnement atteignent dans la plupart des communes un niveau supérieur à celui des ressources de fonctionnement. Cette situation s'est traduite par la constitution de déficits budgétaires. Les subventions exceptionnelles d'équilibre attribuées annuellement à ce titre par le FCCL servent à éponger 50% seulement du montant du déficit budgétaire.

Le graphique (N°15) montre que les charges de personnel constituent 48% des dépenses de fonctionnement des communes, soit près de la moitié. Plus les ressources financières sont importantes plus la part absorbée par les charges de personnel diminue. De ce fait, ce sont les communes démunies de ressources qui souffrent réellement de ce problème. A titre d'exemple les communes Tizi-Rached, Tizi-Ouzou, Azazga ont dépensé pour leurs personnel en 2006 respectivement : 29.5%, 28.27%, 33.40% du total des dépenses de fonctionnement. En revanche, les communes de Makouda, Mekla considérées comme communes démunies financièrement, ont dépensé pour 2006 respectivement 56.25%, 52.83% du total des dépenses de fonctionnement. Alors qu'Ait Chafaa et Ait Oumalou et Beni Zemenzer, n'ont dépensé que 7.34%, 7.38%, 10.78%.

Les autres frais de gestion courante (les denrées et fournitures, les frais de gestion générale, les frais financiers, les impôts et taxes, les frais pour biens meubles et immeubles) absorbent au total 38% de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Les participations, allocations et subventions, prises de façon globale, représentent 10% des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses sont liées aux aides que les communes accordent à des personnes physiques ou morales et des participations aux charges intercommunales et celles des tiers.

Le prélèvement pour dépenses d'équipement, qui représente l'apport propre des communes dans le financement de la section d'équipement, absorbe près de 8% des dépenses de fonctionnement.

Les charges exceptionnelles représentent 4% des dépenses de fonctionnement, ce type de charges englobe tous les frais qui ne peuvent être intégrés dans les postes précédents. Les charges antérieures, regroupent le déficit de fonctionnement, des charges sur les exercices antérieurs (des restes-à-réaliser en dépenses) et les dégrèvements, réduction et admission en non-valeur de titres de recettes, ont représenté près de 2% des dépenses de fonctionnement durant la période étudiée.

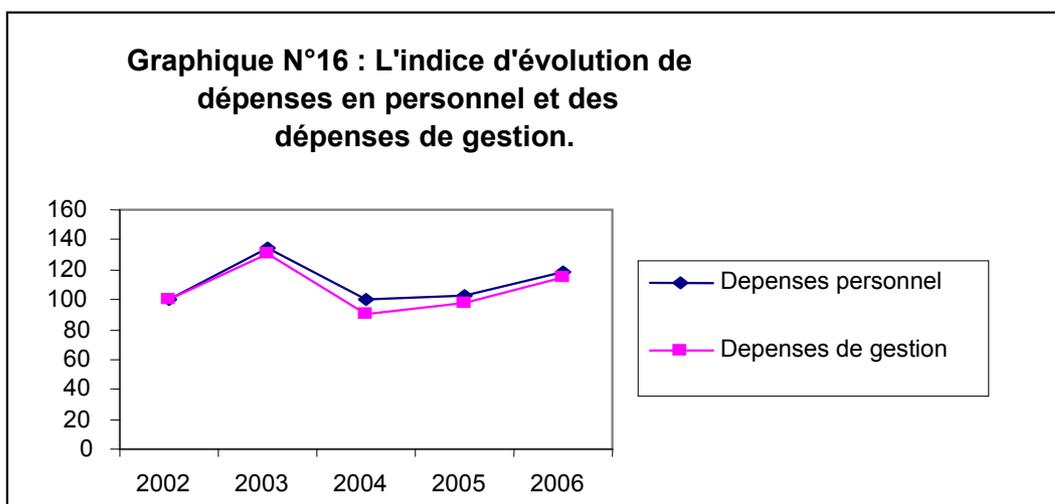
D'après le tableau (N° 26) on constate que de 2002 à 2003 il y'a eu une augmentation de 31% des dépenses totales, cela se traduit essentiellement par l'augmentation de presque tout les postes de dépenses à l'exception des charges exceptionnelles. Alors que de 2003 à 2004 ils ont enregistré une baisse de 46% engendrée par la baisse simultanée de tout les éléments à part les charges exceptionnelles qui ont connue une augmentation de 127%. A partir de 2004 la tendance est à la hausse, c'est une preuve de la non maîtrise des dépenses par les communes.

Après l'examen de chaque catégorie de dépenses, il en ressort que l'importance des dépenses en personnel<sup>1</sup> constitue un handicap majeur pour les communes qui voient leur marge de manœuvre réduite. Ce qui ne répond pas à un critère d'efficacité économique, mais plutôt à des considérations sociales.

**Tableau N°27 : La part des dépenses de personnel dans les dépenses de gestion(En 10<sup>4</sup> Da).**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Dépenses de personnel</b>	16016	21550	16074	16575	19061
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	34 836	45635	31269	34385	40187
<b>La part des dépenses dans les dépenses de gestion</b>	46%	47%	51%	48%	47%
<b>Indice des dépenses de personnel</b>	100	134	100	103	119
<b>Indice des dépenses de gestion</b>	100	131	90	98	115

Source : données de la DAL+ calculs.

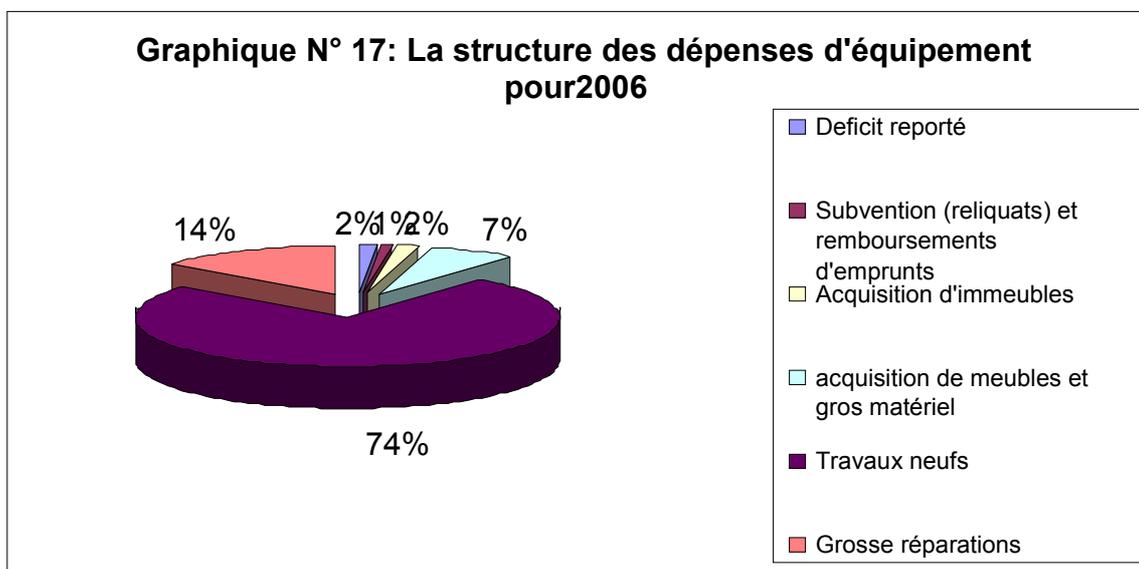


Source : données de la DAL+ calculs.

Malgré un poids relatif élevé en personnel, leur progression reste maîtrisée par rapport aux dépenses de gestion. elle est passée durant la période 2002 à 2006 de 100 à 119 en termes d'indice, soit 19% d'évolution, les dépenses de gestion ont connu une évolution de 100 à 115, soit une augmentation de 15%.

### 2.2.2) Les dépenses d'équipement

La structure des dépenses d'équipement des communes étudiées est donnée par le graphique suivant :



Source : données de la DAL+ calculs

Les dépenses pour travaux neufs occupent la part la plus importante des dépenses d'équipement avec un taux de près de 74%. Ce qui traduit l'ampleur des besoins des communes en matière d'équipement publics dans les différents secteurs (santé, éducation, culture et sport...).

Les grosses réparations occupe la deuxième place en terme d'importance des montant des dépenses avec un taux de 14% du total, ces dépenses regroupent toutes les réparations de voirie et des bâtiments publics à la charge des communes tels que le siège des APC, écoles, centres de formation...

<sup>1</sup> Les taux élevés des dépenses en personnel est en étroite relation avec le mode de gestion des services publics communaux ; il influe directement sur la l'effectif communal.

Les acquisitions de meubles et gros matériels comme les véhicules et autres matériaux de parc communal, représente un taux de 7% des dépenses d'équipement. Alors que le déficit reporté indique l'importance des décalages entre les dépenses d'équipement engagées durant l'exercice comptable et les recettes<sup>1</sup> non recouvrées au cours du même exercice, il occupe 2% du total de dépenses d'équipement. Ces décalages sont dus essentiellement à des retards dans la perception des subventions allouées par l'Etat.

Les subventions (reliquats) et les remboursements d'emprunt et les acquisitions d'immeubles ne représentent que 1% du total des dépenses d'équipement.

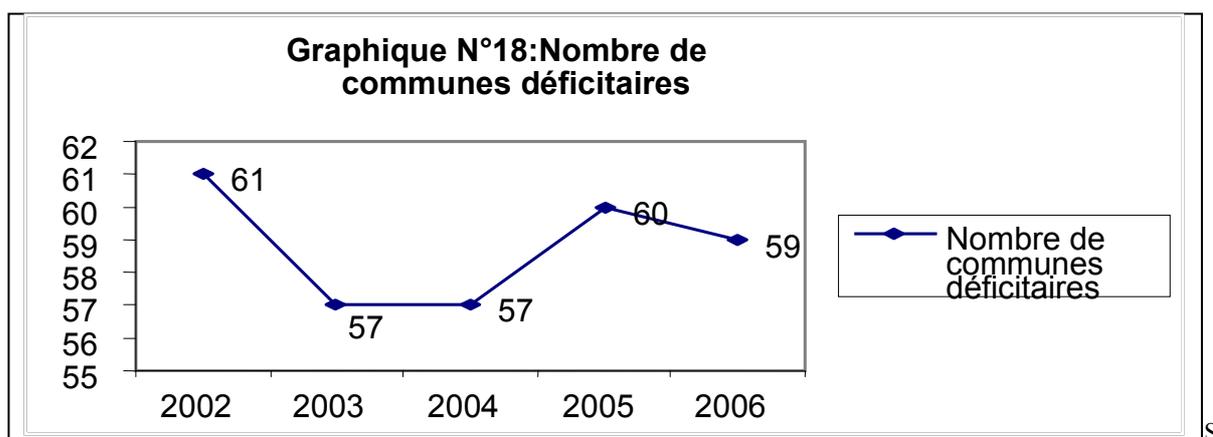
### 3) Le déséquilibre budgétaire des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou

Face au manque des ressources financières locales, les règles de la gestion des finances communales, notamment celle du vote du budget en équilibre ne garantit pas des finances communales saines. Le déséquilibre budgétaire des communes est en croissance perpétuel plus de 85% des communes de la wilaya ont enregistré un déficit, comme le montre le tableau suivant :

**Tableau N°28 : Le nombre de commune déficitaire dans la wilaya de Tizi-Ouzou entre 2002 et 2006.**

Année	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre de communes déficitaires	61	57	57	60	59
En (%)	91.05	85.07	85.07	89.55	88.05

Source : DAL de la wilaya de Tizi-Ouzou.



Source :données de la DAL+ calc

<sup>1</sup> Généralement c'est des subventions.

Le déséquilibre entre ressources et emplois n'est que le reflet :

- Du mode de gestion de la commune ;
- Des missions et attributions de celles-ci ;
- Du cadre légal et réglementaire d'élaboration et d'exécution des budgets communaux.

**Tableau N° 29 : Evolution des montants des dettes des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.**

Communes	2004			2005			2006		
	D F	D E	Dettes T	D F	D E	Dettes T	D F	D E	Dettes T
<b>Communes (CLD)</b>									
Azazga.....	/	/	/	/	23 400	<b>23 400</b>	/	/	/
Mekla.....	/	25900	<b>25900</b>	/	127300	<b>127300</b>	/	/	/
Tigzirt.....	/	/	/	/	145 000	<b>145 000</b>	/	/	/
Makouda.....	/	/	/	/	112000	<b>112000</b>	/	33000	<b>33000</b>
Boghni.....	1100000	58000	<b>1158000</b>	97000	742000	<b>839000</b>	246000	78000	<b>234000</b>
Tizi-Rached.....	/	5146	<b>5146</b>	/	/	/	/	117600	<b>117600</b>
<b>Communes rurales (CLC)</b>									
Ait Oumalou.....	/	57340	<b>57340</b>	/	37400	<b>37400</b>	538500	/	<b>538500</b>
Ait Chafâa.....	252000	340 000	<b>592 000</b>	6000	/	<b>6000</b>	167 000	/	<b>117600</b>

Source : données de la DAL

Concernant le cas de la commune de Tizi-Ouzou la dette de fonctionnement est de 310 500 000 Da sur la période allant de 2000 à 2006, tandis que la dette d'équipement sur la même période correspond à 45 000 000 Da.

L'explication traditionnelle à cet état de fait est celle qui accuse les communes de surestimer volontairement leurs recettes fiscales et patrimoniales pour se retrouver en fin d'exercice face à une situation délicate, à savoir : des recettes fictives pour couvrir les dépenses réelles. De plus le recours à la subvention exceptionnelle d'équilibre du FCCL est pratiquement systématique pour la plus grande majorité des communes. Cette subvention constitue une source de financement que ces communes sollicitent chaque année. La règle de l'équilibre budgétaire imposée par le code communal aurait contourné le problème du déséquilibre budgétaire au lieu d'y remédier.

Par ailleurs, il est constaté que la pratique évoquée se rencontre chez la plupart des communes sans assise financière, affirmant une inadéquation des ressources fiscales et patrimoniales aux charges des missions communales et les besoins des citoyens.

Tableau N° 30 : Evolution de la subvention d'équilibre des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou (En Da).

Communes	2004		2005		2006	
	déficit	Subvention d'équilibre	Déficit	Subvention d'équilibre	Déficit	Subvention d'équilibre
<b>Communes (CLD)</b>						
Mekla.....	/	/	7919119	7000 000	3951055	3500 000
Tigzirt.....	8432851	8 000 000	12133026	9500 000	9997775	9500 000
Makouda.....	7029592	6 500 000	5002447	5000 000	3139733	3100 000
Boghni.....	/	/	17324753	12000 000	5030238	5000 000
<b>Communes rurales (CLC)</b>						
Ait Oumalou.....	6484689	6200 00	6524674	6500 000	5591988	5500 000
Ait Chafâa.....	9929687.17	9 500 000	12726388	9500 000	9870871	9500 000
Beni-Zemenzer...	/	/	5707012	/	2764873	2700 000
<b>Total wilaya</b>	<b>417744733</b>	<b>362300 000</b>	<b>567767359</b>	<b>466500 000</b>	<b>489314252</b>	<b>414500 000</b>

Source : données de la DAL

L'examen des budgets communaux a montré des situations extrêmes dans le niveau des ressources, caractérisées par des disparités financières très importantes. Les écarts dans le niveau de richesse atteignent parfois des proportions extravagantes à effet pernicieux sur les possibilités de développement local.

La fiscalité locale comme mode de financement des budgets communaux, et l'indigence des attributions de péréquation par le fonds de solidarité, sont considérées comme les deux sources essentielles d'inégalités de situation profondes. Cette situation constitue un véritable défi pour la concrétisation d'un développement harmonieux.

L'importance des déséquilibres budgétaires est due au non respect de la réglementation par les communes mais également par l'absence d'un contrôle rigoureux lors de l'approbation des budgets par l'autorité chargée de leur règlement »<sup>1</sup>. A lire la circulaire 94-19 du 30 Mars 1994, les causes du déficit sont dans les abus liés :

- A des prévisions fictives notamment des recettes répertoriées aux chapitres 70, 71, 79 respectivement relatifs aux produits d'exploitation, aux produits domaniaux et aux produits exceptionnels ;
- A des prélèvements sur recettes de fonctionnement supérieurs au taux minimum légal ;
- A l'octroi abusif de subventions communales aux associations sans disponibilités de ressources suffisantes.

<sup>1</sup> Cf Circulaire N° 94-19 du 30 mars 1994 relative aux nouvelles modalités d'octroi de subvention d'équilibre.

**3.1) Développement de la dépendance financière des communes aux subventions**

En vertu de la loi 90-08 relative à la commune, l'Etat attribue des subventions aux communes dans trois cas de figure, qui sont en l'occurrence<sup>1</sup> ;

- Cas d'inégalité de revenus entre communes ;
- Cas d'insuffisance dans la couverture des dépenses dites « obligatoires » ;
- Cas de satisfaction des besoins en rapport avec les missions confiées par l'Etat aux communes.

En plus des sommes versées par l'Etat, les communes reçoivent aussi des aides de la wilaya et du fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL).

Ces financements concernent aussi bien le fonctionnement des services communaux que leurs équipements et investissements<sup>2</sup>.

Le taux de présence moyenne des subventions dans le budget de fonctionnement des communes varie selon le cas de communes « pauvres » ou « riches », comme nous pouvons le visualiser du tableau suivant :

**Tableau N°31 : L'évolution générale des subventions entre 2004 et 2006 (En 10<sup>4</sup>).**

Communes	Montant moyen annuel Des subventions	Total moyen des Recettes réelles de fonctionnement	La part des subventions Dans le total recette (%)
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	272.53	9644.66	2.82
<b>Communes (CLD)</b>			
Azazga.....	47.13	1597.33	2.95
Mekla.....	206.2	599	34.4
Tigzirt.....	19.9	491.33	4.05
Makouda.....	276.33	565	49
Boghni.....	36	787.33	4.57
Tizi-Rached.....	44.11	1395.66	3.16
<b>Communes rurales (CLC)</b>			
Ait Oumalou.....	68.86	246.66	28
Ait Chafâa.....	3.26	189.66	1.71
Beni-Zemenzer.....	63.63	297.33	21.4

Source : données de La DAL.

On distingue deux groupes de commune, celles qui ne dépendent pas des subventions, c'est le cas de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, Tigzirt, Ait Chafaa, Azazga et Boghni. Ce qui représente 60% du total échantillon. Tandis que les 40% restant dépendent des subventions, ce qui limite concrètement leur pouvoir de gestion.

<sup>1</sup> Atr 153 de la loi 90-08 du 07 avril 1990.

<sup>2</sup> Art 160 de la loi 90-08 du 07 avril 1990.

**Section (2) : Les contraintes relatives aux projets d'équipement**

En tant qu'unité de base du développement et d'aménagement de l'espace, la commune dispose théoriquement de moyens et d'instruments privilégiés pour permettre la réalisation d'un cadre de vie adapté, selon les besoins conjoncturels des populations et des entreprises locales.

A l'image de l'entreprise, la commune élabore un programme de développement et de croissance ; même si elles divergent sur l'idée qu'elles se font de l'utilité de leurs activités, il n'en demeure pas moins que l'impact des actions qu'elles entreprennent est d'abord socio-économique.

Selon D.HURON et J.SPINDLER<sup>1</sup> « l'effort d'équipement des communes s'insère dans son ensemble, dans l'objectif de développement économique de la collectivité ».

Cet objectif peut paraître comme une finalité à atteindre, ou comme un moyen pour la pérennité de la collectivité. Il s'agit de crédibiliser la collectivité territoriale et son action par le dynamisme issu de la composante triangulaire (la population- entreprises- marcher<sup>2</sup>).

En effet, la fonction d'attraction des activités et des populations, d'une commune donnée, dépend dans une large mesure des infrastructures dont elle dispose. Ainsi, les entreprises ont tendance à s'installer dans les collectivités qui leur procurent des avantages stratégiques et des possibilités meilleures pour la réalisation des économies d'échelles telles que :

- La disponibilité d'un réseau de transport adéquat ;
- L'aménagement, la viabilisation des zones d'activités et la présence d'un réseau d'entreprises.

Ses actions doivent, non seulement, permettre un cadre de vie appréciable pour les résidents, mais aussi et surtout faciliter l'exercice et l'implantation des activités.

Par ailleurs, l'attraction des populations constitue aussi un déterminant du dynamisme et du développement des communes.

---

<sup>1</sup> D.HURON et J.SPINDLER, management public local, éd LGDJ, Paris, 1998, pp 42.

<sup>2</sup> ORANGE.G, réflexion sur les concepts de dispositif et politiques publiques, in cahier de recherche N°1, université d'Orléans 1997, pp 1-26.

**1) La répartition des tâches d'équipement entre les différentes collectivités publiques**

L'analyse des dépenses d'équipement et d'investissement des communes étudiées fait apparaître deux types de classification des programmes réalisés : il y a ceux qui revêtent un intérêt local (assainissement, voirie communale, l'adduction en eau potable...) et ceux qui ont des objectifs à caractère national (enseignement fondamental, la santé, le culte, la jeunesse et sport, la culture...).

Le code communal actuel attribue à la commune l'éventualité de réaliser les infrastructures socio-économiques et éducatives, dont la taille ne dépasse pas sa capacité d'accueil. Toutefois, en présence de projets nécessitant l'association de plusieurs communes, le code prévoit l'éventualité d'agir en intercommunalité. Ainsi, pour permettre l'efficacité de l'intervention publique, les tâches sont réparties selon leur importance entre échelons étatiques, de sorte que :

- Les projets à dimension nationale seront enregistrés au budget de l'Etat ;
- Les projets à dimension dépassant le niveau communal ou intercommunal seront pris en charge par la wilaya.

Le tableau suivant illustre cette répartition pour certaines tâches de développement.

**Tableau N°32 : Certains éléments de la grille d'équipement définis en fonction de la hiérarchie administrative.**

<b>Echelon Secteur</b>	<b>Central</b>	<b>Wilaya</b>	<b>Communal</b>
<b>Hydraulique</b>	- Grand barrage.	- barrage collinaire.	- Puits- forage.
<b>Voirie</b>	-Autoroute(rote nationale).	- Route de wilaya (RW).	- Chemin communal ; - Chemin vicinal ; - piste
<b>Santé</b>	-Centre hospitalo-universitaire (CHU).	- Hôpital de moyenne dimension : 120 lits	- Polyclinique ; - Hôpital de petite dimension : 20 lits ; - Dispensaire ou salle de soins.
<b>Education</b>	- Université.	- Lycée.	- Lycée pour les communes, chef lieu de daïra ; - Ecole primaire et CEM.
<b>Sport</b>	- Complexe sportif.	- Stade omnisports.	- Aires de jeux ou stade.

Source : lois relatives à la commune et la wilaya de 1990

La répartition des tâches entre les différentes collectivités publiques est en fonction de leur importance, concernant le cas de la commune, le tableau N° 33 récapitule les différentes charges communales par secteur d'activités.

**Tableau N°33 : Les missions de la commune dictées par l'actuelle loi 90-08**

Secteurs d'activités	Loi 90/08
<b>Industrie</b>	- Initiation d'actions pour favoriser et impulser le développement d'activités économiques (art 88).
<b>Habitat</b>	- Favoriser la promotion immobilière ; - Participer à la rénovation d'immeubles et des quartiers ; - Initie ou participe à la promotion de programmes d'habitat.(art.106).
<b>Infrastructures de base</b>	- Réalisation de la voirie communale, piste, chemin ; - Réalisation de l'électrification.
<b>Hydraulique</b>	- Réalisation des réseaux d'AEP, puits et forage.
<b>Transport et pêche</b>	- Prise de mesures pour favoriser le transport scolaire (art 98).
<b>Tourisme</b>	- Prise des mesures de nature à favoriser l'extension du potentiel touristique et à encourager les opérateurs concernés par l'exploitation (art. 103).
<b>Education</b>	- Réalisation des établissements de l'enseignement fondamental (art 97).
<b>Jeunesse et sport</b>	- Réalisation de stades et salles de sports(art.101).
<b>Culture</b>	- Assistance aux structures et organes chargés de la jeunesse, culture, sport et loisir (art 101) ; - Réalisation de centres culturels (art 102).
<b>Santé</b>	- Réalisation de centres de santé et salles de soins (art 100).
<b>Cadre de vie</b>	- Création d'espaces verts.(art.94).

Sources : lois relatives à la commune et à la wilaya de 1990

**2) L'effort d'équipement public communal**

Même si la commune doit gérer des moyens, avec des règles particulières tant en matière de gestion de personnel qu'en matière de gestion financière, elle n'a pas pour objectif la réalisation de résultat interne de gestion (bénéfice), ce qui fait la différence avec la sphère marchande (entreprise privée). La définition de ses objectifs doit être au cours du débat politique communal, il en résulte des investissements coûteux pour la commune afin d'améliorer les infrastructures publiques.

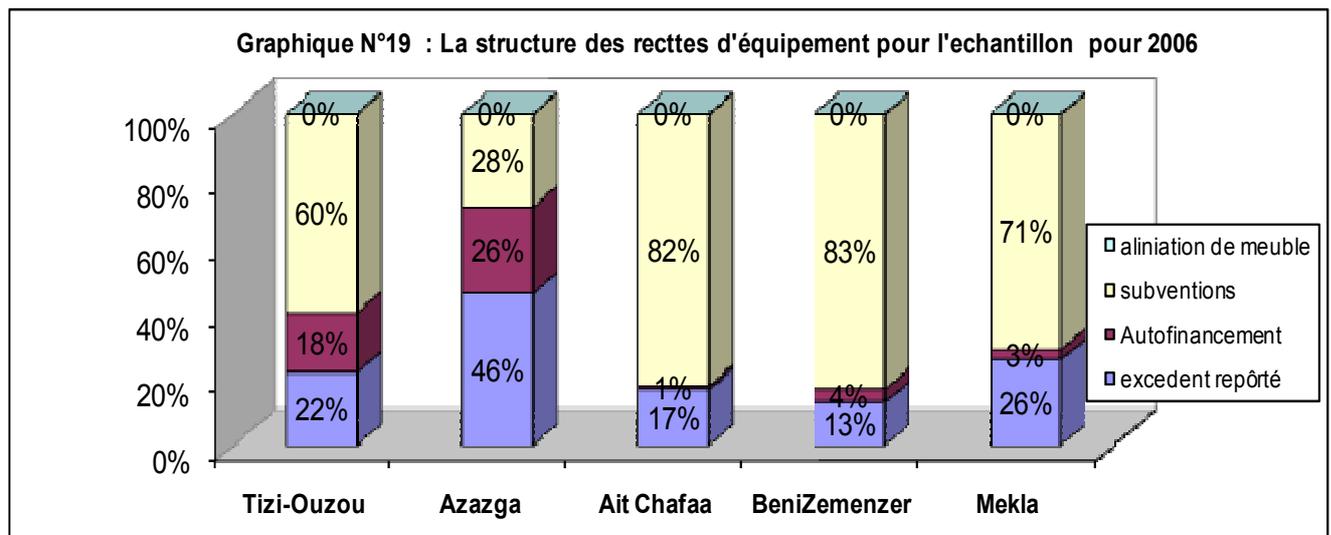
La création d'un équipement public répond en principe à une demande, de celle-ci découle deux questions :

- Le coût (éventuellement le coût d'entretien ultérieur) ;
- L'utilité (la nature du besoin : stable ou évolutif).

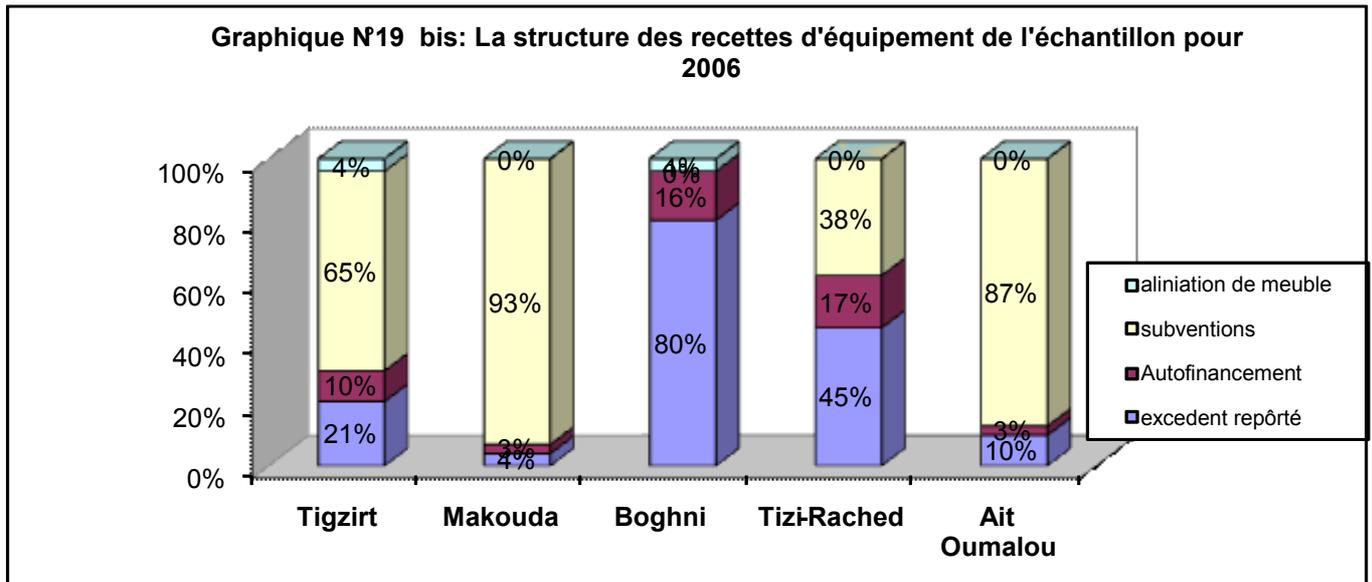
L'offre d'équipement des communes peut être appréhendée à partir des dépenses d'équipement réelles. Avant de faire l'analyse de ces dépenses distinguées à l'équipement et investissement on étudiera tout d'abord les sources de leur financement.

**2.1) Les sources de financement des programmes d'équipement public**

L'étude de la structure des recettes d'équipement des communes montre une disparité entre les parts des produits alimentant cette section. Le graphique ( N°19) illustre parfaitement les principaux postes qui l'alimentent :



Sources : données de la DAL+ calculs



Sources : données de la DAL+ calculs

L'aliénation de meubles et immeubles et de gros matériel a rapporté 3% de recettes à la section d'équipement, tandis que l'emprunt demeure une source de financement de l'équipement non utilisée. Cela confirme l'incapacité de remboursement dans la quelles se retrouvent les communes et la rigidité des conditions juridiques liées au recours à ce type de financement.

Le prélèvement sur la section de fonctionnement exprime l'effort d'autofinancement dégagé par les communes sur leurs recettes de fonctionnement au profit de l'équipement et de l'investissement. Il occupe une part de 7% (relativement très faible) dans le financement de la section d'équipement. Autrement dit, l'apport propre des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou dans le financement de leurs actions d'équipement représente moins d'un dixième du total. Les taux les plus importants de prélèvement sont dégagés par les communes de Tizi-Rached, Tizi-Ouzou, Azazga. Ces communes ont constituées respectivement pour 2006 :17%, 18%, 26%. Mais qu'en est-il réellement de la part de l'autofinancement communal dans le financement des équipements publics ?

<sup>1</sup> L'excédent reporté regroupe essentiellement les restes-à-réaliser en dépenses pour cause de travaux ou des surestimations des dépenses allouées, lors des prévisions.

## 2.2) La part de l'autofinancement dans le financement des programmes d'équipement

L'évolution considérable des charges de fonctionnement des communes, a conduit le FCCL à orienter son action essentiellement au profit du fonctionnement de ces collectivités au détriment du développement de l'infrastructure et de l'équipement communal.

Par contre, l'autofinancement (le prélèvement sur les recettes de fonctionnement<sup>1</sup>) ne représente qu'un caractère subsidiaire (exception faite pour les communes chefs-lieux de wilaya et certaines communes chef-lieu de daïra). Le tableau ci-dessous retrace le montant des prélèvements effectués par les communes de l'échantillon étudié pour l'année 2006.

**Tableau N°34 : La part de l'autofinancement dans les recettes d'équipement.**

Communes	L'autofinancement (En Da)	Recette équipement (En Da)	Part de l'auto financement (%)
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	145308867	792763589	18%
<b>Communes (CLD)</b>			
Azazga.....	43534168	170236974	26%
Mekla.....	1426650	45553846	3%
Tigzirt.....	6355329	64123633	10%
Makouda.....	2246267	76291161	3%
Boghni.....	5444747	34122693	16%
Tizi-Rached.....	30456203	176756193	17%
<b>Communes rurales (CLC)</b>			
Ait Oumalou.....	842000	248287931	3%
Ait Chafâa.....	74170	32415885	0.15%
Beni-Zemenzer.....	1101505	5965467	3.4%
<b>Total</b>	<b>236789906</b>	<b>1466517372</b>	<b>16%</b>

Source : données de la DAL+ Calculs

D'une manière globale, la structure des recettes d'équipement des budgets communaux nous permet de conclure que l'action d'équipement des communes est plus l'affaire de l'Etat que celle des communes. L'affirmation avancée selon laquelle les communes seraient des investisseurs sur ordre de l'Etat bailleur de fonds, se trouve fondée et renforcée par la structure des budgets communaux, le financement des actions d'équipement par les ressources propres de la commune ne correspond réellement qu'à 10% du budget d'équipement (l'autofinancement).

<sup>1</sup> Prévu par l'article 161 de la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune

De l'analyse du tableau (N°34) il ressort que le montant du prélèvement (autofinancement) ne participe pas d'une manière significative à la réalisation des projets d'équipement, alors que la part des subventions est relativement importante, sauf pour la commune de Boghni qui ne bénéficie pas de subvention vus les excédents reportés enregistrés. Ainsi la part de l'autofinancement de toutes les communes de l'échantillon dans les recettes globales de la section recettes d'équipement et d'investissement en moyenne ne dépasse pas 16%. Cette situation s'explique par la faiblesse des recettes de fonctionnement sur lesquels ces prélèvements sont effectués. Les montants de l'autofinancement de la majeure partie des communes ne peuvent financer aucun projet d'équipement même de petite envergure, notamment dans une conjoncture de baisse du pouvoir d'achat.

En guise de conclusion, on peut dire que les projets d'équipement sont financés par des subventions, elles sont gravées d'affectation spéciale et servent à la réalisation de projets préalablement déterminés. Tandis que l'autofinancement sert au financement de l'acquisition de petit matériel et outillage pour les communes et autres établissements qui en dépendent (écoles primaires, centres de santé, centres culturels...).

**Tableau N° 35 : Dotation de l'autofinancement communal (2006)**

Communes	Montant de l'auto financement (En Da)	Population communale	Dotation annuelles (Da /hab)
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	145308867	117259	1239
<b>Communes (CLD)</b>			
Azazga.....	43534168	30911	1408
Mekla.....	1426650	26315	54
Tigzirt.....	6355329	10413	610
Makouda.....	2246267	22548	100
Boghni.....	5444747	31983	170
Tizi-Rached.....	30456203	16861	1806
<b>Communes rurales (CLC)</b>			
Ait Oumalou.....	842000	9233	91
Ait Chafâa.....	74170	3865	19
Beni-Zemenzer.....	1101505	12118	91
<b>Total</b>	<b>236789906</b>	<b>281506</b>	<b>841</b>

Source : données de la DAL+Calculs

Les chiffres retracés dans ce tableau sont éloquentes par eux-mêmes. 60% des communes de l'échantillon ont une dotation annuelle inférieure à 200Da/hab/an, 10% des communes ont une dotation comprise entre 500Da/hab/an et 1000Da/hab/an, alors que 30% des communes ont une dotation de l'autofinancement supérieur à 1000Da/hab/an. Ce qui témoigne de la précarité de l'autofinancement dans certaines communes ce qui est le corollaire de la faiblesse des ressources de fonctionnement sur lesquelles ces prélèvements sont opérés.

En somme, la dépendance financière en matière de réalisation des investissements, puisque la majorité des programmes sont financés par l'Etat, apparaît comme étant un enjeu politique très important où les communes semblent être des agents d'exécution de programmes locaux répondant à des orientations nationales.

### 3) Le niveau de l'offre d'équipement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou

Pour rendre compte du niveau de l'offre d'équipement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, nous avons calculé l'effort d'équipement pour chaque commune sur la période (2004-2006) en rapportant les dépenses d'équipement à la population de chaque commune<sup>1</sup>. Par la suite nous avons déterminé l'effort moyen pour chaque commune sur l'ensemble de la période. Les résultats sont représentés dans le tableau ci-dessous.

**Tableau N°36 : L'effort moyen d'équipement des communes de l'échantillon sur la période 2004-2006(En Da)**

Communes	2004	2005	2006	L'effort moyen / commune
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	4 126	5 235	4 888	<b>4750</b>
<b>Communes (CLD)</b>				
Azazga.....	3 775	6 097	5 507	<b>5 126</b>
Mekla.....	3 422	3 458	1 724	<b>2 868</b>
Tigzirt.....	3 757	3 920	6 197	<b>4 625</b>
Makouda.....	969	1 234	3 287	<b>1 830</b>
Boghni.....	2 067	2 067	1 066	<b>1 733</b>
Tizi-Rached.....	11 254	13 996	10 483	<b>11 911</b>
<b>Communes rurales (CLC)</b>				
Ait Oumalou.....	3 226	2 306	2 812	<b>2 781</b>
Ait Chafâa.....	4 445	5 159	12 493	<b>7 365</b>
Beni-Zemenzer.....	2 431	193	2 635	<b>1 753</b>

Source : données de la DAL+ calculs

<sup>1</sup> En utilisant les estimations de la population par commune établies par la DPAT de Tizi-Ouzou pour 2006

L'exploitation de la nomenclature des programmes d'équipements des communes de l'échantillon fait apparaître des dépenses destinées essentiellement à la réalisation de projets d'équipement de base. Il s'agit notamment des équipements scolaires et sanitaires, des réseaux d'adduction en eaux potables (AEP), des réseaux d'assainissement, de l'entretien de la voirie...

Le tableau précédent (N°36) montre quelles ont été les dépenses des communes en équipement par habitant durant la période étudiée. Ainsi, cinq communes (soit 50%) ont un effort d'équipement n'accédant pas les 3 000 DA par habitant, trois communes (soit 30%) ont un ratio compris entre 4 000 DA et 6 000 DA par habitant, alors que, deux communes (soit 20%) ont un ratio de l'effort moyen d'équipement qui dépasse les 6 000 DA.

Il en ressort que l'effort moyen d'équipement est relativement fort dans les communes riches, qui dégagent un autofinancement important et dans celles qui ont une taille démographique réduite, en revanche il est très faible pour les communes pauvres et/ou de taille importante (Ait Oumalou et Makouda Beni Zemenzer...).

Cependant, l'effort moyen d'équipement ne nous permet pas de porter un jugement direct et définitif sur le niveau réel d'infrastructures des communes. En effet, pour les quelques communes aisées financièrement, cet effort est relativement permanent, puisque il est réalisé pour une grande part avec leur propre financement. De ce fait, les actions d'équipement portent généralement sur la réalisation des équipements autres que les équipements de base. En revanche, pour les communes démunies financièrement dont les actions d'équipement dépendent directement des subventions de l'Etat, la réalité montre le faible niveau d'équipement dans lequel elles se trouvent. Dans ce cas, les actions d'équipement visent la réalisation des infrastructures de base (centre de santé, écoles, routes...).

Cette inégalité de niveaux d'équipement des communes doit inciter l'Etat à revoir le mode d'attribution des subventions qui se base actuellement à titre principal sur le critère démographique. Par ailleurs, le niveau de l'infrastructure doit être amélioré pour le cas des communes de montagne, qui forment près de 60% des communes de la wilaya pour vaincre l'exode rural et fixer ainsi la population.

**3.1) La maîtrise des projets d'équipement des communes**

Pour rendre compte du degré de maîtrise des actions d'équipement par les communes, notre intérêt se portera sur les taux de réalisation des dépenses fixées dans leurs budgets.

Le tableau suivant retrace les restes-à-réaliser et les taux de réalisation des dépenses d'équipement pour les communes formant notre échantillon.

**Tableau N°37 : Le taux de réalisation des dépenses d'équipement des communes  
2004-2006( En 10<sup>4</sup> Da)**

<b>Communes</b>	<b>Les fixations de dépenses D'équipement</b>	<b>Les restes à réaliser</b>	<b>Le taux de réalisation</b>
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	5732.7	1931.3	66.30 %
<b>Communes (CLD)</b>			
Azazga.....	1702.3	893	47.54 %
Mekla.....	453.7	106.6	76.48 %
Tigzirt.....	645.2	165.7	74.31 %
Makouda.....	741.2	136	81.63 %
Boghni.....	341.2	00	100 %
Tizi-Rached.....	1767.5	725.5	58.95 %
<b>Communes rurales (CLC)</b>			
Ait Oumalou.....	259.6	50.2	80.62 %
Ait Chafâa.....	482.8	0.9	81.35 %
Beni-Zemenzer.....	319.4	33.2	83.31 %

Source : données de la DAL+ calculs.

Les taux de réalisation annuel des actions d'équipement par commune varient entre 47.54 % et 100%. Autrement dit, sur les projets inscrits dans leurs budgets, les communes accusent des restes-a-réaliser allant de 0 % à 52.46 %. Ces restes-à-réaliser, constituent une contrainte pour les communes dans la mesure où ils affectent la réalisation de nouveaux projets, sont considérés comme des fonds inexploités donc des manques à gagner pour la collectivité.

**3.2) Le niveau du service rendu (N.S.R)**

L'augmentation des dépenses de fonctionnement signifie-elle une augmentation du niveau du service rendu par la commune ?

Durant la période 2004-2006 les communes étudiées ont vu leurs dépenses de gestion<sup>1</sup> à la hausse avec un taux de 15.4%, le rapport entre ces dépenses et la population communale nous permet de mesurer l'évolution du train de vie c'est-à-dire le niveau du service par commune.

**Tableau N°38 : Evolution du niveau du service rendu (N.S.R) pour 2006(En Da)**

<b>Communes</b>	<b>Dépenses de gestion</b>	<b>population</b>	<b>N.S.R (DA/Hab)</b>
<b>Tizi-Ouzou (CLW)</b>	1 213 181 658	117 259	<b>10 346.1</b>
<b>Communes (CLD)</b>			
Azazga.....	133 821 989	30 911	<b>4 329.26</b>
Mekla.....	54 741 433	26 315	<b>2 080.23</b>
Tigzirt.....	56 295 348	10 413	<b>5 406.25</b>
Makouda.....	51 256 062	22 548	<b>2 273.19</b>
Boghni.....	81 485 891	31 983	<b>2 547.78</b>
Tizi-Rached.....	121 092 643	16 764	<b>7 223.37</b>
<b>Communes rurales (CLC)</b>			
Ait Oumalou.....	27 196 662	9 233	<b>2 945.59</b>
Ait Chafâa.....	17 787 806	3 865	<b>4 602.27</b>
Beni-Zemenzer.....	26 956 902	12 118	<b>2 224.53</b>

Source : données de la DAL+ calculs

A la lecture du tableau (N°38), on remarque que le N.S.R par commune est considérablement variable d'une commune à une autre ; il est fonction du nombre d'habitant et des sommes de dépenses de fonctionnement. Ainsi, cinq communes (soit 50%) ont un effort d'équipement n'accédant pas les 3 000 DA par habitant, trois communes (soit 30%) ont un ratio compris entre 4 000 DA et 6 000 DA par habitant, alors que, deux communes (soit 20%) ont un niveau du service rendu dépassant les 6 000 DA. Donc toute augmentation des dépenses de fonctionnement ne signifie pas toujours une augmentation du N.S.R

<sup>1</sup> Dépenses de gestion sont les dépenses de fonctionnement.

**Section (3) : Pour une dynamique des finances locales****1) L'état des lieux du système des finances communales actuel**

Nous avons tenté de présenter le système actuel de financement des budgets communaux. Ce système repose sur un certain nombre de ressources dont bénéficient les communes, soit directement, ou indirectement par le biais d'organisme extérieur (le FCCL).

Il a été constaté que ce système de financement présente des limites et des insuffisances au regard des responsabilités que la loi conférait dans ses textes à la charge de la commune. La loi 90-08 relative à la commune énumère ces attributions légales qui peuvent être résumés de la sorte :

**1.1) Les attributions légales des communes**

A la lecture de l'article 86 des attributions socioéconomiques impératives aux communes sont les suivantes :

- L'aménagement et le développement local ;
- L'urbanisation et les équipements infrastructurels ;
- L'enseignement fondamental et préscolaire ;
- Les équipements socio-collectifs ;
- L'habitat ;
- L'environnement, l'hygiène et la salubrité publique ;
- Les investissements économiques.

Le même article confère à la commune la responsabilité de remplir et de fournir un certain nombre de biens et services publics :

- L'alimentation en eau potable ;
- L'évacuation des eaux usées ;
- Enlèvement des ordures ménagères ;
- La gestion des halls, marchés et points de distribution publique ;
- La mise en pace d'un réseau de transport public ;
- La gestion et l'entretien des cimetières et des services funéraires.

S'acquitter de toutes ces missions exige une organisation et des ressources adéquates aussi bien sur le plan matériel, humain que financier.

**1.2) Le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales**

La situation que vivent les communes actuellement fait ressortir des éléments de budget relativement contrariés. En dépit des multiples réalisations des communes, on assiste à une dégradation du cadre de vie des citoyens, surtout en milieu urbain, avec tous les fléaux sociaux qu'on y retrouve, par ailleurs, les profondes mutations qu'a connues le pays ne semble pas avoir modifié ni les approches ni les comportements en matière de gestion des affaires locales.

L'analyse de la situation et la structure des dépenses et des recettes des communes permet de déceler les insuffisances du système de financement actuel des collectivités locales ainsi que les causes principales des dysfonctionnements.

La structure des dépenses des communes fait ressortir la prédominance des rémunérations et charges sociales du personnel qui représente un poste de dépenses le plus important dans les budgets communaux. La masse salariale qui grève lourdement les budgets de nos communes a un impact qui se répercute directement sur les capacités d'autofinancement des collectivités locales et sur la maintenance du patrimoine en état de dégradation.

Le second poste de dépenses concerne l'épargne dégagée par les communes sur leurs recettes de fonctionnement au profit de l'équipement et de l'investissement et qui n'excèdent guère le taux minimum légal de 10%.

En raison de la conjoncture et le niveau d'inflation les dépenses d'équipement et d'investissement diminuent, alors que les besoins de financement dans le domaine sont importants au regard de l'état actuel de la voirie communale. En effet, la vétusté du réseau d'adduction d'eau potable et l'extension du réseau d'électrification, engendre de plus en plus de charges. La satisfaction des besoins sociaux des populations dans ce domaine, est loin d'être entièrement prise en charge.

L'analyse des recettes des communes fait ressortir la prépondérance des recettes fiscales et la faiblesse des recettes patrimoniales et domaniales.

Les causes des dysfonctionnements actuels de l'institution communale sont globalement attribuées aux facteurs suivants :

- L'inobservation du principe consacré par l'article 184 du code communal selon lequel toute mission nouvelle confiée aux communes doit être corrélativement accompagnée de moyens nécessaires à son accomplissement, règle non respectée dans les faits ;

- L'organisation territoriale de 1984 qui n'a pas été accompagnée de nouvelles ressources au profit des collectivités locales pour faire face aux charges supplémentaires induites ;
- Un système de fiscalité locale actuel ne favorisant pas un développement autonome des collectivités locales, en raison :
  - Des impôts diversifiés mais un faible rendement en raison de forte centralisation ;
  - Une inégale répartition des richesses, doublée d'un système uniforme, qui ne prend pas en compte la diversité des situations économiques des collectivités locales ;
  - Une mauvaise exploitation des gisements fiscaux qui commande de rendre plus productive les taxes actuelles plutôt que la création de nouvelles taxes ;
  - Les mécanismes de recouvrement des recettes ne semblent pas adaptés ;
  - Un système peu motivant dans la mesure où les communes qui gèrent bien, ne veulent pas payer pour les communes qui gaspillent.
- L'insuffisance dans le management et la gestion de certaines communes est également un facteur important dans la situation actuelle ;
- L'impact de la masse salariale sur les budgets communaux des dépenses réelles de fonctionnement qui hypothèque toute perspective de développement des communes.

## **2) Les mesures d'amélioration des finances communales d'ordre institutionnel, organisationnel et managérial**

Face à cette situation et pour réhabiliter les finances locales par-là le développement local, les idées-forces qui font l'objet de profondes réflexions s'articulent autour d'un certain nombre de mesures d'ordres institutionnel, organisationnel et managérial.

### **2.1) Les mesures d'ordre institutionnel**

Au plan des mesures d'ordre institutionnel, l'attention porte notamment sur la décentralisation du pouvoir fiscal, l'accroissement des ressources fiscales et l'implication des communes dans les mécanismes de recouvrement.

L'insuffisance des ressources fiscales dans l'alimentation des budgets communaux par rapport à celui de l'Etat nous conduit à orienter notre réflexion sur un renforcement des capacités financières des communes par un transfert progressif de certains impôts de l'Etat vers les collectivités locales. Le partage des responsabilités entre le pouvoir central et le pouvoir local doit s'accompagner d'un transfert équitable et équivalent en terme de ressources financières afin d'asseoir le partage sur un point d'équilibre.

Actuellement la fiscalité locale se distingue de la fiscalité d'Etat par son aspect quantitatif : excès d'impôts pour de très faibles revenus.

### **2.1.1) L'assistance de l'autorité communale aux opérations d'assiette et de recouvrement de l'impôt**

Pour que la fiscalité locale soit mieux valorisée, il est primordial de rendre l'impôt plus rentable (les impôts existants et non pas la création de nouveaux impôts) en accordant un rôle actif aux collectivités locales notamment les communes dans les opérations d'assiette et de recouvrement de l'impôt.

- **Concernant les opérations d'assiette :** il est important, voire même indispensable de recenser toute possibilité ou potentialité de source de revenu, en provenance de tout type d'activité localisée au sein d'une commune car elle représente une source considérable pour celle-ci ; c'est pour cela que la commune doit jouer un rôle important dans le recensement des activités au chevet des services fiscaux, ainsi elle aura le rôle d'un gendarme d'activité au niveau de son territoire afin de lutter contre le marché parallèle qui échappe aux services fiscaux. Cette activité illégale fait perdre des sommes colossales qui sont considérées comme un manque à gagner pour l'Etat et les collectivités locales.
- **Concernant les opérations de recouvrement :** sur le plan du recouvrement des ressources fiscales, on constate que celui-ci est assuré exclusivement par les services de l'Etat, de plus la répartition de ces ressources entre les différentes collectivités locales est effectuée par ces mêmes services. Or, dans la pratique, on constate que la mauvaise individualisation des recouvrements a aboutit à une redistribution des ressources fiscales mal équilibrées entre les collectivités locales et le FCCL. Les communes doivent s'impliquer dans le recouvrement en collaboration étroite avec les services fiscaux<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Action conjointe pour l'identification des redevables et assistance aux opérations correctives

**2.1.2) La séparation judiciaire des compétences en matières de fiscalité entre l'Etat et le Local**

Afin de faire face à l'indigence des ressources financières des collectivités locales, l'Etat doit se dessaisir de certains impôts au profit des collectivités locales vu que la fiscalité de l'Etat est d'un rendement supérieur à la fiscalité locale pour ne pas dire que la fiscalité locale est dérisoire devant la fiscalité de l'Etat (celle-ci représente  $\frac{3}{4}$  de la fiscalité totale). Les impôts à transférer de l'Etat vers les communes doivent être sélectionnés en tenant compte du critère de localisation de l'impôt d'où la nécessité de transférer l'impôt sur le Revenu Global (IRG), la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) et les droits d'enregistrement et de timbre.

**2.1.3) Le transfert des compétences financières**

L'assainissement de la situation financière des collectivités locales doit être le fruit d'une gestion rigoureuse et avisée des dépenses, notamment en resserrant de façon volontariste leurs dépenses de gestion et en rationalisant les mesures de recrutement.

Le mode de financement tel que prescrit par les lois de 1990 n'est plus adapté au rôle que les Collectivités Locales doivent réellement jouer.

Il est paradoxal qu'un système d'impôts mis en place par étapes et adapté à une économie socialiste serve au financement d'équipements collectifs planifiés par un Etat interventionniste dont la doctrine affichée est désormais d'essence libérale.

L'utilisation du référentiel économique se fera au service de la gestion du local car elle vise à maintenir ou à accroître les ressources financières des collectivités locales pour leur permettre d'assurer leur fonction première d'équipement urbain et de fonctionnement des services publics.

**2.2) L'unification des sources de financement de l'investissement**

la commune est la cellule de base la plus proche des citoyens dont le rôle attendu est la fourniture de biens et services de plus en plus diversifiés, avec l'augmentation du volume des services rendus et de la diversification des exigences des citoyens, la commune, dans l'accomplissement de ses tâches et missions devra disposer de ressources de plus en plus importantes.

Après l'analyse de la structure des budgets communaux on a remarqué une dispersion des sources de financement des équipements et de l'investissement (l'autofinancement, les subventions de l'Etat et du FCCL, les PCD et les PSD). Ces sources de financement sont généralement conditionnées et affectées à la réalisation d'équipements prédéterminés ne laissant pas beaucoup d'initiatives au pouvoir local, et de plus, elle nécessite tout un dossier technique que la commune devrait soumettre au chef de Daïra qui va centraliser tous les dossiers des communes dont il a la charge puis il réalise un classement par ordre de priorité. Une fois arrêtée, la liste est soumise à la wilaya qui sera examinée par l'organe délibérant et les conseils exécutifs.

Vu que les sources de financement actuelles revêtent un caractère bureaucratique, il y'a nécessité de mise en place d'un système de globalisation de l'aide aux communes constituées de subventions laissées à la disposition de la commune pour les gérer comme elle l'entend.

### **2.3) La mise en place d'un système de crédit aux collectivités locales**

L'une des mesures essentielles consisterait à unifier les sources extérieures de financement des communes et des wilayas, en instituant une banque de développement des collectivités locales. Organisée à partir du service des fonds communs, elle serait indifféremment alimentée par:

- Des impôts locaux ;
- Des impôts de l'Etat ;
- Des subventions du budget de l'Etat ;
- Des placements des collectivités locales ;
- L'apport de la trésorerie des communes et des wilayas.

Dirigée avec la participation des élus locaux, elle aurait à assurer dans le cadre des orientations générales de l'économie nationale les missions suivantes:

- L'octroi d'attributions globales de fonctionnement à chaque collectivité calculée selon certains paramètres tels que le potentiel fiscal et la taille de la commune;
- L'attribution d'une dotation globalisée dans le cadre des P.C.D. et des P.S.D destinée à relayer l'autofinancement des collectivités locales en matière d'équipement et d'investissement. Elle serait calculée non point arbitrairement à partir de l'addition des coûts de projets difficilement estimables, mais sur la base

de critères financiers et physico-économiques (besoins, taille, hiérarchie et spécialisation urbaine ....);

- L'octroi d'un emprunt aux collectivités locales pour leurs propres équipements ;
- Le financement de la constitution de réserves financières nécessaires à l'implantation de ces équipements.

### **3) Les suggestions de modernisation**

#### **3.1) Doter les services communaux d'un système d'informations statistiques**

Actuellement, les communes algériennes ne disposent d'aucun système d'information statistiques concernant les composantes de leur territoire, alors qu'en réalité, les études statistiques permettent de rationaliser et de situer les choix et décisions afin d'opérer la meilleure stratégie possible, ainsi elles disposeront de tableaux de bord qui leur servent d'indicateurs et qui permet à la tutelle de mesurer l'impact des stratégies prises au niveau local sur le développement des communes, et de juger de la bonne aptitude de l'équipe dirigeante.

Les statistiques à collecter par les services de la commune sont :

- **Les statistiques financières** : en rapportant les données des documents comptables dont dispose la commune entre autres les budgets et les comptes administratifs à d'autres paramètres (population, superficie, équipement, ...) on obtient des ratios<sup>1</sup> significatifs sur la santé financière de la commune.
- **Les statistiques démographiques** : c'est toute l'information concernant les résidents de la commune, non seulement le nombre total mais aussi le nombre de ménages, les groupes par âge et par sexe, les naissances et les décès. Grâce à ces statistiques, la commune pourra prévenir à l'avance les besoins auxquels elle aura à faire face au moment opportun (pour faire des prévisions sur les services et les biens publics à mettre à la disposition des citoyens).
- **Les statistiques socio-économiques** : la commune doit détenir toute l'information sur l'activité économique exercée sur son territoire, entre autres le nombre d'employés par an, et par classe d'emploi pour connaître la proportion de la population active ainsi que le taux de chômage car ces éléments s'avèrent important lorsque la commune décide d'opérer une politique de redistribution des revenus (allocation chômage, aide aux nécessiteux, ...).

---

<sup>1</sup> Ratio du niveau de service rendu, l'effort d'équipement, les dépenses par fonction,...

- **Les statistiques sur l'utilisation du sol** : la commune doit recenser tout son parc mobilier (logements et bâtiments) ainsi que la longueur des routes et des réseaux divers afin de savoir les lieux propices pour la réalisation des équipements et des infrastructures en tenant compte de la concentration de la population sur son territoire.

- **Les statistiques sur les prix** : la commune doit connaître les prix plafonds et les prix planchers d'accès à ses domaines ainsi que celui de leur cession (foncier agricole et industriel) et les prix des habitations qu'elle loue ou qu'elle vend aux particuliers.

Une fois que la commune aura à disposition tout ces types de statistiques, elle va les englober dans un même document qui va lui servir de tableau de bord qu'elle pourra même publier afin de promouvoir sa localité à travers la relance et l'incitation de l'investissement potentiel désirant se localiser dans cette commune grâce aux équipements et autres services publics potentiels.

### **3.2) Les suggestions d'organisation et de gestion**

#### **3.2.1) La revalorisation des gisements locaux**

Sachant que l'apport généré par le patrimoine des collectivités locales est très faible, il est cependant nécessaire de réexaminer le système des droits et tarifs des services publics dans le sens d'une grande rationalisation des services rendus aux usagers.

Cette mesure permettra une plus grande participation des usagers au bon fonctionnement des services publics, l'objectif de cette tarification devant s'articuler autour des éléments suivants :

- **La tarification** : il s'agit de trouver le mode de calcul du prix des différents services rendus par la commune afin de faire payer les bénéficiaires.
- **La normalisation** : il faudrait comparer et égaliser les coûts de prestations rendues en tenant compte des différences induites
- **La fonction** : ce paramètre permettra de mettre en lumière les coûts harmonieux susceptibles de réaménagement par les services concernés.

Les ressources de gestion sont constituées de contributions ou participations versées volontairement par les usagers des services et biens publics, ces ressources se caractérisent par leur aspect subsidiaire ( d'un rendement faible) ; contrairement aux ressources fiscales, les communes sont dotées d'un pouvoir de fixer elles-mêmes le taux de redevance et leur mode

de recouvrement, de nombreux gisements existent au niveau local ne demandent qu'à être exploités, ils concernent aussi bien leur patrimoine que les prestations qu'elles fournissent aux citoyens

### **1) La revalorisation des biens domaniaux**

La commune dispose d'un parc meuble et immeuble qu'elle peut mettre à disposition des tiers dans un but commercial ou non commercial, l'occupation du domaine public doit donner lieu à un paiement d'une redevance qui varie en fonction du caractère de l'activité exercée par l'occupant.

#### **- L'usage du domaine public dans un domaine commercial**

L'occupation d'un terrain ou parcelle publique pour exercer une activité commerciale ou publicitaire doit donner suite à deux types de droit : le droit de voirie et le droit de place dans les halls, foires et marchés.

#### **- L'usage du domaine public dans un domaine non commercial**

L'utilisation du domaine public à des fins non commerciales devant donner lieu au paiement d'une redevance, elle concerne essentiellement le droit de stationnement de véhicules ou le dépôt de matériaux de constructions sur la voie publique. Cette utilisation privative du domaine public doit être soumise à une redevance qui permettra d'alimenter les caisses de la commune et de contraindre le constructeur à dégager la voie publique dans les plus brefs délais.

### **2) La revalorisation des produits d'exploitation**

La fonction essentielle des communes réside dans l'offre de biens et services à destination des citoyens usagers, ces biens et services publics sont délivrés gratuitement ou parfois faiblement rémunérés (participation symbolique), si ces missions sont gratuites pour le citoyen, elles sont par contre onéreuses pour la commune qui les délivre. La commune devra exiger le paiement d'un prix en contrepartie de l'utilisation du bien ou de services afin de faire face aux charges de fonctionnement et pourquoi pas de dégager un surplus pour renforcer leurs équipements et investissements qui engendreront des services aux citoyens, ce qui a été précisé par la loi 90-08 « dans le cadre de la gestion de son patrimoine et du

fonctionnement des services publics locaux, la commune peut fixer une participation financière des usagers en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie »<sup>1</sup>

### **3.2.2) Modalités de gestion des services publics**

Dans le but de remédier aux insuffisances des communes en matière de gestion de service publics, la recherche de nouveaux modes de gestion s'avère indispensable et le recours à d'autres personnes physiques ou morales, publiques ou privées, doit être envisagée du fait que rien n'interdit aux communes le recours à autrui pour la gestion des services publics dans le cadre légal, les modes de gestion pour lesquels peut opter la communes sont :

#### **- L'établissement public communal**

Pour la gestion de ses services, la commune peut créer des établissements publics communaux dotés de la personnalité morale et l'autonomie financière. Ces établissements peuvent revêtir un caractère administratif ou industriel et commercial selon l'objet qu'ils comportent. En outre, les Assemblées Populaires Communales de deux ou plusieurs communes peuvent décider de s'associer pour la réalisation et la gestion d'œuvres, d'équipements et de services d'utilité intercommunale dans le cadre d'un établissement public intercommunal.

#### **- La concession**

Il n'y a pas un texte unique qui régleme la concession mais des dispositions propres à chaque domaine d'activité ou à une administration. Sans qu'il y ait une définition légale, on en trouve des aspects dans la loi 88-01 d'orientation sur les entreprises publiques économiques, l'article 35 la loi domaniale, la loi 90-08 relative à la commune<sup>2</sup>, la loi 90-09 relative à la wilaya<sup>3</sup>. De plus, de nombreux textes spéciaux y font référence comme les textes sur l'électricité, les transports ou autres.

On parle de concession quand une collectivité publique charge un concessionnaire d'assurer la construction d'un ouvrage public ou l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, en échange de quoi il perçoit une redevance fixée de manière forfaitaire et payée par les usagers ; le plus souvent ces deux objets vont de pair, la construction d'un

---

<sup>1</sup> Art 147 de la loi 90-08 du 07 Avril 1990 relative à la commune

<sup>2</sup> Articles 132, 133 et 138.

<sup>3</sup> Articles 119, 130 et 133

ouvrage public est parachevée par l'exploitation d'un service public qui permet d'amortir la construction de l'ouvrage. La durée de la concession demeure très longue de 30 à 50 ans, alors que de telles durées ne sont plus de mises aujourd'hui. L'administration continue de garder le contrôle des opérations.

#### **- L'affermage**

C'est un mode contractuel de gestion qui a pour objet de confier l'exploitation d'un service public à un fermier et qu'il l'exploite à ses risques et périls. La réalisation de l'ouvrage nécessaire pour l'exploitation du service reste à la charge de la collectivité<sup>1</sup> qui apportera les ouvrages et les biens nécessaires. En contrepartie du contrat d'affermage, le fermier se rémunère sur la base des redevances qui lui seront versées par les usagers, il peut faire des bénéfices dont il reverse une partie à l'administration. La passation du contrat est soumise à des conditions de publicité, de transparence et de mise en concurrence. La durée de l'affermage est de 12 années au maximum.

L'affermage vise à remédier certains inconvénients de la concession, notamment en permettant à l'autorité publique d'exercer une surveillance plus grande sur le fermier, par exemple pour garantir la continuité du service public. La concession peut se transformer en affermage quand les ouvrages sont amortis, le nouveau fermier peut être différent du concessionnaire initial.

### **3.2.3) La modernisation de 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 de l'informatique est à généraliser dans l'ensemble des services locaux pour des tâches financières, techniques ou administratives. Par ailleurs, le contrôle de gestion, et plus particulièrement le contrôle de coûts, permet aux collectivités locales de maîtriser leurs dépenses et les différents aspects de leur gestion.

---

<sup>1</sup> Les abattoirs, les marchés à bestiaux, les stades...

**3.2.4) Les formes nouvelles de la gestion publique**

La pénétration de la gestion privée dans les services publics locaux est un processus qui aide à la promotion d'une autre manière de gérer et qui vise avant tout la réalisation des objectifs fixés et la qualité des prestations.

Le souci de la bonne gestion doit apparaître de façon très significative dans les choix qu'effectuent les collectivités locales sur les modes de gestion des services publics locaux.

Toutes les formules, dans leur grande diversité, sans à priori, doivent être utilisées judicieusement, à savoir la régie, la concession, les prestations de services, la régie intéressée...

Les effets induits sont incontestable et donnent lieu à :

- un style plus managérial aux responsables locaux dans l'exercice de leur fonction de gestionnaires;
- une concurrence parfois directe qui se déroule entre les collectivités locales pour intervenir dans certains domaines;
- des mutations significatives dans les comportements;
- des pressions fortes sur les services extérieurs pour moderniser leur gestion interne.

### **Conclusion**

La conjoncture actuelle des finances communale est marquée par un resserrement, toutefois, la crise que traversent les communes dont les déficits financiers ne cessent de grimper et de s'élargir est le résultat direct de l'inadéquation des ressources et les missions assignées à l'institution communale. Les concours de l'Etat aux collectivités locales, ayant pour préoccupation de combler l'insuffisance de ces dernières en ressources propres (fiscalité notamment), remettent en cause la logique décentralisatrice au moins dans sa conception théorique par le renforcement de la dépendance des collectivités locales vis-à-vis de l'Etat.

Ce système de partage est caractérisé par un aspect quantitatif de la fiscalité locale que par son aspect qualitatif. L'Etat maître du jeu s'approprie les impôts les plus importants en matière de rentabilité, qui portent généralement sur le revenu, le capital, les hydrocarbures, le chiffre d'affaire...

La situation cruciale que traverse les communes est vouée à s'empirer à l'avenir, car l'exode rural à en effet, pour conséquence de multiplier les problèmes, ceux de l'urbanisation croissante d'une part, ceux d'une désertification qui rend plus aléatoire et coûteuses la fourniture de services publics au citoyen d'autre part.

La capacité des communes à se prendre en charge se mesure, à l'importance des actions concrétisées par rapport à celle projetées. Que se soit pour les communes « riches » que pour les communes « pauvres », le réel des finances communales fait ressortir, d'une part la difficulté de compenser les dépenses réelles par des recettes réelles de fonctionnement, et d'autre part la présence chronique d'actions compromises en équipement qui dépassent celles qui sont concrétisées.

Le renforcement des capacités financières des communes qui s'insère dans le cadre d'une réforme des finances locales se traduira par des missions importantes à assumer. Les communes devront faire preuve de capacité de décision et de gestion renforcée, à travers des leviers pour un meilleur fonctionnement de la décentralisation grâce au système d'information et les outils de gestion.

La recherche de l'efficacité des actions publiques et la montée en puissance des idées libérales ont conduit l'Etat partout dans le monde à réorganiser son mode d'intervention à partir des années quatre vingt. Cette réorganisation est souvent orientée vers la notion de décentralisation.

La conjoncture actuelle caractérisée par un resserrement des finances publiques de l'Etat et par l'expansion des besoins, constitue un handicap majeur pour tenter de concrétiser un processus de décentralisation et de l'autonomie des collectivités locales ce qui vérifie la première hypothèse de travail.

De multiples dysfonctionnements ayant montré les incohérences et l'incapacité du modèle centralisé à répondre aux exigences du développement en général et du développement local en particulier, c'est pour cela que le train des réformes semble s'orienter résolument vers un modèle relativement plus décentralisé, la fragilité tant du système économique national que de l'équilibre des finances publiques, révélée par la chute brutale mais inattendue des cours du pétrole en février 1986, ne pouvait rester sans effets ni sur le modèle économique ni sur le mode de financement des budgets publics.

La baisse des cours du pétrole a ainsi mis à nu :

- L'extraversion de l'appareil de production national qui avait doublement recours à l'étranger pour son approvisionnement en intrants de production que pour ses besoins de financement ;
- L'extraversion des finances publiques largement dépendantes elles aussi par le biais des recettes fiscales pétrolières et des impôts liés à l'importation des biens et services.

Ce constat, pour le moins alarmant, à très vite mis en évidence la nécessité de revoir en profondeur aussi bien le mode de gestion et de fonctionnement du système économique national que le système de drainage des ressources pour les besoins des budgets publics.

C'est pourquoi, dès 1987, fut installée une Commission Nationale de la Réforme Fiscale, dont l'objectif était de s'interroger sur les voies et moyens de réduire la dépendance des finances publiques à l'égard des recettes fiscales pétrolières, en même temps qu'elle devait proposer des solutions pour redonner à la fiscalité ordinaire sa place dans le drainage des ressources publiques.

Dans le même temps, étaient entamées, à partir de 1988, les réformes du système économique tendant à rendre plus performant l'appareil de production dans le but de desserrer ainsi l'étau de sa double dépendance de l'étranger.

Sur le plan économique, le train de mesures adoptées et mises en application depuis la loi 88-01 relative à l'autonomie des entreprises publiques, puis la signature des accords de rééchelonnement de la dette extérieure (qui ouvrent la voie à l'économie de marché) ont complètement bouleversé le paysage socio-économique national.

Tout ceci, ne pouvait, s'en doute, rester sans conséquences sur les collectivités locales dont les attributions en même temps que la gestion ne pouvaient que subir, par une sorte d'effort, les retombées du resserrement des recettes publiques d'une part et, d'autre part, de la réorganisation rapide du système économique.

Dans ce contexte, la question de la réforme structurelle des finances publiques locales devenait inévitable. De fait, en 1990 étaient promulguées deux lois relatives aux collectivités locales, censées répondre tant du point de vue de la gestion que du point de vue du système de financement des collectivités locales aux effets de la crise économique et financière que vivait le pays.

Dans le contexte actuel les capacités organisationnelles des communes, l'insuffisance de leur encadrement humain, l'indigence de leurs ressources financières propres et la dépendance vis-à-vis de l'Etat qui en découle sont autant de contraintes qui laissent celles-ci sans aptitudes réelles pour impulser une dynamique de développement. De plus, la faible implication des citoyens dans la décision communale laisse entendre que l'objectif de participation populaire dans la gestion des affaires publiques postulé par le code communal reste à réaliser en pratique.

Par ailleurs, les difficultés dues au facteur naturel et surtout géographique imposées par le relief montagneux de la majeure partie des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, ainsi que le volet politique sont des éléments non négligeables.

Dans le cadre de revalorisation des capacités financières (notamment les ressources fiscales qui constituent la principale source de financement des budgets communaux) qui dépend du pouvoir central se heurtent à un enjeu politique important : l'Etat acceptera-t-il de renforcer les pouvoirs des élus locaux donc de leur autonomie ? Autrement dit, l'Etat acceptera-t-il de transférer au profit des élus locaux une partie du champ fiscal lui appartenant

et encore financer, par le biais des dotations d'équipement, les projets défendus par les élus n'appartenant pas à la même famille politique que le gouvernement ?

Les finances locales ne sont pas figées et leur évolution mérite une attention constante. La tendance à l'élargissement des compétences locales, les exigences de l'amélioration de la qualité des services rendus, par-delà leur nécessaire accompagnement par des transferts financiers de l'Etat, impliquent que les collectivités locales doivent maîtriser, contrôler leurs dépenses et moderniser leurs techniques de gestion car il y a une inadéquation entre les ressources de cette dernière et le rôle qu'elle exerce ce qui confirme la deuxième hypothèse.

Le développement des collectivités locales ne peut être réduit aux seules questions d'ordre financier. D'autres aspects sont importants, voire déterminants: institutionnels, partage des compétences, organisation territoriale, modes de gestion, ressources humaines et formation, participation du citoyen... Ils renvoient à des actions qu'il importe d'inscrire dans une approche systémique, prenant en charge efficacement leur degré d'imbrication et d'interdépendance mutuel.

Malgré leur apparente diversité et leur inégal degré de difficulté de mise en œuvre, les mesures envisagées quant à l'évolution de la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, possèdent en commun la préoccupation de faire changer la situation actuelle vers plus de démocratie, de responsabilité, de professionnalisme, de participation des citoyens et de solidarité.

Le moment est venu d'atténuer les rigueurs du centralisme et de diffuser la responsabilité à l'ensemble des structures de l'appareil de l'Etat et de ses démembrements. Ce qu'il faut désormais, c'est « moins d'Etat en haut, plus d'Etat en bas et mieux d'Etat à tous les niveaux ». Cette mutation qui devra s'opérer sans heurts ni ruptures dans les services rendus aux citoyens n'est pas une remise en cause systématique des processus en cours, elle ne revêt pas le caractère d'une réforme dans le sens d'un changement brutal des situations en vigueur, mais elle s'inscrit dans une démarche cohérente et rationnelle ayant pour but d'introduire les réajustements indispensables et de rétablir des normes consacrées par la constitution et dont l'application a été peu ou prou dénaturée ou différée.

Certes, des comportements condamnables continueront d'être enregistrés, des responsabilités seront encore confiées à des agents sans grande formation adéquate préalable, certes des pratiques coûteuses et illégales resteront appliquées, certes enfin l'esprit partisan peut porter atteinte au fonctionnement harmonieux des services locaux ; mais est-ce pour

autant jeter délibérément l'opprobre sur l'ensemble des structures et l'anathème sur toute la ressource humaine locale et renvoyer chaque fois au lendemain toutes les opportunités de redressement ?

Le rejet en bloc ne repose pas sur une évaluation lucide, l'esprit d'émulation, de compétitivité, réside précisément dans un processus de décentralisation des moyens et de répartition des compétences bien compris.

La sphère publique dans sa globalité, avec les interactions des activités centrales et locales, les interpénétrations de leurs ressources et la complémentarité des efforts consentis ainsi que la contribution judicieuse de la sphère privée, tout cela recèle en son sein des atouts majeurs d'un formidable élan. Cela implique évidemment une organisation solide et un exercice rigoureux du rôle de chacun.

La décentralisation financière est un pari sur l'initiative et la responsabilité, car elle permet de libérer les réserves d'énergies locales au service du développement et de l'amélioration du cadre de vie. La dérive financière des communes doit être jugulée pour les rendre en mesure d'affronter les défis de l'économie de marché et d'un univers de compétitivité et de concurrence. L'évolution de plus en plus rapide des modes de vie, des moyens de communication, des circuits économiques, l'accélération imprimée par les techniques et technologies nouvelles nécessitent une adaptation continue des collectivités locales dans la gestion de leurs services et infrastructures.

Les finances locales apparaissent à maints égards comme un parfait révélateur du niveau des évolutions que connaissent les sociétés contemporaines. Partie prenante d'un ensemble complexe, elles sont prises dans un mouvement qui les conduit vers une reformulation des procédures et des techniques.

Concernant la réforme fiscale si souvent annoncée, il est certes difficile d'en dénoncer l'archaïsme, la productivité médiocre, les effets de distorsions ou de désincitations, l'imbrication peu claire avec la fiscalité nationale, bref de juger la fiscalité locale comme totalement inapte à s'insérer dans une société urbaine, ouverte sur l'extérieur.

Mais combien d'ignorance encore quant aux effets réels de ce système sur l'efficacité économique ou sur l'équité ; combien de méconnaissance ou de jugements sommaires à la seule fin de justifier la nécessité de maintenir le « statut quo fiscal » ; combien de réticences enfin à juger de l'impôt local à l'aune de l'utilité des dépenses qu'il finance, et surtout à l'aune de l'économie de marché !

N'est-ce pas là une question essentielle à l'heure où les engagements croissants des Collectivités Locales dans le domaine de l'action économique, de la rénovation des équipements collectifs et du fonctionnement harmonieux des services publics, se traduiront inéluctablement par un recours accru au financement ?

Comment concilier alors le pouvoir décisionnel et le pouvoir financier des collectivités territoriales dans un environnement économique en pleine recomposition et face à des reconcentrations urbaines intenses ?

Questions assurément complexes sur lesquelles l'information impartiale et complète est la plus nécessaire pour réduire le champ des incertitudes et libérer celui des initiatives, de l'innovation et de la créativité.

Pour évoluer qualitativement, il ne faut pas décréter ce qui doit être réalisé. Il faut accepter d'investir dans le développement de la connaissance ainsi que dans la formation des responsables locaux en instaurant de nouveaux modes de gestion et pourquoi pas investir dans le management à l'instar des entreprises privées, ce qui confirme la troisième hypothèse. Investir dans le changement, c'est créer les conditions adéquates pour que les différents acteurs découvrent qu'il serait bénéfique, non seulement pour l'ensemble qu'ils constituent, mais aussi pour eux-mêmes afin de se comporter autrement. C'est préparer le terrain pour qu'ils aient les moyens et le pouvoir de transformer eux-mêmes leurs propres relations. Cela implique à la fois qu'on leur fasse confiance et qu'on crée de la confiance pour passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux. Ce renversement tendanciel n'a pas pour objectif de réduire l'Etat à la portion congrue, mais de lui donner un rôle différent : non plus de s'épuiser à régenter une société figée, mais celui plus difficile et plus exaltant, de l'aider à se transformer.

<b>Introduction générale</b> .....	01
<b>Chapitre (I) : Les soubassements théoriques de l'intervention publique locale</b>	
Introduction.....	11
<b>Section (1) : De l'action centrale monopoliste à l'action locale légitime</b> .....	12
1) L'action publique.....	12
1.1) Le fondement de l'action publique.....	12
1.1.1) La période classique des finances publiques.....	12
1.1.2) Les finances publiques de la période interventionniste.....	14
1.1.3) Les finances publiques de l'Etat-acteur économique.....	14
1.2) Les justifications théoriques de l'intervention publique.....	16
1.2.1) Les justifications néo-classiques.....	16
1.2.2) Les justifications keynésiennes.....	17
1.2.3) Les justifications marxistes.....	18
1.3) L'évolution du secteur public.....	18
1.3.1) La loi de Wagner.....	18
1.3.2) L'effet de déplacement et ses prolongement.....	19
2) L'action publique locale.....	20
2.1) L'économie publique locale une analyse autonome.....	20
2.1.1) Les biens publics locaux sont rarement des biens collectifs purs.....	21
2.1.2) Les externalités sont fréquentes.....	21
2.1.3) Les problèmes de financements sont important.....	21
2.2) Cerner le territoire.....	22
2.3) Le local et la démocratie locale.....	23
2.3.1) Définition du niveau local.....	23
2.3.2) La démocratie participative.....	23
2.3.3) La gouvernance locale.....	25
3) Le partage des compétences entre l'Etat et les Collectivités Territoriales.....	25
3.1) Les démarches fonctionnelles.....	26
3.1.1) Les critères économiques de W.E.Oates (1968).....	26
3.1.2) L'apport du modèle de C .Tiebout.....	27
3.2) Le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales selon le principe de subsidiarité.....	28
<b>Section (2) : Les justifications théoriques et analytiques de la décentralisation</b> .....	29
1) Les fondements de la décentralisation.....	29
1.1) Les définitions de la décentralisation.....	29
1.2) Les logiques et règles de la décentralisation.....	30
1.2.1) Les logiques de la décentralisation.....	30

1.2.2) Les principes de la décentralisation.....	31
1.2.2.1) Le principe de subsidiarité.....	31
1.2.2.2) Pas de transfert de compétences sans transfert de ressources financières et humaines.....	31
1.2.2.3) Pas de décentralisation sans déconcentration.....	31
1.3) Les formes de la décentralisation.....	32
1.3.1) La décentralisation politique.....	32
1.3.2) La décentralisation administrative ou institutionnelle.....	32
1.3.3) La décentralisation des finances.....	33
1.4) Aperçu sur les motivations de la décentralisation.....	33
2) Justification de la décentralisation selon le fédéralisme financier et fiscal.....	34
2.1) La décentralisation au service de l'efficacité.....	34
2.2) Le théorème de la décentralisation.....	35
2.3) Les limites de la décentralisation.....	37
2.3.1) Efficacité et limites de la décentralisation.....	37
2.3.2) Équité et limites de la décentralisation.....	38
2.3.3) Politique macro-économique et limites de la décentralisation.....	39
 <b>Section (3) : L'organisation administrative en Algérie.....</b>	 <b>40</b>
1) L'administration centrale.....	40
1.1) Le président de la république.....	40
1.2) Le chef de gouvernement.....	41
1.3) Les ministres.....	42
1.4) Les administrations collégiales (consultatives).....	45
1.5) Les autorités administratives indépendantes (A.A.I).....	46
2) L'organisation de l'administration locale.....	46
2.1) Les paliers de l'administration algérienne.....	46
2.1.1) La wilaya.....	47
2.1.2) La daïra.....	48
2.1.3) La commune.....	49
2.2) Le caractère dual des collectivités locales.....	50
3) Evolution des finances communales en Algérie.....	51
3.1) Evolution des finances locales.....	51
3.2) Les réformes de la commune.....	52
3.2.1) La réforme communale de 1967.....	53
3.2.2) Après les lois en vigueur relatives à la Commune 1990.....	56
 Conclusion.....	 57

## **Chapitre (II) : Le Mécanisme Financier des communes algériennes**

Introduction.....	58
<b>Section (1): Règles et modalités de mise en place d'un budget communal.....</b>	<b>58</b>
1) Les principes généraux du budget.....	58
1.1) Unité.....	58
1.2) Annualité.....	59
1.3) Universalité.....	59
1.4) Spécialité.....	60
1.5) Antériorité.....	60
1.6) Equilibre.....	60
2) Les formes de documents budgétaires.....	61
2.1) Le budget primitif.....	61
2.2) Le budget supplémentaire.....	63
2.3) Le compte administratif (CA).....	64
2.4) Le compte de gestion.....	65
2.5) Les états annexes et documents joints.....	65
2.6) Les décisions modificatives de crédit.....	65
2.7) Les virements de crédits (VC).....	66
3) L'élaboration du budget.....	66
3.1) Les procédures budgétaires.....	66
3.1.1) La préparation du budget.....	67
3.1.2) La présentation du budget.....	68
3.1.3) L'exécution du budget.....	68
3.1.3.1) L'exécution des recettes.....	68
3.1.3.2) L'exécution des dépenses.....	69
3.1.3.3) La durée d'exécution du budget.....	70
3.1.3.4) Les agents d'exécution du budget.....	70
3.2) Le contrôle de l'exécution du budget.....	71
3.2.1) Le contrôle administratif.....	72
3.2.1.1) Le contrôle à priori.....	73
3.2.1.2) Le contrôle en cours d'exécution.....	73
3.2.1.3) Le contrôle à posteriori.....	73
3.2.2) Le contrôle juridictionnel.....	74
3.2.3) Le contrôle politique ou parlementaire.....	74
3.2.3.1) Le contrôle par l'APC.....	74
3.2.3.2) Le contrôle par les commissions des marchés publics.....	74



3) Concession dans les cimetières.....	89
4) Droit de stationnement.....	89
5) Droit de place : installation dans les halles, foires et marchés.....	89
6) Droit de voiries.....	89
2.2) Les recettes d'équipement et d'investissement.....	89
2.2.1) L'autofinancement.....	89
2.2.2) Les subventions.....	90
2.2.2.1) Les subvention émanant de l'Etat.....	90
2.2.2.2) Les subvention émanant du (FCCL).....	91
1) Le fonds communal de solidarité.....	91
2) Le fonds communal de garantie.....	92
2.2.3) Les dons et lègues.....	92
<b>Section (3) : Le pouvoir fiscal des communes algériennes.....</b>	<b>93</b>
1) Le pouvoir fiscal des communes.....	93
1.1) La fiscalité locale au service de l'efficacité.....	94
1.2) La fiscalité locale au service de l'équité.....	94
1.3) Les contraintes de la fiscalité locale.....	95
2) La fiscalité locale en Algérie.....	95
2.1) Les ressources fiscales.....	96
2.1.1) Les ressources fiscales qui reviennent exclusivement aux communes.....	96
2.1.2) La fiscalité qui revient au profit des C.L et FCCL.....	96
2.1.3) Les impôts et taxe qui revient aux C.L et à l'Etat.....	96
2.2) Commentaire sur l'état des lieux du système fiscal algérien.....	97
2.2.1) Les produits de la fiscalité locales.....	97
2.2.2) Le pouvoir d'imposition des collectivités locales.....	98
2.2.3) Une fiscalité locale plus efficace.....	99
Conclusion.....	100

### **Chapitre (III) : Les contraintes non financières des communes**

Introduction.....	101
-------------------	-----

#### **Section (1) : L'impact du facteur naturel sur les finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou.....**

1) La typologie physique des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	101
1.1) La dimension des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	102
1.2) Les disparités géographiques des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	105
1.3) L'impact du facteur naturel sur la répartition d'activité sur le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	109
1.3.1) Le secteur primaire.....	109
1.3.2) Le secteur secondaire.....	110

1.3.3) Le secteur tertiaire.....	110
1.4) Le potentiel touristique.....	111
1.4.1) Le tourisme de montagne.....	111
1.4.2) Le tourisme balnéaire.....	112
1.4.3) Les sites touristiques.....	112
2) Les contraintes liées au foncier communal.....	112
2.1) Les caractéristiques de l'espace communal.....	113
2.2) Le cadre législatif régissant la gestion du foncier communal.....	114
2.3) L'histoire de la politique foncière algérienne.....	115
2.4) Le prix du foncier dans la commune de Tizi-Ouzou.....	116

**Section (2) : Les contraintes liées aux facteurs Ressources Humaines et Organisationnels dans la commune algérienne.....**

1) Les Ressources Humaines des collectivités locales : état des lieux.....	117
1.1) L'impact de la décentralisation sur le système de fonction publique.....	117
1.1.1) Le système de fonction publique algérien.....	118
1.1.2) Les conséquences sur la gestion des communes.....	120
1.2) Les Ressources Humaines dans les communes algériennes.....	121
2) Etude des ressources humaines dans le cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou... 123	123
3) Les contraintes liées aux structures organisationnelles.....	127
3.1) La commune face à la structure organisationnelle.....	128
3.1.1) L'organisation et l'administration des communes.....	128
3.1.1.1) L'inadaptation des organigrammes.....	128
3.1.1.2) La séparation de mission entre élus et secrétaire général.....	128
3.1.2) La relation entre commune et tutelle.....	129
3.1.2.1) La tutelle sur les personnes est inexistante.....	129
3.1.2.2) La tutelle sur les actes est apparemment allégée.....	130
3.1.2.3) Une tutelle sur l'exécution du budget.....	131
3.2) La gestion des ressources humaines.....	132

**Section (3) : Les mesures d'amélioration.....**

1) La Réhabilitation des collectivités locales dans la gestion et la maîtrise du foncier.....	135
2) Les mesures d'amélioration de la gestion des Ressources Humaines communales.....	135
2.1) Le Cadre d'Auto-évaluation de la Fonction publique (CAF): définition et objectifs.....	135
2.2) La satisfaction des usagers/clients/citoyens du service public.....	139
2.3) Les axes fondamentaux pour l'amélioration de la commune.....	140
2.3.1) La démocratie.....	141
2.3.2) La qualité.....	141
2.3.3) Les procédures.....	141

2.3.4) La performance.....	141
2.3.5) Investir dans la formation du personnel.....	141
3) Les mesures d'amélioration de la gestion publique.....	142
3.1) Le Fondement du Management Public Local.....	143
3.2) Les étapes du management et sa nécessité.....	144
3.3) Pour un contrôle qui encourage les initiatives.....	146
Conclusion.....	147

#### **Chapitre (IV) : Les contraintes financières des communes**

Introduction.....	149
-------------------	-----

##### **Section (1) : L'indigence des ressources financières dans les communes..... 150**

1) L'état des lieux des finances communales.....	150
1.1) La répartition des communes selon leur ratio de richesses.....	150
1.2) La définition et modalité de calcul de la péréquation.....	153
1.3) Les effets de la réorganisation spatiale de 1984.....	153
2) Etude de l'évolution et structure des budgets des communes.....	154
2.1) Evolution des recettes.....	154
2.1.1) La structure des recettes.....	156
2.1.1.1) Les recettes de fonctionnement.....	156
2.1.1.2) Les recettes d'équipement.....	158
2.2) Evolution des dépenses.....	159
2.2.1) La structure des dépenses de fonctionnement.....	160
2.2.2) Les dépenses d'équipement.....	163
3) Le déséquilibre budgétaire des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	164
3.1) Développement de la dépendance financière des communes aux subventions....	167

##### **Section (2) : Les contraintes relatives aux projets d'équipement.....168**

1) La répartition des tâches d'équipement entre les différentes collectivités publiques.....	169
2) L'effort d'équipement public communal.....	171
2.1) Les sources de financement des programmes d'équipement public.....	171
2.2) La part de l'autofinancement dans le financement des programmes d'équipement.....	173
3) Le niveau de l'offre d'équipement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	175
3.1) La maîtrise des projets d'équipement des communes.....	177
3.2) Le niveau du service rendu (N.S.R).....	178

##### **Section (3) : Pour une dynamique des finances locales.....179**

1) L'état des lieux du système des finances communales actuel.....	179
1.1) Les attributions légales des communes.....	179
1.2) Le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales.....	180

2) Les mesures d'amélioration des finances communales d'ordre institutionnel, organisationnel et managérial.....	181
2.1) Les mesures d'ordre institutionnel.....	181
2.1.1) L'assistance de l'autorité communale aux opérations d'assiette et de recouvrement de l'impôt.....	182
2.1.2) La séparation judicieuse des compétences en matières de fiscalité entre l'Etat et le Local.....	183
2.1.3) Le transfert des compétences financières.....	183
2.2) L'unification des sources de financement de l'investissement.....	183
2.3) La mise en place d'un système de crédit aux collectivités locales.....	184
3) Les suggestions de modernisation.....	185
3.1) Doter les services communaux d'un système d'information statistique.....	185
3.2) Les suggestions d'organisation et de gestion.....	186
3.2.1) La revalorisation des gisements locaux.....	186
1) La revalorisation des biens domaniaux.....	187
2) La revalorisation des produits d'exploitation.....	187
3.2.2) Modalités de gestion des services publics.....	188
3.2.3) La modernisation de la gestion locale.....	189
3.2.4) Les formes nouvelles de la gestion publique.....	190
 Conclusion.....	 191
 <b>Conclusion générale</b> .....	 <b>192</b>
<b>Références bibliographique</b>	
<b>Annexes</b>	

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I) Ouvrages.**

- Abecassis.P, et Zeghni. S** « Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale »  
Éd, Ellipses, Paris 1996 ;
- Abid. L** « L'organisation administrative des collectivités locales »,  
Éd, OPU, Alger 1987 ;
- Affichard** « Décentralisation des organisations et problèmes de  
coordination : les principaux cadres d'analyse »  
Éd, Harmattan, Paris 1997 ;
- Ainouche.M. C** « L'essentiel de la fiscalité algérienne »  
Éd, Casbah, Alger 1993 ;
- Autés M.** « Politique publique locale, in nouvelle politique locales, cahiers  
Lillois »  
Éd, L'Hamattan, Paris 2001 ;
- Bartoli.A** « Le management dans les organisations publiques »  
Éd, Dunod, Paris, 1997 ;
- Baudy P** « Reconstruire l'action publique, services publics, au service de  
qui ? »  
Éd, Syros, Paris 1998 ;
- Bailly.A** « Territoire et territorialité, in « Encyclopédie d'économie spatiale »  
sous la direction de Dupay J.P, Antoine Bailly, Pierre-enri  
Derycke et Huriot J.M »  
Éd, Economica, Paris, 1995;
- Beltrame P** « La fiscalité en France »  
Éd, Hachette, Paris, 2000 ;
- Benaissa S** « L'aide de l'Etat aux collectivités locales »  
Éd, OPU, Alger, 1983;
- Bénard.J** « Planification, in encyclopédie économique »  
Éd, Economica, Paris, 1991 ;
- Bourdin. J** « Les finances communales »,  
Éd, Hachette, Paris, 2000 ;

## *Références bibliographiques*

- Bouvier.M** « Les finances locales »  
Éd, LGDJ, Paris,1999 ;
- Boukarzaza.H** « Décentralisation et aménagement du territoire en Algérie  
(wilaya de Skikda) »  
Éd., OPU,Alger,1991
- Benakzouh.C** « La décentralisation en Algérie, du centralisme au  
déconcentralisme »  
Éd OPU, Alger, 1984
- Dafflon.B** « La gestion des finances publiques locales »  
Éd, Economica, Paris 1998 ;
- Derycke.P.H et  
Gilbert.G** « Economie publique locale »  
Éd, Economica, Paris, 1988 ;
- Derycke.P.H** « Espace et dynamiques territoriales »  
Éd, Economica, Paris, 1992 ;
- Durand.G** « Finances publiques »  
Éd, Dalloz, paris, 1998 ;
- Estier.F** « Finances publiques droit budgétaire, le budget des collectivités  
locales »  
Éd, Ellipses, paris,1996 ;
- Euzéby.A et  
Hershtel. ML** « finances publiques, approche économique »  
Éd, Dunod, Paris, 1990
- Fergane. A** « Gouvernance locale et développements territoriales, le cas des  
pays du sud »  
Éd, l'Harmattan, Pais, 2004 ;
- Foiry.J.P** « Analyse économique de la décision publique »  
Éd, Hachette, Paris.1997 ;
- Gaudmet.P.M et  
Molinier.J** « Les finances publique (budget) trésor » tome 1  
Éd, Montchrestien, Paris 1992 ;
- Gilbert G et  
Guengan.A** « La fiscalité locale en question »  
Éd, Montchrestien, paris 1991 ;
- Graba .H** « Les ressources fiscales des collectivités locales »  
Éd, ENAG, Alger, 2000 ;

## *Références bibliographiques*

- Greffé.X** « La décentralisation »  
Éd, la Découverte, Paris, 1992 ;
- Greffé.X** « Décentraliser pour l'Emploi les initiatives locales de développement »  
Éd, la Découverte, Paris, 1998 ;
- Greffé.X** « La gestion publique »  
Éd, Economica, Paris, 1999 ;
- Greffé.X** « Economie des politiques publiques »  
Éd, Economica, Paris, 1997 ;
- Guengant.A et Uhalborde.J.M** « Crise et réforme des finances locales »  
Éd, PUF, Paris, 1989 ;
- Huron .d, et Spindler. J** « Le management public local »,  
Éd LGDJ, Paris 1998 ;
- Lalumier.P** « Les finances publiques »  
Éd, Armand colin, Paris, 1976 ;
- Mahiou.A** « Cours d'institution administratives, collection des sciences juridiques et administratives »  
Éd, OPU Alger ,1979 ;
- Mengin.J** « Guide du développement local »  
Éd, L'Harmattan, 1989 ;
- Muzllec.R** « Finances locales »  
Éd, Dalloz, Paris, 1998 ;
- Peackueur.B,** « Le développement local, mode ou modèle »  
Éd, Syros, Paris 1989 ;
- Rahmani. C** « Les finances des communes algériennes »,  
Éd, Casbah, Alger 2002 ;
- Saidj. L** « Finances publiques »  
Éd, Dalloz, Paris, 1999 ;
- Seriak.L** «Missions traditionnelles des collectivités locales »  
Éd, ENAG. Alger1997 ;
- Yelles Chaouche. B** « Le budget de l'Etat et des collectivités locales »  
Éd, OPU, Alger, 1990.

## **II) Revues et périodiques**

### **1) Revues d'économie régionale et urbaine**

**Cheskou.I** : « Dysfonctionnement de la stratégie des institutions et des acteurs de développement local » : le cas de la MAGNESIE (grèce), N°5.1998.

**Guengnant.A** : « Evaluation économique des charges des communes »- N°4.1998.

**Duret.E et Ventelou. B** : « Décentralisation financière, fédéralisme et croissance : une approche par la qualité de gouvernance »N°4. 1999.

**Maidies.T** : « Compétitivité entre collectivités locales et politique d'aides aux entreprises : quelques apports de l'économie industrielle à l'économie publique locale. » N° 5. 1999.

**Dafflon.B** : « Fusions de communes : éléments d'étude pour une dimension de référence ; » N°5.2000.

**Jimenez.F.J.G** : « Une analyse des déséquilibres financiers des collectivités locales en Espagne », N°3.2001.

### **2) Revues problèmes économiques :**

**Effa.E** : « France les finances locales de 1970 à 1995. » N°2488 du 02/10/1996.

**Gilbert.G** : « Le fédéralisme financier ». N°2498 du 11/12/1996.

**Lambert.C.J** : « L'évolution des politiques publiques. » N°2483 du 28/08/1996.

Quelle évolution pour la fiscalité directe locale ? Les notes blues de Bercy N°2644 du 15/12/1999.

### **3) Revues des collectivités locales (Algérie) :**

Revue des collectivités locales N°1, Année 1998 : « La commune en mutation ».

Revue des collectivités locales N°2, Année 1998 : « L'évolution du mode de répartition du fonds communal de solidarité pour les communes de moins de 60 000 habitants ».

### **4) Revues du CENEAP :**

Revue du CENEAP N°3 : « Typologie des communes »1996.

Revue du CENEAP N°12 : « Ressources et fiscalité locales »1998.

Revue du CENEAP N°25 : « La décentralisation et la bonne administration » 2002.

Revue du CENEAP N°26 : « Décentralisation et organisation territoriale » 2002.

### III) Mémoires et thèses:

#### 1) Thèses de doctorat.

**Ali Ziane. M.O,**

« Les finances publiques locales : Analyse et perspectives dans une économie en transition. Cas de l'Algérie »

Thèse de doctorat, université d'Alger 2001 ;

**Ainouche. M. C,**

« La fiscalité instrument de développement économique. Cas de l'Algérie »

Thèse de doctorat, université d'Alger 1991;

#### 2) Mémoires de magister

**Amiri. D,**

« Fiscalité et financement des collectivités locales. Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou »

Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;

**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 ;

**Bajer. J. A,**

« La spécialisation fiscale, élément de refondation de l'action publique locale : Réflexion sur les concepts d'efficacité et de gouvernance territoriale »

Mémoire de master II, université Aix-Marseille ;2002 ;

**Beladjal**

« Les implications du découpage administratif sur la wilaya de Tizi-Ouzou »

Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2002 ;

**Belali. K,**

« Essai d'analyse des contraintes financières des communes en Algérie. Cas des communes de la Daïra de Boughni. »

Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;

**Bellache. Y,**

« Essai d'évaluation des effets de l'Ajustement structurel sur le développement local : cas des commune de la wilaya de Bejaia »

Mémoire de magister, Université de Bejaia, 2002 ;

**Boumoula. S,**

« La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales : Cas des communes de la wilaya de Bejaia. »  
Mémoire de magister, Université de Bejaia, 2002 ;

**Gani. M et  
Mesbahi.**

« L'intervention économique locale dans la wilaya de Tizi-Ouzou : Cas de la commune de Tizi-Rached. »  
Mémoire de licence, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;

**Moulai. K,**

« Les contraintes à l'action publique locales : approche en terme de décision financières communales, Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou. »  
Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;

**Tarmoul. R,**

« Essai de construction de quelques indicateurs de développement local : Cas des communes de la wilaya de Bejaïa. »  
Mémoire de magister, Université de Bejaia 2002 ;

#### **IV) Lois et règlement**

- Loi 01-01 du 03/07/2001 portant loi minière ;
- Loi 90-08 du 07/04/1990 portant code communal, p420 ;
- Loi 90-09 du 07/04/1990 portant code de wilaya, p434 ;
- Loi 81-09 du 04/07/1981 modifiant et complétant l'ordonnance 67-24 du 18/01/1967 portant code communal, p661 ;
- Ordonnance 67-24 du 18/01/1967 portant code communal, p82 ;
- Décret exécutif 91-26 du 02/02/1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur communal, p190 ;
- Code des impôts directs ;
- Code des impôts indirects ;
- Instruction « C1 » relative à la commune de 1<sup>er</sup> juillet 1971 ;

#### **V) : Divers**

- Annaires statistiques de la wilaya de Tizi-Ouzou. DPAT.2004/2006
- rapport N° 16171 de la banque mondiale, les dépenses publique vers une grande efficacité cas de l'Algérie ; 1997
- Actes de la rencontre internationale : Démocratie et management local, article de P. Prévost et M. Lagacé, Québec, mai 2003
- Cours : Les finances locales « Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales » Université de Tizi-Ouzou, 2006
- Séminaire : les finances locales, conseil de la nation, Alger 2003 : **CNES**
- Rapport : la gestion des finances locales en Algérie, Alger 2001 [www.cnes.dz](http://www.cnes.dz);
- **Dafflon. B,** Cours : Fédéralisme financier et décentralisation, université de Genève, [www.unifr.ch](http://www.unifr.ch)

## *Références bibliographiques*

- Orang.G : Réflexion sur les concepts de dispositif et politiques publiques, in cahier de recherche N°1, université d'Orléans 1997
- **Miraoui**, Cours : fiscalité locale en Algérie, « Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales » Université de Tizi-Ouzou, 2006
- **Taib.E**, Cours : droit public et institutions administratives algériennes.  
« Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales »  
Université de Tizi-Ouzou, 2006.