



UNIVERSITE MOULoud MAMMERI DE TIZI-OUZOU
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES,
COMMERCIALES ET DES SCIENCES DE GESTION
DEPARTEMENT DES SCIENCES DE GESTION



MEMOIRE DE FIN D'ETUDE

En vue de l'obtention du diplôme de master en Science de Gestion

Option : Management Public

Thème :

**Les contraintes liées à la gestion des Plans Communaux de
Développement (PCD) : Cas de la commune de Draa Ben
Khedda (Tizi-Ouzou)**

Présenté par :

BENZIANE Souad

Devant le jury composé de :

Président : Mme RAHMOUNI Djamila, MCA, UMMTO ;

Examinatrice : Mme FERRAT Massilva, MAB, UMMTO ;

Rapporteur : Mr MOULAI Kamel, MCA, UMMTO.

Année : 2022/2023

Remerciements

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier le bon Dieu de m'avoir donné le courage et la volonté pour la réalisation de ce travail.

Je tiens à remercier vivement mon enseignant et promoteur, Mr MOULAI Kamel, de m'avoir encadrée tout au long de mon projet. Particulièrement pour sa disponibilité, son aide, ses conseils précieux, ses critiques constructives, ses explications et suggestions pertinentes.

Je remercie chaleureusement les membres du jury pour l'honneur qu'ils m'ont fait en acceptant d'évaluer ce travail de fin d'études.

Je remercie également mes collègues et tout le personnel de la Daïra de Draa Ben Khedda pour leur aide et encouragements afin de pouvoir réussir ce mémoire.

J'exprime enfin mon infinie gratitude à mes chers parents et ma famille en reconnaissance de leurs sacrifices, aides, soutien, et encouragements, et à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail.

Liste des abréviations

Liste des abréviations

Liste des abréviations :

AF : Autofinancement

APC : Assemblée Populaire Communale

APW : Assemblée Populaire Wilaya

AS : Autorisation Spéciale

BP : Budget Primitif

BS : Budget Supplémentaire

CA : Compte Administratif

CAPDEL : Capacité des acteurs de Développement Local

CCC : Conseil Communal Consultatif

CL : Collectivités Locales

CLD : Comité Local Délégué

CSGCL : Caisse de Solidarité et de Garanti des Collectivités Locales

DAL : Direction d'Administration Locale

DBK : Draa Ben Khedda

DPSB : Direction de la Programmation et du Suivi Budgétaire

EPA : Etablissement Public Administratif

EPIC : Etablissement public à caractère industriel et commercial

IFU : Impôt Forfaitaire Unique

ISP : Impôt Sur le Patrimoine

MF : Ministère des Finances

MICLAT : Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire

Liste des abréviations

P/APC : Président de l'Assemblée Populaire Communale

PAW : Plan d'Aménagement de Wilaya

PCD : Plans Communaux de Développement

PDAU: Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme

POS : Plans d'occupation des soles

PSD : Plans Sectoriels de Développement

TAP : Taxe sur l'Activité Professionnelle

TVA : Taxe sur la Valeur Ajoutée

Sommaire

Sommaire

Remerciements

Liste des abréviations

1-Introduction générale.....	p5
Chapitre I : le budget et le financement des communes	p7
Introduction du chapitre I.....	p7
Section 1 : le budget communal	p7
Section 2 : Le financement de l'équipement des communes en Algérie	p17
Conclusion du chapitre I.....	p23
Chapitre II : importance, élaboration et mise en œuvre des PCD	p24
Introduction du chapitre II	p24
Section I : contenu et importance des PCD	p24
Section II : Méthode et processus d'élaboration et de mise en œuvre des PCD.....	p28
Conclusion du chapitre II	P39
Chapitre III : Etude de cas des PCD dans la commune de DBK	p40
Introduction du chapitre III.....	p40
Section I : Etat du développement dans la commune de DBK	p40
Section II : Etude des PCD dans la commune de DBK	p44
Conclusion du chapitre III	p52
Conclusion générale	p53

Références bibliographiques

Listes tableaux et figures

Annexes

Introduction générale

Introduction générale

Introduction générale

Les investissements publics doivent répondre avec efficacité aux besoins des citoyens et de l'économie nationale, dans le respect du cadre général fixé par les programmes pluriannuels d'investissement public et des règles et normes de bonne gestion budgétaire, à travers les différents plans d'action arrêtés par le gouvernement.

Le budget de l'Etat constitue le moyen et l'instrument nécessaire pour l'Etat afin de mettre en place les infrastructures économiques et sociales pour renforcer l'activité et le développement de territoire.

Au niveau local, la commune en tant que collectivité locale de base en proximité avec les citoyens est largement interpellée sur la question du développement. L'Etat assure aux communes un ensemble de programmes de développement dont les plans communaux de développement (PCD), qui constituent les programmes les plus en vue et les plus stables.

Les plans communaux de développement (PCD) est un thème important à traiter du fait de son importance dans les collectivités locale et du son impact direct sur le développement.

Cependant, des lenteurs et autres difficultés sont souvent signalées au niveau des collectivités locales, notamment dans sa mise en œuvre des projets financés.

1. La problématique :

La problématique traitée par ce mémoire se décline à travers la question suivante :

-Quelles sont les contraintes liées à l'élaboration et à la mise en œuvre des Plans Communaux de Développement PCD au niveau des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou ?

2. Les hypothèses de travail :

Afin de répondre à la problématique de recherche, nous avons formulé les trois hypothèses suivantes:

-Hypothèse (01) : Les PCD sont indéniablement des sources de financement important pour le développement local.

-Hypothèse (2) : le cadre méthodologique d'élaboration des PCD présente des insuffisances en matière de gouvernance.

Introduction générale

-Hypothèse (3) : Les PCD présentent un certain nombre de contraintes dans leur mise en œuvre sur le terrain, dont certaines peuvent être spécifiques à la wilaya de Tizi Ouzou.

La méthodologie :

Afin de répondre à notre problématique, nous avons effectué une recherche bibliographique. Nous avons consulté des mémoires de Magister et Master relatifs à notre sujet ; et pour enrichir nos connaissances dans le domaine nous avons utilisés des sites internet.

Les sources bibliographiques concernant notre sujet portant sur des documents comptables, et différentes instructions et notes ministérielles sur les PCD.

Pour la partie empirique, nous avons collecté des informations statistiques et comptables que nous avons complétées par un entretien sur le terrain.

Le plan de travail :

Ce mémoire s'articule autour de trois chapitres. Chaque chapitre renvoyant en gros, à une étape cruciale de la réalisation du travail de recherche.

Le contenu de ce mémoire peut être résumé comme suit :

Dans le chapitre 1 nous présentons le budget communal, sa structure et les différents documents budgétaires puis son financement, pour terminer sur le financement de l'équipement et l'investissement des communes en Algérie.

Cela nous permet de traiter dans le deuxième chapitre les PCD et expliquer toute la méthodologie de leur élaboration. Le premier type de contraintes dites de gouvernance y sont à relever.

Enfin, dans le chapitre 3, nous réalisons une étude pratique en faisant des va-et-vient avec la théorie, et confirmer les contraintes liées à la gouvernance, contenues dans le chapitre deux, afin de répondre à la problématique traitée dans ce travail.

Choix de thème et du terrain d'études

Le thème choisi cadre directement avec le contenu de notre spécialité de master « management public », et des matières comme « la Gestion budgétaires des collectivités locales », « les finances publiques », « la comptabilité publique », etc qui nous sont dispensées, et qui nous sont d'un grand apport.

Introduction générale

D'un point de vue professionnel, en tant qu'administratrice au niveau de la Daira, chargée de la tutelle, partir d'une connaissance de terrain et essayer de l'approfondir par des compétences à la fois théoriques et pratiques constitue une aubaine pour nous.

Chapitre I :

Le budget et le financement des communes

Introduction du chapitre I

Le budget communal reste un instrument retraçant les actions permettant le fonctionnement et de développement des communes. Il est nécessaire de passer en revue dans le cadre de ce chapitre ses principes, le processus de son élaboration et sa structure. Dans cette dernière, la partie équipement est très importante dans le sens où les actions de développement s'y trouvent. Nous reviendrons alors sur l'origine du financement de la section équipement du budget communal.

Section 1 : Le budget communal

Cette section a pour objet de présenter le budget qui constitue un document de prévision des recettes et de dépenses et un acte d'administration des affaires de la commune. Il s'agit principalement de le définir, de présenter sa structure, notamment les deux sections qui le composent.

1. Définition du budget communal :

La commune, en tant que personne morale de droit public, est dotée d'un budget. Ce dernier est défini par la loi 11-10 portant code communal comme étant « *l'état des prévisions de recettes et des dépenses annuelles de la commune. C'est également un acte d'autorisation et d'administration qui permet le bon fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune* » (Loi11-10).

De cette définition nous comprenons que le budget est à la fois un mécanisme de prévision des recettes et des dépenses de la commune, mais aussi un instrument de gestion de la commune.

2. Le budget, un acte pluridisciplinaire

Le budget communal peut être abordé selon plusieurs approches (Moulai, 2022, p. 73): approche juridique et politique, économique et financière, et une approche sociologique.

2.1 Une approche juridique et politique

La forme et le contenu budget communal sont fixés par voie réglementaire (Loi11-10) . Le vote du budget de la commune revient à l'Assemblée élue (APC), sous l'autorité du président (Loi11-10).

2.2 Une approche économique et financière

Le budget local est le reflet des objectifs économiques et financiers de l'autorité locale. Il est l'état des prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune.

2.3 Une approche sociologique

Les systèmes fiscaux et les mécanismes financiers accompagnant l'action des collectivités territoriales reflètent les structures sociales et les rapports de force entre les divers groupes sociaux.

3. Les différents documents budgétaires

Durant une année budgétaire, il existe Cinq (5) documents principaux dans la commune : le budget primitif (BP) ; les ouvertures de crédit par anticipation ; le budget supplémentaire(BS) ; les autorisations spéciales ; et le compte administratif (CA).

3.1 Le budget primitif

3.1.1 Définition

Le budget primitif est un document financier essentiel, il présente les prévisions de recettes et les autorisations de dépenses pour une année civile

3.1.2 Sa préparation

Selon l'article 180 de la loi 11-10, le budget primitif est préparé par le secrétaire général de la commune « *sous l'autorisation de président d'APC comme projet Sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale, le projet de budget est préparé par le secrétaire général de la commune. Le projet de budget est soumis par le président de l'assemblée populaire communale à l'assemblée pour adoption.* »

3.1.3 Le vote et l'approbation du budget primitif

Le budget primitif est établi avant le début de l'exercice. L'ajustement des dépenses et des recettes est fait en cours d'exercice en fonction des résultats de l'exercice précédent au moyen d'un budget supplémentaire (Loi11-10)

Sous la direction du Président d'APC et après la présentation du projet du budget primitif par le rapporteur de la commission des finances, celui-ci est voté par l'Assemblée avant le 31 Octobre de l'année précédant celle à laquelle il s'applique. Le vote se fait par chapitres et par articles à la section de fonctionnement par programme et par articles à la section d'équipement et d'investissement (Loi11-10)

Le budget voté par l'Assemblée est soumis au contrôle et approbation de la tutelle. Dans ce cadre le Président d'APC adresse à l'autorité de tutelle (Le Wali ou le Chef de Daïra selon le cas) le budget accompagné de la délibération de l'APC et des annexes comptables prévus par l'instruction C1 notamment le cahier des observations précisant la consistance de chaque article ou programme.

L'examen et le contrôle du budget au niveau de la tutelle consistent en la vérification comptable de la régularité et de légalité des opérations portées au budget ainsi que l'équilibre budgétaire.

Lorsque le budget de la commune n'a pas été voté en équilibre par l'APC, ou n'a pas prévu de dépenses obligatoires, le Wali le renvoie dans les 15 jours à compter de sa réception au Président d'APC, qui le soumet dans les 10 jours à une seconde délibération de l'APC, si le budget n'a pas été à nouveau voté comme recommandé, il est réglé d'office par le Wali après mise en demeure de 08 jours 1.

Dans le cas où, pour une raison quelconque, le budget de la commune n'a pas été définitivement réglé avant le début de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires portées au dernier exercice continuent à être faites jusqu'à l'approbation du nouveau budget (Loi11-10)

Commentaire : le budget primitif une fois voté permet au président de la commune d'engager les dépenses, mais dans la limite des sommes déjà prévu.

3.2 Les ouvertures des crédits par anticipations (OCA)

3.2.1 Définition :

Après le vote de budget primitif et s'il y a des nouvelles recettes introduites, ces crédits doivent être budgétisés par une délibération de OCA et voté par l'assemblée populaire communale.

Ces crédits sont obligatoirement rattachés aux articles prévus au budget supplémentaire (MICLAT, p. 4)

3.3 Le budget supplémentaire

3.3.1 Définition

Le budget supplémentaire est un rectificatif du budget primitif. C'est en même temps un budget de reports. C'est par ce document que sont incorporés les résultats de l'exercice précédent qui apparaissent au compte administratif de l'exercice écoulé.

3.3.2 Son vote

« Le budget supplémentaire doit être voté avant le 15 Juin de l'exercice auquel s'applique ».

3.3.3 Sa préparation et son approbation :

L'élaboration, le vote et l'approbation du budget supplémentaire obéit aux mêmes règles que celles applicables au budget primitif. Toutefois, « lorsque le budget supplémentaire fait apparaître un déficit, l'Assemblée Populaire Communale doit prendre toutes les mesures utiles pour le résorber et en assurer l'équilibre. A défaut par l'Assemblée Populaire d'avoir pris les mesures de redressement qui s'imposent, celles-ci sont prises par le Wali qui peut autoriser la résorption du déficit sur deux ou plusieurs exercices (Loi11-10)

3.4 Les autorisations spéciales

3.4.1 Définition

Comme le budget doit comprendre toutes les recettes et les dépenses, et dans le cas d'une nouvelle recette introduite après l'approbation du budget supplémentaire l'assemblée populaire peut affecter ces crédits par une autorisation spéciale approuvée par la tutelle et qui doit être régularisée par la suite au compte administratif. (MICLAT, p. 5)

3.5 Le compte administratif

3.5.1 Définition

Il regroupe l'ensemble des opérations budgétaires de la commune durant un exercice ou une année civile. Il est établi par l'ordonnateur P-APC, avant le 31 mars de l'année qui suit celle de l'année concernée. Le compte administratif représente un moyen et un support de gestion permettant l'exercice du contrôle et vérification des institutions administratives internes et externes, ainsi que le contrôle judiciaire. IL traduit le résultat de l'exercice. Ce document est primordial (l'origine) pour juger de la qualité de la gestion de l'ordonnateur notamment à travers l'importance des écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires

Il est aussi le document qui retrace la situation réelle des opérations financières introduites durant l'année, il comporte les fixations, les réalisations, les restes à réaliser des dépenses et de recettes et le résultat de l'exercice. (MICLAT, p. 5)

4. La structure du budget communal

Le budget communal comporte la balance et deux sections : la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement.

4.1 La balance

Figure sur la première page du budget communal sous forme d'un tableau, la balance a pour objectif de reprendre le résultat global des deux sections de fonctionnement et d'équipement, et de dégager le total réel des dépenses et des recettes dument arrêtées par l'APC. Ce tableau est suivi de la signature des membres de cette Assemblée.

4.2 La section de fonctionnement

Celle-ci retrace toutes les recettes et toutes les dépenses relatives au fonctionnement de la commune. (Équilibré)

4.2.1 Les recettes de fonctionnement

On peut les classer en catégories suivantes : les recettes fiscales directes et indirectes ; les recettes domaniales et patrimoniales ; les attributions du Caisse Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales (Péréquation, subventions exceptionnelles d'équilibre, Moins-value fiscales, ou pour événements calamiteux ou imprévisibles) ; et les autres subventions (Fonctionnement et entretien des écoles primaires et ramassage d'ordures ménagères).

4.2.1.1 La fiscalité directe et indirecte

La fiscalité directe est constituée de la taxe foncière, la taxe d'assainissement, la taxe sur l'activité professionnelle (TAP), le versement forfaitaire (VF), l'impôt sur le patrimoine (ISP), la vignette automobile, la taxe spéciale sur les permis immobiliers et la taxe sur les affiches et plaques professionnelles. (Moulai, 2022, pp. 74-80)

Les quotes-parts revenant aux communes peuvent être présentées dans le tableau 1.

Tableau N° 1 : les quotes-parts de la commune dans la fiscalité directe et indirecte

Les taxes directes et indirectes	La quote-part des communes en pourcentage(%)
La taxe foncière	100%

Chapitre I : Le budget et le financement des communes

Taxe d'assainissement	100%
La taxe d'habitation	100%
La taxe de l'abattage	100%
Taxe de trottoir	100%
Taxe de séjour	100%
La taxe sur spectacle	100%
Le droit de fêtes et de réjouissance	100%
Taxe sur les permis immobiliers	100%
La taxe sur les affiches et plaques Professionnelles	100%
La taxe sur l'activité professionnelle TAP »	66% (wilaya 29% et CSGCL 5%)
La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	10 % (TVA intérieur) 0% TVA /importation)
La vignette Automobile	0%
L'impôt sur le patrimoine « ISP »	20%
Impôt forfaitaire unique (IFU)	40,25%

Source : (Moulai, 2022, p. 80)

Nous constatons que le produit de la plupart des taxes directes revient totalement à la commune, mise à part la TAP dont la quote-part de la commune est de 66%. Sur cette dernière, il faut noter que son taux qui était de 2% avant 2022 est ramené à 1,5% dans la loi de finances 2022. Sachant que la TAP est l'impôt générant le plus de recettes aux communes,

la réduction de son taux peut pénaliser les communes qui verraient leurs recettes diminuer.

4.2.1.2 Les subventions de l'Etat et de la Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales (CSGCL) aux communes

Il s'agit de la subvention de péréquation, de la subvention exceptionnelle d'équilibre. (Loi 11-10).

4.2.1.2.1 La subvention de péréquation

La subvention de péréquation est attribuée par la CSGCL. Elle a pour objectif d'atténuer les disparités de richesses entre les communes en redistribuant aux communes pauvres des ressources prélevées sur les communes riches. Elle est calculée en tenant compte de la moyenne nationale par habitant des ressources fiscales affectées aux collectivités locales ; de la moyenne nationale par habitant des ressources de la collectivité considérée et de la différence positive des moyennes ci-dessus appliquées au nombre d'habitant de la collectivité considérée.

Le montant de la subvention de péréquation est calculé selon la formule suivante :

$$M = (RE - RC) \times PC \text{ avec}$$

RE, le ratio d'équilibre ;

RC, le ratio communal ;

PC, la population communale du dernier recensement (RGPH).

En termes comptables cette formule est donnée de la façon suivante :

Annexe 06 + état IC2

$$\text{Ratio communal} = \frac{\text{Annexe 06 + état IC2}}{\text{Population communale}}$$

Où :

-l'annexe 06 : reproduit l'ensemble des impositions directe de la commune.

-l'état IC2 : reprend toutes les recettes domaniales et patrimoniales ainsi que les impôts indirects perçus par la commune.

4.2.1.2.2 La subvention d'équilibre

L'une des missions du fonds communal de solidarité est l'octroi d'une subvention d'équilibre aux communes présentant une situation financière difficile. Cette subvention est sollicitée par les communes en question lors de l'établissement du budget supplémentaire, moyennant la constitution d'un dossier de demande de subvention d'équilibre justifiant les causes et les motifs qui matérialisent la dite subvention.

Les modalités d'octroi de la subvention d'équilibre sont précisées par des circulaires adressées par le ministère de tutelle aux walis et présidents d'APC. La dernière circulaire (n° 94/19) qui date du 30/03/1994 précise que désormais le contrôle des budgets déficitaires revient aux services de la wilaya et non pas au ministère de tutelle. Cette décision est justifiée par le nombre important de budgets déficitaires donc de dossiers de demande de subvention d'équilibre) qui atterrit au niveau au ministère en un temps réduit qui nécessite vérification et traitement.

4.2.1.3 Les recettes domaniales et patrimoniales

Les collectivités locales en général et les communes en particulier doivent compléter leurs ressources fiscales par la mobilisation d'autres ressources : les recettes domaniales et patrimoniales. Ce type de ressources est de nature à compenser ce que les communes ont perdu du fait de la diminution du taux de la TAP.

En effet, les communes disposent d'un patrimoine propre. Ce patrimoine est constitué par l'ensemble des biens non classés dans le domaine public de la commune et remplissant une fonction d'ordre patrimonial et financier.

Le patrimoine de la commune procure des ressources grâce à la location des immeubles, aux droits de place et de stationnement, aux droits de voirie et d'autres produits domaniaux (vente de récolte, aliénation des biens meubles et immeubles, etc.).

Ces produits proviennent essentiellement de la location des immeubles, des droits de place et de stationnement, des droits de voirie et des autres produits domaniaux. Toutefois, il y a lieu de dire que généralement ce type de ressources est négligée par la plupart des communes, comme l'a montré Boumoula, pour le cas de la wilaya de Bejaïa (Boumoula, 2010).

4.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de la section de fonctionnement, comprennent :

- les rémunérations dépenses et charges du personnel communal
- les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux
- les frais d'entretien des biens meubles et immeuble
- les dépenses d'entretien de la voirie communale
- les participations et contingents communaux
- les intérêts de la dette
- le prélèvement pour les dépenses d'équipements et d'investissements. (Loi11-10)

Nous pouvons classer ces dépenses en trois catégories : les dépenses obligatoires, les dépenses nécessaires et les dépenses facultatives.

4.2.2.1 **Les dépenses obligatoires et incompressibles** : elles comprennent les frais de personnel (salaires et charges sociales) , les travaux et services extérieurs (entretien et réparation, acquisition de petit matériel et outillage , eau, gaz et électricité , assurances meubles et immeubles), les frais de gestion générale (frais de mission ,frais de transport , frais liés au séminaires et cycle de perfectionnement et de la formation) , les dotations au compte d'amortissement et de provisions, participation au fonds de garantie des collectivités 2%, participation au fonds de wilaya pour la promotion des initiatives de la jeunesse et des sports 4% , le prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement 10%.

4.2.2.2 **Les dépenses nécessaires** : denrées et fournitures (habillement, carburant fourniture et outillage de voirie et d'éclairage public), frais financiers, etc.

4.2.2.3 **Les dépenses facultatives** : participations, contingents et prestations au bénéfice de tiers (participation aux charges intercommunales, cotisations à des organisations internationales.)

4.3 La section d'équipement et d'investissement

Cette dernière permet à l'A.P.C de maintenir en l'état ou d'accroître son patrimoine mobilier et immobilier et retrace les flux financiers entre la commune et ses établissements publics (EPA-EPIC).

4.3.1 Les recettes de la section d'équipement et d'investissement

Ces recettes seront détaillées dans la section suivante, nous nous limiterons ici à les citer. Elles sont constituées de :

- Prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement (MICLAT, p. 15)
- Subventions de l'Etat, de la wilaya, de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales ou d'autres établissements publics ;
- Recettes provenant d'aliénations de biens communaux
- Revenus du secteur économique communal ;
- Dons et legs ;
- Participation de tiers aux programmes de la commune ;
- Emprunts : le recours à l'emprunt d'une collectivité locale est strictement réservé au financement des investissements. C'est le cas aussi dans le cas de financement des collectivités locales en France (Hoorens, 2006, p. 159)

4.3.2 Les dépenses d'équipement et d'investissement

Les dépenses d'équipement et d'investissement peuvent être présentées de la façon suivante :

-Les remboursements d'emprunts : sont des dépenses liées aux emprunts contractés par la commune (annuités de remboursement et intérêts).

-Acquisition des biens meubles et immeubles : dépenses liées à l'achat de biens immeubles et meuble. Par exemple : acquisition de terrain.

-Acquisition de matériel et de mobilier : dépenses liées à l'achat du matériel et mobilier dont a besoin la commune pour ses activités (véhicules, bureaux, etc.).

-Travaux neufs et grosses réparations : sont des dépenses liées aux construction, à l'aménagement des terrain nus, les voies nouvelles, les travaux de réfection, etc.)

-Acquisition de titre et valeurs : dépenses liées à l'achat des titres d'Etat ou d'établissement nationaux) (Ministère des finances, C1, P.66

Au total, le budget de la commune est un document important qui peut nous dire long sur les activités et le patrimoine de la commune. Il constitue un véritable tableau de bord de gestion entre les mains des élus de la commune. Il est élaboré, tenu, et exécuté selon des dispositions réglementaires de comptabilité et finances publique assez strictes.

Section 2 : Le financement de l'équipement des communes en Algérie

L'effort de développement de la commune est, en réalité, retracé dans la section équipement et investissement du budget communal. Il y a lieu alors de nous intéresser de plus près à cette dernière. La partie équipement et d'investissement est financée par différentes sources. On distingue principalement : l'autofinancement le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement (10 %minimum) ; les subventions de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL) ; les subventions de la Wilaya ; les subventions de l'Etat à travers les plans Communaux de développement et les plans sectoriels de développement (PCD et PSD).

En réalité, cette structure de financement de l'équipement communal contenant à la fois des ressources propres et des subventions n'est pas propre seulement aux communes algériennes. En France, par exemple, les subventions et participations contribuent à financer 47 % des dépenses d'investissement des communes (Hoorens, 2006, p. 159).

1 Les ressources de financement propres de la commune

Ces ressources représentent l'autofinancement du développement communal. Ces ressources sont importantes pour la commune dans le sens où elle possède sur elles une marge de manœuvre. Elles sont constituées du prélèvement sur la section de fonctionnement au profit

de la section d'équipement et d'investissement et des recettes tirées de l'aliénation des biens communaux.

1.1 Le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement

Le prélèvement est censé représenter l'effort de la commune à consacrer une partie de ses recettes fiscales pour couvrir des dépenses s'inscrivant dans le développement de la commune.

Le prélèvement est obligatoirement au moins égal à 10 % des recettes de fonctionnement (décret n° 67-145 du 31 juillet 1967 art 1) il est porté :

- en dépense, au chapitre 83 de la section de fonctionnement « prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement »
- en recette à l'article 100 des sous section d'équipement et d'investissement économique « prélèvement sur recette de fonctionnement ».

L'assemblée populaire communale peut prévoir, à priori, et dès le début de l'exercice, le financement d'une partie des dépenses d'équipement et d'investissement par ce prélèvement Elle peut compléter ce prélèvement lors du vote du budget supplémentaire et par voie d'autorisation spéciale sous conditions. (MICLAT, p. 15)

Il est calculé comme suit :

Le montant inscrit au chapitre 83 = (total du chapitre 74+ total du chapitre 75+ total du chapitre 76-art 741-art 649) x 10%

Sachant que :

- chapitre 83 : c'est le prélèvement
- chapitre 74 : attribution de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales
- chapitre 75 : impôts indirects
- chapitre 76 : impôts directs
- article 649 : autre impôts et taxes.

1.2 Recettes provenant d'aliénations de biens communaux

Sont constituées de toutes les recettes liées à l'aliénation des biens meubles et immeubles et des titres et valeurs détenus par la commune.

1.3 Les subventions de la CSGCL :

1.3.1 Définition de la CSGCL :

La caisse est un établissement public à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est placée sous la tutelle du ministre chargé de l'intérieur. son siège est fixé à Alger, il peut être transféré en tout autre lieu du territoire national par décret exécutif, sur proposition du ministre chargé de l'intérieur (Decret 14.116, 2014).

Dans le cadre de ses missions, la CSGCL consacre une dotation globale pour l'équipement et l'investissement de 40%. (Decret 14.116, 2014)

1.3.2 Importance des subventions d'équipement aux communes par CSGCL:

Pour avoir une idée sur l'importance des dotations d'équipement octroyées par la CSGCL au profit des communes, nous prenons l'exemple de l'année 2017, où plusieurs programmes d'équipement ont été lancés au profit des collectivités locales (Ministère de l'intérieur, 2017):

Tableau 02 : Les dotations d'équipements octroyés par la CSGCL au profit des communes

Programme	Nombre de wilaya concernées	Montant global
Programme d'acquisition, installation et entretien des équipements de chauffage des écoles primaires	37 wilayas.	2,47 Milliards de Dinars.
Programme de développement des zones frontalières	11 wilayas	4,4 Milliards de DA .
Programme de la viabilisation des lotissements sociaux au profit des wilayas de sud et des hauts plateaux	27 wilayas	17,1 Milliards de DA
Programme de viabilisation des zones d'activités aux niveaux des communes	15wilayas	2,56Milliards de DA

Chapitre I : Le budget et le financement des communes

Programme de préparation de la saison estivale au profit des wilayas côtières	13wilayas	999 million de DA
Programme spécial pour le renforcement des nouvelles circonscriptions administratives du sud	10 wilayas	11,9 Milliards de DA
Programme de réhabilitation des chemins communaux et l'ouverture des pistes	16wilayas	11,4Milliards de DA

Source : (Ministère de l'intérieur, 2017)

Dans le but de l'amélioration de concept de la décentralisation, l'Etat a modifié la méthode de répartitions des subventions d'équipement de la CSGCL. En effet, à partir de l'année (2022), c'est aux élus d'élaborer et de transmettre leurs propositions de programmes annuels en respectant des principes et des démarches citées dans la note de cadrage n903/MICLAT/2022 du 23/10/2022 émanant de ministre de l'intérieur et des collectivités locales (annexe 1).

1.4 Les subventions de la wilaya

La wilaya consacre un montant dans son budget pour subventionner la partie équipement et investissement des communes, avec l'accord de l'assemblée populaire wilaya (P/APW)et avec délibération. Cette subvention est inscrite dans le budget de wilaya au chapitre 979 autres opérations hors programmes, les subdivisions obligatoires, et sous chapitre 9794 subvention d'équipement des commune (Ministre des finance W1, p. 74). Dès que la commune reçoit cette subvention, elle doit aussi l'inscrire dans son budget d'équipement et investissement dans le chapitre 1050 les subventions de wilaya.

1.5 Les subventions de l'Etat à travers les plans Communaux de développement et les plans sectoriels déconcentrés (PCD et PSD)

Les PSD et les PCD sont des subventions de l'Etat au développement communal octroyées de différentes manières.

1.5.1 Les PSD

1.5.1.1 Définition

Les programmes sectoriels déconcentrés (PSD) concernant les programmes d'équipement inscrit a l'indicatif de wali en sa qualité d'ordonnateur unique (loi n°90.21, 1990) dont

Chapitre I : Le budget et le financement des communes

l'autorisation de programme par sous secteur de la nomenclature et notifié par décision programme de ministre chargé des finances, conformément au programme annuel d'équipement retenu par le gouvernement. Cette décision fait ressortir en annexe la consistance physique du programme retenu et /ou autres paramètres et indicateurs. Cette autorisation de programme notifiée, recouvre le programme neuf de l'année et le réajustement des coûts des programmes en cours de réalisation. (décret exécutif n°98.227, 1998)

Les PSD sont classés parmi les différentes catégories des dépenses publiques de l'Etat bénéficiant aux communes, aux côtés des programmes sectoriels centralisés (PSC) et les PCD, selon l'article 4 de décret exécutif n° 98.227 du 1998.

1.5.1.2 L'importance des PSD

Afin de donner une idée sur l'importance des PSD dans le financement du développement au niveau local, le tableau 3 nous présente les montants alloués aux PSD au titre des programmes d'équipement quadriennaux 2001-2004, 2005-2009 et 2010-2013. Le tableau compare les montants des PSD aux montants globaux du budget d'équipement de l'Etat.

Tableau3 : Représentation des taux des autorisations de programmes des PSD dans le cadre du budget d'équipement d'Etat

Années	2001/2004	2005/2009	2010/2013
Montant alloué au budget d'équipement	2.731.957,1	8.434.567,0	11.944.231
Montant alloué au PSD	973.834,3	3.903.449,0	3.563.185
Le pourcentage des PSD par rapport au budget des équipements	35,6%	46,3%	29,8%

Source : La direction de budget .

Ainsi, au titre du programme 2001-2004, les PSD représentaient 35,6% du total du budget d'équipement de l'Etat. Il est important de souligner que l'effort en matière des PSD est plus important durant le programme 2005-2009 où il a représenté 46,3% du total du budget

d'équipement de l'Etat. Néanmoins, les taux enregistrés durant les deux autres programmes ne sont pas négligeables (35% et 29,8%).

Plus récemment, le secteur de l'Intérieur a bénéficié, à fin 2017, au titre du PSD, d'un total de 2 447 opérations pour des autorisations de programme (AP) de 345,307 Mrds de DA. Ces opérations totalisant, au terme de la même période, des consommations de l'ordre de 158,387 Mrds de DA, soit un taux d'exécution de 45,87% portent, principalement, sur la réalisation de structures de l'administration locale, de logements de fonction, de centres de formation du personnel des collectivités locales et de locaux à usage professionnel et commercial. (Cours des comptes, 2020)

1.5.2 Les plans communaux de développement (PCD)

Les PCD sont dotations globales de développement des communes. A ce titre, elles représentent des subventions rapprochant le plus de la décentralisation, dans le sens où leur répartition projets se fait au niveau local.

Les plans communaux de développement(PCD) qui représentent le secteur 9 de la nomenclature des programmes d'investissement publics de l'Etat, sont des projets de proximité qui contribuent significativement au développement local et qui ont aussi un impact direct sur la vie et le quotidien des citoyens de la commune en matière de satisfaction des besoins essentiels et fondamentaux tels que: l'alimentation en eau potable, l'assainissement, le désenclavement, l'aménagement urbain et les différents infrastructures socio-économiques et culturelles....etc.

Ces raisons rendent ces plans sont d'une importance capitale, ils feront l'objet d'étude des chapitres 2 et 3.

Conclusion du chapitre I

De ce chapitre il en ressort que le budget de la commune représente son plan d'action annuel dont les ressources de financement sont diversifiées (ressources fiscales et subventions). Il est préparé et exécuté selon les règles de la comptabilité publique.

L'équipement qui constitue la partie importante du budget de la commune est financé par l'autofinancement et les subventions de l'Etat et de la CSGCL.

Les PSD viennent en complément pour financer le développement communal sans que ces programmes ne soient intégrés dans le budget communal.

Il n'en demeure pas moins que les PCD constituent une source importante et permanente de financement de l'équipement communal.

Chapitre II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

Introduction du chapitre II :

Dans ce chapitre, il s'agit de mettre en avant le contenu et l'importance économique des PCD qui nous permet de montrer la nécessité de mettre en place une méthodologie pour son élaboration. Les PCD ne devront plus être vus comme des dotations financières seulement, mais considérés comme des plans stratégiques de développement des communes.

Section 1 : contenu et importance des PCD

Dans cette section nous présenterons le contenu des PCD et leur importance économique en Algérie, sur la période 2000-2018.

1 L'importance économique des PCD durant la période 2000-2018

L'Etat consacre une somme d'argent considérable aux PCD, compte tenu de son importance pour le développement local. Le tableau 4 comprend les montants alloués aux PCD entre 2000 et 2018, et montre cette importance.

Tableau 4 : Représentation des taux des autorisations de programmes des PCD durant la période 2000-2018

PROGRAMMES QUINQUENNAUX		DOTATION ALLOUEE
Quinquennal 2000-2004		175 Milliards DA
Quinquennal 2005-2009		437,4 Milliards DA
Quinquennal 2010-2014		434 Milliards DA
Quinquennal 2015-2019	Année 2015	100 Milliards DA
	Année 2016	36 Milliards DA
	Année 2017	70 Milliards DA
	Année 2018	100 Milliards DA
Total période 2000-2018		1352,4 Milliards DA

Source : nos recoupements à partir des états C des différentes lois de finances

D'après le tableau 4, on constate que l'évolution du budget alloué aux communes dans le cadre des plans communaux de développement (PCD) suit la trajectoire constante de

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

l'évolution des prix mondiaux du pétrole, lors du premier plan quinquennal (2000/2004), le budget des PCD était de 175 Milliards de Dinars, les prix du pétrole avoisinaient les 30\$ le baril. On remarque que lors des deux plans quinquennaux suivants le budget a été triplé dans la même proportion que les prix mondiaux du pétrole qui se situaient autour de 100\$ le baril, lors du dernier PCD, le budget a diminué du fait de la baisse des prix mondiaux du pétrole qu'étaient autours de 50\$ ce qui a impacté les recettes de l'état mais cette baisse n'était pas drastique du fait que l'état a puisé dans ses réserves pour ne pas trop impacté les budgets des communes.

D'une manière synthétique, les recettes de l'état dépendent fortement de l'évolution des prix du baril du pétrole, cette situation impacte directement les budgets alloués aux communes dans le cadre du PCD.

Le tableau 5 compare entre les montants alloués aux commune sur les PCD et les subventions de la caisse de solidarité et garantie des collectivités locale pour le financement de la section équipement et investissement en 2015 et 2017. Sachant que les prix du baril de pétrole été en 2015 50\$ et 2017 52,51 \$.

Tableau 5 : les montants des PCD et les subventions d'investissement octroyées par la CSGCL

Année	Montant allouée dans le cadre de PCD	Montant allouée dans le cadre CSGCL
2015	100 Milliards de DA	51,41 Milliards de DA
2017	70 Milliards de DA	48,36 Milliards de DA
TOTAL	170 Milliards de DA	99,77 Milliards de DA

Source (MICALAT, 2015)

La comparaison entre les montants des PCD et les subventions d'investissement octroyées par la CSGCL nous permet de constater que les premiers constituent presque le double des secondes durant les deux années 2015 et 2017, à titre d'exemple.

2 Le contenu des PCD en termes de développement économique ou leur nomenclature

Le contenu actuel des PCD, désigné par le secteur 9 de la nomenclature des dépenses d'équipement de l'Etat, comprend cinq (05) sous-secteurs :

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

Sous-secteur « 39 » : Agriculture et hydraulique

Sous-secteur « 49 » : Stockage et Distribution

Sous-secteur « 59 » : Infrastructures Economiques et Administratives

Sous-secteur « 69 » : Education et Formation

Sous-secteur « 79 » : Infrastructures Socioculturelles

Ces sous-secteurs sont détaillés dans le tableau 6 par chapitre et par article.

Tableau 6 : représentation de La nomenclature des PCD selon les sous-secteurs, chapitres et articles.

Sous secteur	Chapitre	Article
(39)Agriculture et hydraulique	Alimentation en eau potable	-Petits ouvrages et mobilisation -Stockage -Adduction -Réseau de distribution -Traitement -Etudes -Autres -Construction de bornes de fontaines en zone rurale (habitations éparses-Captage et aménagement de sources
		-Réseaux d'assainissement - Traitement hors STEP

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

	Assainissement	-Etudes -Autres -Traitement des réseaux -Renouvellement
	Environnement	-Réalisation de décharge publique pour la commune (CET) -Moyen de traitement et de collecte des déchets solides ménagers
(49) Stockage et distribution	Marché de proximité	-Etudes -Constructions neuves -Aménagements et extensions -Equipements
(59) Infrastructures économiques et administratives	Chemins et pistes	-Créations neuves - Réfection -Ouvrages d'art -Grosses réparations dues aux intempéries -Autre
	Postes et téléphones	-Agences et bureaux de postes
		-Sièges d'APC

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

	Bâtiments municipaux	-Antennes administratives -Autres -Recettes communales
	Régie communale dans zone à promouvoir	-Régie communale dans zone à promouvoir
(69) Education et formation	Education et formation	-Reconstruction -Grosses réparations -Réaménagement -Renouvellement d'équipements -Construction de salles de classes
(79) Infrastructures socioculturelles	Aménagement urbain	-Voiries -Eclairage public -Réalisation de jardin public -Aménagement des espaces vert
	Santé et hygiène	-Construction et équipement de salles de soins -Aménagement et grosses réparations de salle de soins
	Cultures et loisirs	-Constructions et équipements de bibliothèques communales
	Jeunesse	-Construction et équipement

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

		de camps de jeunes -Aménagement et grosses réparations de camps de jeunes -foyers de jeunes
	Sports	-Aires de jeux -Terrains de sports de proximité.

Source : (Ministère de l'intérieur, 2018)

Finalement, nous pouvons affirmer que les PCD ont d'un côté un contenu assez large, puisqu'ils concernent plusieurs secteurs d'activité. De l'autre côté, les montants que leur réserve l'Etat annuellement sont relativement très importants.

Section 2 : Méthode et processus d'élaboration et de mise en œuvre des PCD

Les projets d'équipement public de l'Etat relevant des plans communaux de développement (PCD), sont soumis aux procédures et règles de gestion conformément aux :

- Décret n ° 73-136 du 9/8/1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement
- Loi n°90-08 du 07/04/1990 relative à la commune
- Décret exécutif n°98-227 du 13/07/1998 modifié et complète relatif aux dépenses de l'Etat.
- Loi 11-10 du 22/06/2011 relatif a la commune
- Instruction interministérielle du 08/12/1975 relative aux conditions de gestion et de réalisation des plans communaux de développement (actualisée en 2012)
- Arrêté interministériel du 21/02/2013 fixant les critères d'allocations budgétaires des programmes ou projets proposes au titre des plans communaux de développement

1. Les insuffisances du cadre institutionnel en matière de méthodologie

Pour relever les insuffisances liées à la définition et à la procédure d'élaboration des PCD, nous avons passé en revue les textes réglementaires relatifs aux PCD.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

1.1 Concernant la définition des PCD

Il en ressort ce qui suit :

- Le Décret n°73-136 du 9/8/1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des PCD ne définit pas les PCD en tant que plans mais plutôt comme crédits de paiement seulement.
- La loi n°90-08 du 07/04/1990 relative à la commune précise juste que la commune élabore et adopte son plan de développement et en cohérence avec le schéma d'aménagement du territoire et le plan de wilaya (la loi de la commune ART86, 1990), sans s'étaler sur la définition de ce plan.
- Le décret exécutif n°98-227 du 13/07/1998 modifié et complété relatif aux dépenses de l'Etat précise les programmes d'équipements publics relevant des PCD (Décret exécutif n°98-227 ART21, 1998), mais ne donne pas de définition aux PCD.
- La loi 11-10 du 22/06/2011 relatif a la commune précise que le choix des opérations à réaliser dans le cadre des PCD relève de la compétence de l'assemblée populaire communale (loi 11.10 relative à la commune, art. 107, 2011)
- L'instruction interministérielle du 08/12/1975 relative aux conditions de gestion et de réalisation des plans communaux de développement, actualisée en 2012 a fait un effort important de définition des PCD, en le considérant comme « un document de base de projection du développement de territoire communal, dans la mesure où ce plan retrace les opérations d'équipement et d'investissement de la collectivité locale , envisagées pour réalisation » (MICLAT Ministre des Finances, 1975). Cette définition est celle qui s'intéresse le plus à la dimension planification des PCD. Mais elle reste insuffisante car elle ne considère pas les PCD comme un instrument de développement de la commune à court, à moyen et à long terme.
- L'arrêté interministériel du 21/02/2013 fixant les critères d'allocations budgétaires des programmes ou projets proposés au titre des plans communaux de développement, quant à lui, ne définit pas les PCD et se contente de préciser seulement les programmes d'équipements publics relevant des PCD (interministériel, 2013).

1.2 Méthode d'élaboration et de la mise en place les crédits de paiement des PCD

Le cadre institutionnel se contente de préciser le rôle de chacun des responsables impliqués directement dans la gestion comptable et financières, la mise en œuvre et la réalisation des projets du PCD : wali, chef de Daïra, Trésorerie de la wilaya, le président de l'assemblée populaire communal, Trésorier communal.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

Traditionnellement, la réglementation relative aux PCD a précisé le rôle des acteurs institutionnels à travers le décret 73-136 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des PCD et l'instruction interministérielle du 08/12/1975 relative aux conditions de gestion et de réalisation des plans communaux de développement (actualisée en 2012). Ce rôle est approché dans ses aspects comptable et financier uniquement : mise en place des crédits de paiement et la réalisation des projets inscrits.

Le wali est chargé de la répartition de l'enveloppe globale en autorisation de programme par commune, (selon les critères le nombre de population, superficie, nombre de villages). Une fois cette répartition est faite, il notifie les décisions des crédits de paiement aux APC, aux chefs de Daïra, au trésorier de la wilaya et trésoriers communaux et au contrôleur financier.

L'APC procède à la répartition des crédits de paiement reçus par programmes et secteur et par article au budget communal.

Le trésorier communal tiendra une fiche projet identique à celle tenue par le président de l'APC.

Pratiquement cela se passe de la façon suivante :

Le wali invite les présidents des APC à exprimer les besoins de leur communes en matières des projets de proximité de développement tout en les invitants a faire associé la sociétés civile (via une note de cadrage), ces besoins sont classés par ordre de priorité suivant l'ordre croissant des domaines d'intervention

Une fois que les listes des projets de la tranche annuelle proposée par les APC sont examinés par une commission d'arbitrage composé de wali, les directeurs de wilaya, chef de Daira et les P/APC, il notifie la liste des projets retenus aux profits des communes aux présidents des APC, tout en les instruisant de procéder au lancements des procédures administratives de passation des marchés publics ou convention ,conformément au code des marchés publics, pour les prestations contenue dans les fiches techniques.

Après l'obtention des résultats des procédures administratives, ils sont transmis à la DPSB qui procédé à l'établissement des décisions d'inscription.

Il faut noter une absence totale de la méthode d'élaboration de plan communal de développement dans les textes suscités. En effet, c'est pour combler ce manque qu'un guide plus détaillé d'élaboration des PCD a été mis en place par le ministère de l'intérieur en 2018.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

2 La nouvelle approche des PCD

La nouvelle approche des PCD, ou les PCD dits « nouvelle génération », insiste sur les fonctions, méthode d'élaboration et les défis des PCD en matière de développement.

2.1 Définition et fonction des PCD

Le plan de développement communal est élaboré de façon participative et adopté à l'installation de la nouvelle Assemblée Populaire Communale (APC) pour une période couvrant les cinq (5) années de son mandat électoral. Le PCD se décline ensuite en plans d'actions annuels, qui classent et ordonnent les projets à court terme, selon les priorités et les besoins de la commune. Le PCD définit les ressources disponibles et mobilisables nécessaires à sa réalisation, d'une façon globale, ainsi que les moyens pour parvenir aux résultats souhaités.

Selon CapDel, qui a élaboré un guide pour la nouvelle génération des PCD en Algérie en collaboration avec le Ministère de l'intérieur (CapDel, 2018), le Plan Communal de Développement (PCD) a une triple fonction. Il constitue :

- un plan stratégique ;
- un instrument de planification territoriale ;
- un processus de développement local.

Le rôle des PCD peut être illustré par la figure 1 qui renseigne sur leur aspect triangulaire impliquant la stratégie, la planification et le processus du développement.

Figure 1 : représentation de la stratégie planification et le processus de développement



Source : (CapDel, 2018)

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

2.1.1 Le PCD est un plan stratégique ou l'effet transformateur des PCD

Le PCD est un plan stratégique dans le sens où il vise à transformer le territoire de la commune en modifiant les tendances négatives s'y retrouvant, en accélérant les tendances positives et en augmentant les capacités locales. Cela mettant en avant la vision de développement futur de la Commune, les objectifs à atteindre ainsi que les actions à entreprendre pour y parvenir.

2.1.2 Le PCD est un instrument de planification territoriale

Le PCD organise l'espace communal. Il fixe les actions et les projets des acteurs communaux et oriente ceux des acteurs sectoriels et de l'État sur le territoire communal en fonction d'objectifs communs. Il favorise une approche intégrée, multisectorielle et multi niveaux.

2.1.2.1 Une approche intégrée

Il harmonise les différentes perceptions du développement local et inclut les aspects social, économique, environnemental et culturel afin d'assurer un développement durable du territoire.

En effet, les PCD ne doivent pas ignorer les autres plans et instruments de développement tel que le PDAU et le POS.

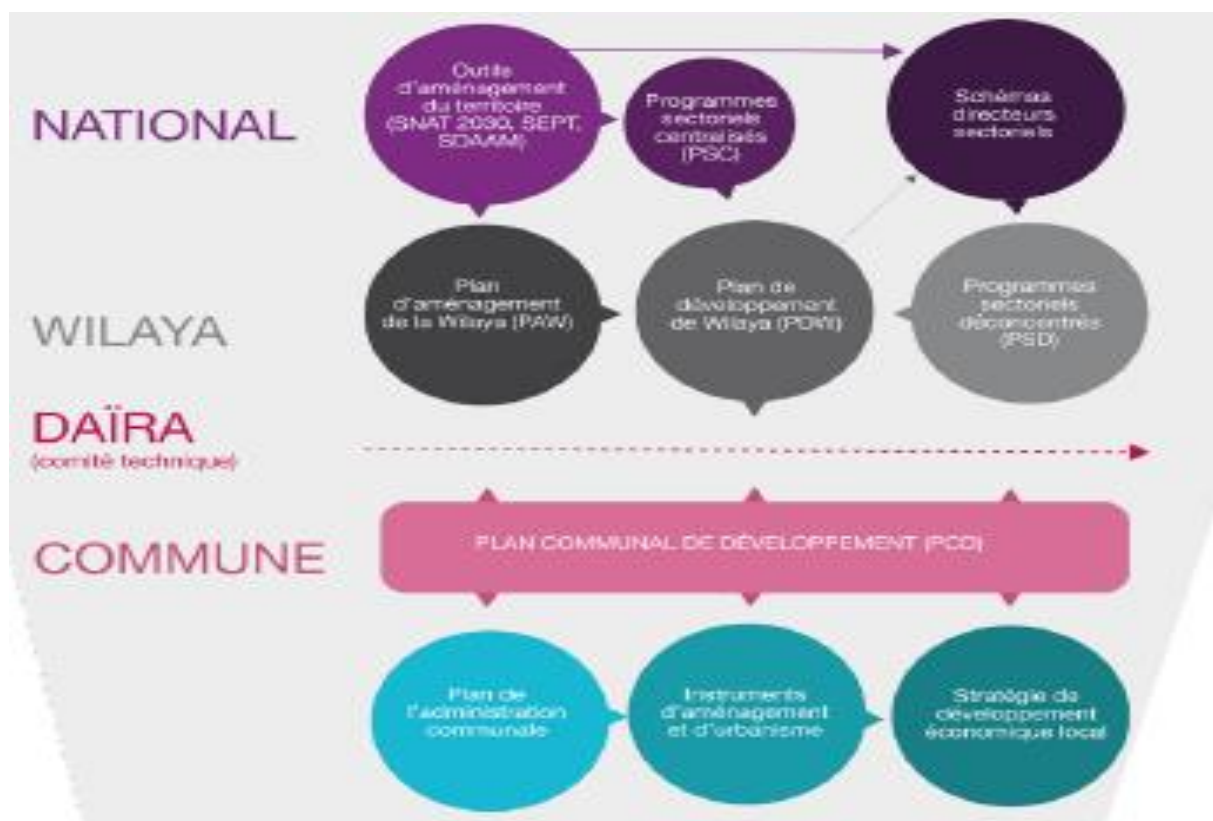
2.1.2.2 Une approche multisectorielle

Le PCD permet l'articulation entre les stratégies des différents secteurs d'activités (éducation, santé, emploi, sports et loisirs, tourisme, agriculture, etc.). Il tient compte de ce fait des différents PSD.

2.1.2.3 Une approche multi-niveaux

Le PCD est arrimé au plan d'aménagement de la wilaya (PAW), il permet l'orientation et la cohérence des différents outils de planification sectoriels et territoriaux pour tous les acteurs et à tous les niveaux (Commune, Wilaya, État).

Figure 2 : les approches des PCD



Source : (CapDel, 2018)

Le PCD est donc à la fois un plan intégré avec les autres instruments de développement communal tel que le PDAU et POS, tenant compte des différents schémas directeurs sectoriels et programmes sectoriels déconcentrés. Ce faisant, il permet de réaliser une articulation et une cohérence avec les différents niveaux territoriaux

2.1.3 Le PCD est un processus inclusif de développement local

Le PCD qui a pour but d'améliorer les conditions de vie des populations vise à endiguer la pauvreté ne s'accomplit qu'en prenant en compte l'inclusion et la participation des acteurs à l'élaboration et la mise en œuvre des PCD. Cela passe par la mobilisation et le renforcement des capacités des acteurs locaux. De ce fait, bien que le président d'APC soit désigné comme responsable de l'élaboration du PCD, il n'en constitue pas l'unique porteur. Cette approche permet de garantir une prise en compte équilibrée des besoins, des priorités et des intérêts des différents acteurs.

Enfin, bien que théoriquement, le PCD constitue un instrument de planification stratégique du développement et un processus qui se veut inclusif et participatif, il est à vérifier sur le terrain si le PCD est vu comme un instrument de planification au niveau de la commune ou c'est juste des dotations octroyées par l'Etat afin d'inscrire les projets relevant de l'urgence exprimés par les besoins des citoyens.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

2.2 La nouvelle procédure d'élaboration d'un PCD

Ce qui précède nous permet de considérer que le principal défi du nouveau PCD est de passer d'une programmation annuelle et sectorielle à une planification stratégique et concertée soutenue par un ensemble d'autorités locales, à différents niveaux, et d'acteurs actifs dont ceux du secteur privé et de la société civile portant une vision collective du développement à long terme de la commune.

La nouvelle méthode d'élaboration s'appuie sur sept étapes se déroulant sur une période de cinq années, correspondant à un mandat électif de l'APC :

- Préparation de la démarche ;
- diagnostic territoriale participatif ;
- vision stratégique ;
- planification ;
- rédaction finale et adoption du PCD ;
- programmation et suivi ;
- bilan.

2.2.1 Préparation de la démarche

Cette étape se solde par l'élaboration de la charte de participation citoyenne et l'installation du Conseil Consultatif Communal (CCC).

2.2.1.1 Elaboration de la charte de participation citoyenne

Cette charte est préparée par le Comité Local Délégué (CLD). Ce comité est créé par une assemblée publique initiée par les élus et des cadres de l'administration communale, constitués en comité initiateur (ad hoc). La charte institue l'installation d'un Conseil Consultatif Communal (CCC).

La charte est adoptée par la délibération de l'APC.

2.2.1.2 Installation d'un Conseil Consultatif Communal (CCC)

Le Conseil Consultatif Communal (CCC) constitués de membres permanents (une cinquantaine) et des membres suppléants (une cinquantaine). Il regroupe :

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

- les associations ;
- citoyens et citoyens ;
- acteurs économiques ;
- comités territoriaux (de villages et/ou de quartiers).

Le fonctionnement du CCC est défini par la charte. Le rôle du CCC est la promotion du dialogue ouvert et d'une concertation entre tous les acteurs, en s'assurant la prise en compte des besoins de tous les groupes représentés et de leur participation aux étapes d'élaboration du PCD.

2.2.1.3 La mise en place d'un comité de pilotage du PCD et de la cellule opérationnelle

Le comité de pilotage est une instance stratégique de la démarche de planification. Il est présidé par le président d'APC et regroupe des élus et des représentants des services techniques de la commune et de la Daïra, ainsi que les représentants de la société civile composant le bureau du CCC.

Son rôle est de valider le contenu du PCD (diagnostic, vision, planification, etc).

La cellule opérationnelle est composée d'un nombre restreint de personnes (environ 5) extensible à une expertise externe. Son rôle est d'assurer l'efficacité opérationnelle de la démarche.

2.2.2 Diagnostic territorial participatif

L'objectif de cette étape est de connaître le territoire de la commune. Cela se fait par un rapport de diagnostic rédigé par la cellule opérationnelle. Cette dernière s'appuie sur un certain nombre d'analyses (experts, comité de pilotage, ateliers...). Le rapport est validé par le CCC, ses commissions et le comité de pilotage.

2.2.2.1 vision stratégique

Cette étape se décline par la réalisation d'un atelier participatif de création, en vue de mettre en avant la vision stratégique de la commune en matière de développement. Cette vision est rédigée, révisée et partagée avec les acteurs.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

2.2.2.2 La planification

Le comité de pilotage identifie les enjeux prioritaires. Le CCC, ses commissions et le comité de pilotage mettent en avant les objectifs et les stratégies. Le comité de pilotage détermine les axes et les objectifs. L'avant-projet du PCD est rédigé par la cellule opérationnelle. Cet avant projet est validé par le CCC, ses commissions et le comité de pilotage. Enfin, le PCD est adopté par l'APC. Le PCD est plan quinquennal.

2.2.2.3 Programmation et suivi

L'objectif de cette étape est de mettre en œuvre et suivre le PCD par la préparation des plans d'actions et rapports annuels. Cela se fait en quatre phases.

-Dans la première phase, il est établi les responsabilités de la programmation et suivi : les promoteurs de plan (les élus) ; les accompagnateurs (les membres du comité de pilotage et les cadres locaux) ; les protagonistes (les porteurs des stratégies d'action et des projets)

- Dans la deuxième phase, il s'agit d'évaluer les besoins en renforcement de capacités par le comité de pilotage.

-Durant la troisième phase ils seront construits les plans d'actions annuels. Ils seront définis des projets concrets décrivant les activités, les échéanciers, les budgets associés et la contribution de tous les partenaires (financiers ou techniques).

-La quatrième phase est consacrée à la mise en place des mécanismes de suivi. Trois composantes sont proposées pour ces mécanismes sont :

*le tableau de bord du plan d'action qui doit regrouper les projets et les stratégies d'action par objectifs et axes stratégique ;

*des stratégies de communication ;

* le rapport annuel qui sera rédigé par le comité de pilotage.

2.2.2.4 Le bilan

Le bilan est réalisé, communiqué par le comité de pilotage et adopté par l'assemblée populaire communale au milieu et à la fin du mandat de l'APC. Cette étape a pour but d'évaluer l'atteinte des objectifs du PCD. Ce bilan devient une source d'information pour l'élaboration du PCD suivant. Aussi, il valorise les acteurs qui ont réalisé leurs engagements.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

En guise de conclusion, l'importance économique des PCD nous a montré la nécessité de prendre en charge le volet méthodologique de l'élaboration des PCD. Or, jusque-là ces derniers sont considérés comme des dotations financières octroyées par l'Etat aux communes et non pas comme des plan stratégiques de développement réfléchis.

La mise place du guide d'élaboration des PCD par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales dans le cadre du CapDel constitue une avancée dans la planification du développement des communes algériennes.

CHAPITRE II : Importance, élaboration et mise en œuvre des PCD

Conclusion du chapitre II

De ce chapitre il ressort toute l'importance des PCD dans la conduite du développement. Cela du fait des secteurs couverts par ces derniers, mais aussi de par l'importance des montants octroyés ces dernières années.

En matière de la méthode et de la gouvernance des PCD, nous avons noté l'insuffisance des instructions anciennes en terme d'explication de la méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre des PCD, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une forte participation des acteurs, du degré d'intégration des PCD avec le reste des programmes et les procédures de leur mise en œuvre sur le terrain.

Chapitre III :
Etude de cas des
PCD dans la
commune DBK

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Introduction du chapitre III

L'étude de PCD dans la commune de DBK nous sert d'exemple illustratif pour comprendre le rôle de ces plans, leur importance, mais surtout les contraintes qui se dressent face à leur élaboration et leur exécution.

Nous utiliserons les données quantitatives concernant ces plans pour montrer leur importance dans la structure de financement du développement de la commune et leur évolution sur la période 2013-2022. Alors que notre démarche sera qualitative lorsqu'il s'agit de mettre en avant les contraintes que rencontre la commune dans l'élaboration et l'exécution de ces plans. Pour ce faire nous avons réalisé des entretiens (voir annexe 2) avec les élus de la commune de DBK et son personnel administratif.

Le chapitre est subdivisé en deux sections. Dans la première, il s'agit de présenter succinctement la commune de DBK et son état de développement. Dans la deuxième, nous étudierons les PCD dans cette commune, en essayant de mettre en avant les contraintes liées à l'élaboration et l'exécution des PCD, en s'appuyant sur les éléments que nous avons définis dans le chapitre 2. Il s'agit notamment de la participation des citoyens, la planification, la démarche intégrée et autres contraintes liées à l'exécution des PCD.

Section 1 : Etat du développement dans la commune de DBK

Il s'agit de présenter la commune de DBK d'un point de vue géographique et son état de développement.

1 Présentation de la commune de DBK.

La commune de Draâ-Ben-Khedda est située à l'Ouest de la wilaya de Tizi-ouzou. Elle est limitée:

Au Nord, par la commune de Sidi Nâamane ;

À l'Est, par la commune de Tizi-ouzou ;

À l'Ouest, par la commune de Tadmait ;

Et au Sud, par la commune de Tirmatine.

La Commune de Draâ-Ben-Khedda s'étend sur une superficie égale à 3 341 ha et regroupe une population évaluée à 28257 hab. (RGPH 2022).

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Vu la situation stratégique de la commune, et le potentiel important dont elle dispose, D B K a connu une croissance démographique importante (de 87 à 96 = 3,26). Cela a engendré une croissance urbaine très rapide.

Actuellement la commune est constituée d'un chef lieu qui regroupe 90 % de la population totale de la commune et où se localise la plupart des équipements existants. Les agglomérations secondaires sont : Ain Faci, Ighil Azougagh, Azib Bouayadif, Azib Béni Khiifa, Tadjouimat, Boubakour

Le reste de la commune est occupé par de l'habitat dispersé.

2 Les infrastructures de la commune dans les différents secteurs

Le tableau 7 fait la synthèse des infrastructures dans la commune de DBK. En termes d'infrastructure pédagogique, la commune compte 11 écoles primaires, quatre CEM et deux lycées publics dans le chef lieu de la commune. La commune comporte aussi d'un centre de formation et un institut de formation professionnelle.

La ville de Draa Ben Khedda dispose aussi de deux centres de santé un EHS cardiologie pédiatrique (80lits), un centre anti –cancéreux (140 lits), un EPSP et quatre salles de soins.

La commune compte aussi dans son patrimoine un centre culturel, une salle de cinéma, une maison de jeunes et un centre d'handicapé.

Tableau 7 : les différentes infrastructures de la commune de Draa Ben Khedda

Secteur	Infrastructures	Nombre
Education, culture et sport	Primaires	11
	CEM	4
	Lycée	2
	Institut de formation professionnelle+ Centre de formation professionnelle	2
	Bibliothèque communale	2

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

	La crèche communale	1
	Centre d'handicapé	1
	Centre culturel + foyer pour jeune	1
	Maison de jeune	1
	Salle de cinéma	1
	Stades + Aires de jeux+salle de sport	16
	Jardins	5
Religion	Mosquée	11
	Cimetières	7
Santé	Etablissement Hospitaliers Spécialisés (EHS) cardiologie (80lits)	1
	Centre anti cancéreux (140lits)	1
	Etablissement public de Santé de proximité(EPSP)	1
	Salles de soins	4
Commerce	Marchés couverts et de proximité de détail des produits manufacturé	3
Tourisme	Hôtel privé	1
Eau potable et assainissement	Châteaux d'eaux	5
	ADE	1
	Office national d'assainissement(ONA)	1

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Etablissements publics, institutions financières et entreprises publiques économiques.	Assemblée populaire communale APC	1
	Daira et subdivisions	1+
	Sureté de Daira	1
	Gendarmerie nationale	1
	Protection civile	1
	Caisse nationale d'assurance sociale CNAS	1
	Contribution des Impôts	1
	Service des domaines+agence foncière	1+1
	Trésorerie intercommunale+ Contrôleur budgétaire	1+1
	Agence Nationale d'Emplois	1
	Société Algérienne de Distribution d'électricité et gaz	1
	Algérie télécom+ Algérie poste	1+1
	Banques	4
	Croissant rouge	1
	L'abattoir communal	1
	Coopérative des Céréales et Légumes Secs	1
Entreprise de confection (COTITEX)	1	

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

	Centre avicole	1
--	----------------	---

Source : commune de DBK

Les infrastructures de la commune de DBK se répartissent sur les secteurs des administrations publiques

3 Les objectifs de développement des infrastructures de la commune

Selon les élus de la commune de Draa Ben Khedda , cette dernière a l'objectif de réaliser un certain nombre projets de développement de leur territoire. Parmi ces projets on trouve :

- Le projet de réalisation d'un grand centre de loisirs et de détente : la commune souhaite réaliser à moyen terme un centre de loisir qui s'ajoutera aux aires de jeux dans quelques quartiers.
- Le projet de construction d'une clinique d'accouchement maman et enfants pour renforcer les infrastructures sanitaires dans la wilaya de Tizi-Ouzou.
- Le projet de construction de plusieurs écoles : La commune aspire à la construction de 5 écoles primaires, 3 CEM et 2 autres lycées au minimum, selon les élus.
- Le projet de construction d'espaces de stationnement (parking en étages) : étant donné que la commune de Draa Ben Khedda est un pôle commercial dans la wilaya de Tizi-Ouzou, visitée par des milliers de citoyens par jour qui trouvent souvent des difficultés de stationnement.
- Les projets de réalisation d'une piscine communale et des stades de proximité
- L'aménagement des marchés de précaires en un centre commercial moderne.
- L'amélioration de la voirie.

La commune de DBK recèle un nombre plus ou moins important d'infrastructures qu'elle compte renforcer à moyen terme. Les grands projets ne pouvant être financés par les PCD, compte tenu de leurs coûts généralement élevés, ce sont d'autres programmes de financement qui devraient prendre le relais (PSD et PSC). Cela ne veut pas dire que les PCD ne jouent pas un rôle dans le financement du développement dans la commune.

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Section 2 : Etude des PCD dans la commune de DBK

Dans cette section nous déterminerons l'importance des PCD dans le financement de l'équipement et l'investissement de la commune de DBK, avant de nous intéresser à la répartition des PCD par sous-secteur et par chapitre, afin de mieux comprendre la vocation de ces derniers.

1 Evolution de la structure financière du budget d'équipement de la commune de DBK

Le tableau 8 qui comprend les montants alloués aux PCD entre 2013 et 2022 à la commune de Draa Ben Khedda montre l'importance des PCD sur le budget d'équipement ou il représente 65 % de la totalité.

Tableau 8 : l'importance des PCD dans le budget d'équipement de la commune de DBK (2013-2022)

Année	Dotations de l'Etat aux PCD(état C du budget de l'Etat)	total section d'équipement	Montants des PCD	La part des PCD en %
2 013	67 000 000 000,00	187 647 725,99	97 675 000,00	52,05
2 014	65 000 000 000,00	116 440 142,05	23 640 000,00	20,30
2 015	100 000 000 000,00	177 245 233,02	89 000 000,00	50,21
2 016	60 000 000 000,00	39 753 100,00	9 687 000,00	24,36
2 017	35 000 000 000,00	55 221 675,29	28 942 000,00	52,41
2 018	800 000 000 000,00	43 392 827,91	21 451 000,00	49,43
2 019	100 000 000 000,00	56 190 214,98	34 200 000,00	60,86
2 020	40 000 000 000,00	54 273 429,24	38 942 000,00	71,75
2 021	100 000 000 000,00	52 137 418,68	25 583 000,00	49,06
2 022	100 000 000 000,00	77 224 880,96	34 489 000,00	44,66
Total		616 657 246,84	403 609 000,00	

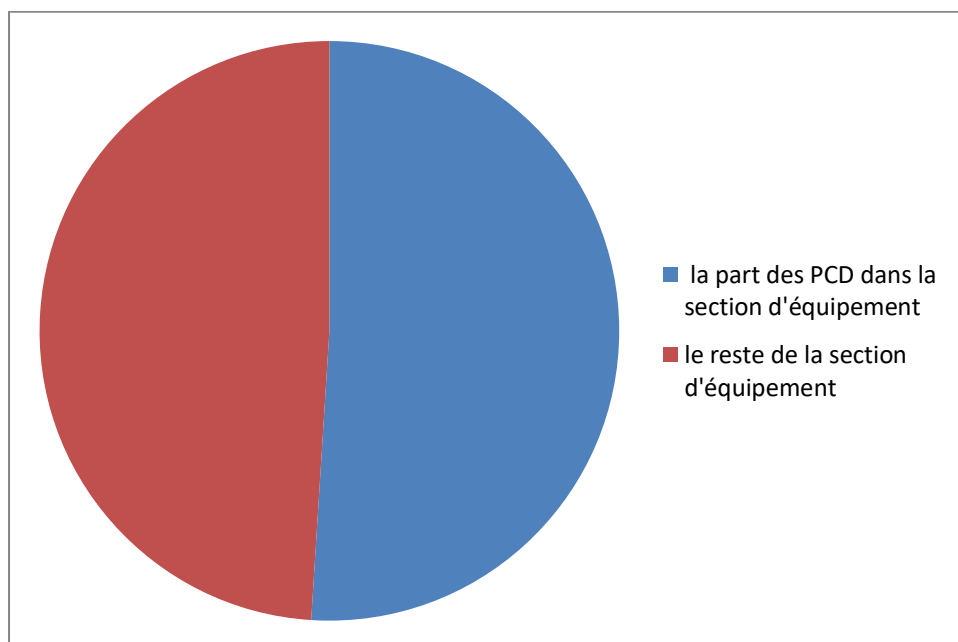
CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Source : calculs effectués à partir des données de la commune de DRAA BEN KHEDDA

Les variations des montants des PCD alloués à la commune de DBK durant la période 2013-2022 dépendaient réellement des consommations financières annuelles réalisées par la commune. En effet, eu égard aux difficultés que rencontre la commune pour consommer les enveloppes allouées durant l'année, leurs montants sont reportés dans les programmes de l'année suivante, empêchant par là même la commune d'en bénéficier de nouveaux. Ce qui fait baisser le montant des PCD alloués durant l'année en cours. C'est ainsi par exemple durant l'année 2014, le montant des PCD a baissé par rapport à l'année 2013, car plusieurs programmes de l'année 2013 n'ont pas été consommés durant la même année et reporté en 2014, puis en 2015, etc.

Par ailleurs, les montants alloués aux PCD dépendent également du montant global annuel de la dotation de l'Etat affectée aux PCD.

Figure 3: la part des PCD dans la section d'équipement du budget de la commune de DBK (2013-2022)

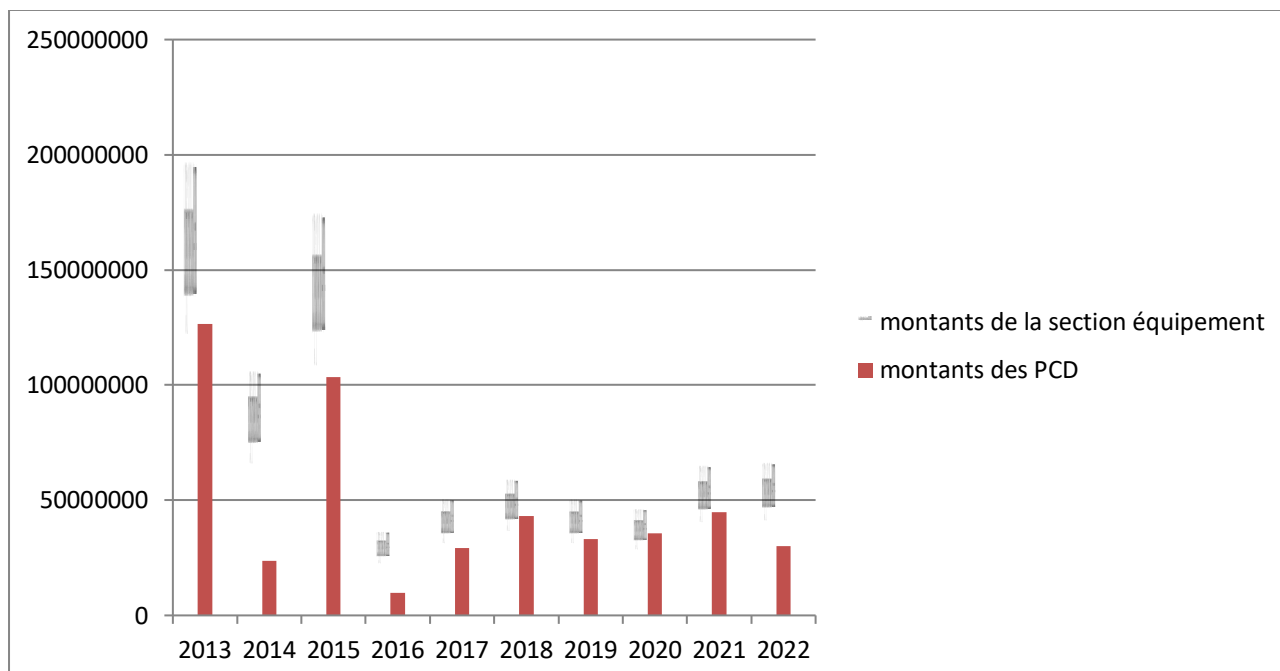


Source : calculs effectués à partir des données de la commune de DRAA BEN KHEDDA

Globalement, les PCD ont constitué 51% du total de la section d'équipement du budget de la commune de DBK durant la période 2013-2022. Ce qui représente un taux important. Le reste est constitué de l'autofinancement (prélèvement et produits du patrimoine), des subventions sur le budget de Wilaya et la subvention du CSGCL.

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Figure 4 : La part des PCD par rapport au budget de l'équipement de la commune de DBK



Source : calculs effectués à partir des données de la commune de DRAA BEN KHEDDA

Les PCD ont occupé une part relativement importante dans le budget d'équipement de la commune de DBK durant la période 2013-2022. En effet, la part des PCD a varié entre 20% et 71% du total de la section d'équipement.

Et sur l'ensemble de la période cette part a été supérieure à 50%, mises à part les deux années 2014, 2016 et 2022 où ce taux a été de 20%, 24% et 44% respectivement. Ce qui confirme les commentaires émis plus haut.

2 Les réalisations dans le cadre des PCD 2013-2022

Tableau 9 : La répartition des montants des PCD par sous secteur :

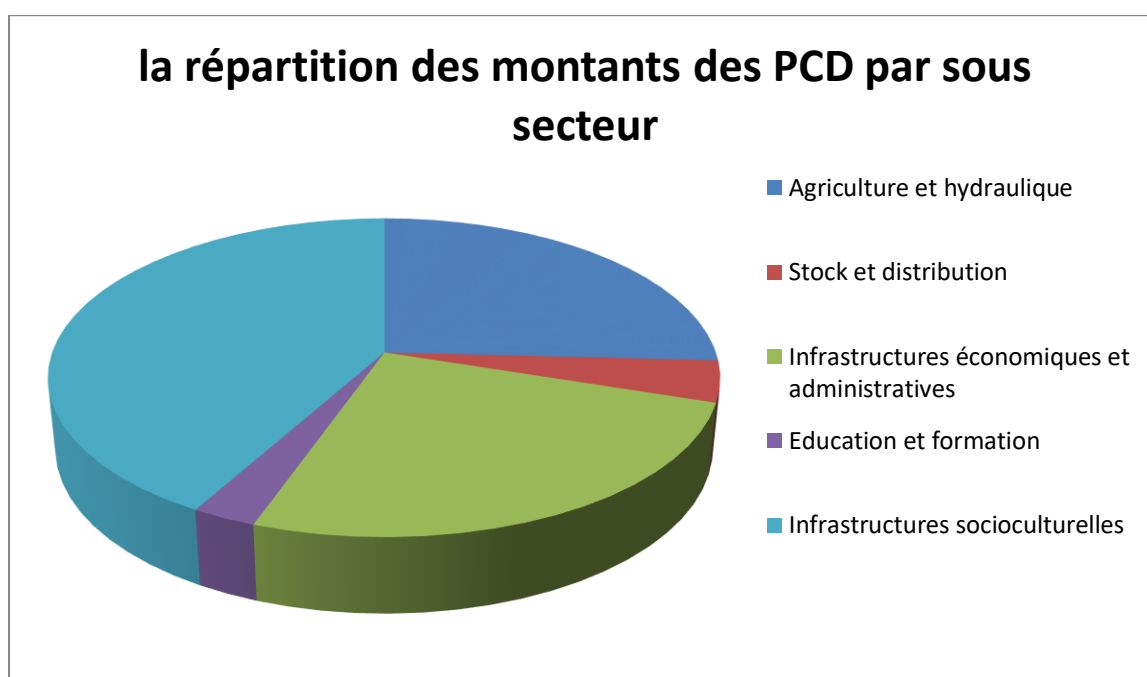
Sous secteur	Montants	La Part de chaque sous secteur (%)
Agriculture et hydraulique	104 135 000,00	25,80
Stock et distribution	16 875 000,00	4,18

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Infrastructures économiques et administratives	102 729 000,00	25,45
Education et formation	10 935 000,00	2,70
Infrastructures socioculturelle	168 935 000,00	41,85
Total	403 609 000,00	100

Source : calculs effectués à partir des données de la commune de DRAA BEN KHEDDA

Figure 5 :La répartition des montants des PCD par sous secteur



Source : nos calculs

Le tableau 9 et le graphique 5 montrent que le sous-secteur socioculturel occupe une place importante dans le financement par PCD dans la commune de DBK durant la période 2013-2022, avec 41,85%, suivi du sous-secteur agriculture et hydraulique avec 25,80%, et juste après le sous-secteur infrastructures économiques et administratives avec 25,45%. Puis le reste des sous-secteurs dont le taux est inférieur à 5%. Cela montre bien la vocation des PCD dans le financement du développement local.

Le tableau 10 comprend les montants alloués au PCD depuis 2013 jusqu'au 2022 à la commune de Draa Ben Khedda

Ces sous-secteurs sont détaillés dans le tableau 10 par chapitre

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

Tableau 10 : répartition des PCD par chapitre

Sous secteur	Chapitre	Montant	La part de chaque chapitre en % (par rapport au montant)
(39) Agriculture et hydraulique	Alimentation en eau potable	26 837 000,00	6.64
	Assainissement	66 126 000,00	16.38
	Environnement	11 172 000,00	2.76
(49) Stockage et distribution	Marché de proximité	16 875 000,00	4.18
(59) Infrastructures économiques et administratives	Chemins et pistes	79 784 000,00	19.76
	Bâtiments municipaux	22 945 000,00	5.68
(69) Education et	Education et formation	10 935 000,00	2.70

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

formation			
(79)Infrastructures socioculturelles	Aménagements urbains	95 830 000,00	23.74
	Santé	5 710 000,00	1.41
	Sports	67 395 000,00	16.70
Total		403 609 000,00	

Source : Commune de DBK, 2023.

Le tableau 10 montre que le chapitre aménagement urbains occupe une place importante dans le financement par PCD dans la commune de DBK durant la période 2013-2022, avec 23.74%, suivi du chapitre chemins et pistes avec 19.76%, et juste après les chapitres de sport et assainissement avec 16.70%et 16.38% . Puis le reste des chapitres dont le taux est inférieur à 7%.

En réalité, l'Etat insiste toujours dans ses notes de cadrage sur la prise en charge des opérations d'assainissement et de l'AEP dans le cadre des PCD. Comme les montants alloués à ces opérations sont relativement moins importants, ce qui n'est pas le cas si on prend en considération le nombre d'opération financées.

3 Les contraintes liées à l'élaboration et à l'exécution des PCD

3.1 Les contraintes liées à l'élaboration des PCD

3.1.1 Faible participation des acteurs :

Les représentants de la société civile ne sont pas généralement associés dans le processus de proposition de projets, ou du moins faiblement.

L'initiative vient généralement du président de l'APC et l'exécutif communal. Parfois, les propositions viennent du président unilatéralement. Des considérations politiques peuvent

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

amener ce dernier à favoriser les quartiers et villages dans lesquels il possède un ancrage électoral.

3.1.2 La planification au second plan

Considérant que les PCD sont destinées à des opérations pour traiter une demande sociale d'urgence, la planification n'est pas tout à fait à l'ordre du jour.

3.1.3 Manque de maturation des projets/ Etudes bâclées

La maturation des projets et les problèmes liés aux études techniques sont souvent signalés par nos interlocuteurs. Ces derniers estiment que les fiches techniques réalisées par des techniciens de la commune sont souvent bâclées (absence d'étude des projets).

Pas de coordination entre les différents services

3.2 Contraintes liées à l'exécution des marchés

- Les oppositions : Ces contraintes se déclinent par les oppositions lors de la réalisation des projets par les des citoyens. Parfois, le manque de concertation lors de l'élaboration des projets est l'une des causes principales.
- Sous estimation des coûts des projets par les entreprises : le procédé du moins disant est alors mis en cause. Alors que le montant proposé par l'entreprise la moins disante est celui même retenu par les services de la wilaya pour l'opération. D'où les contraintes financières une fois sur le terrain.
- Les clauses des cahiers des charges ne sont pas bien rédigées, ce qui cause le retard des délais d'exécution, entre autre la non application des pénalités de retard, etc.
- le relief montagneux, qui caractérise de la wilaya de Tizi-Ouzou à plus 80%, n'est pas pris en considération : on applique la même note de cadrage pour tout le territoire national
- L'enivrement socio-économique : les communes ne trouvent pas des entreprises à la hauteur des leurs attentes en termes de moyens et de performance.
- La lenteur des procédures administratives : pour l'établissement des décisions finales il y a une panoplie de pièces demandées.
- Le manque d'encadrement et de la maîtrise au niveau des APC : les compétences techniques nécessaires pour lancement des procédures administratives se font désirer, ce qui engendre des retards considérables.

CHAPITRE III :Etude de cas des PCD dans la commune DBK

3.3 Contraintes financières

Les enveloppes allouées sont généralement très insuffisantes pour la satisfaction des besoins exprimés, selon les élus interrogés. Ce qui constitue une première contrainte financière.

Par ailleurs, depuis que les montants alloués aux opérations, en termes d'autorisations de programmes, sont alignés aux montants proposés par les entreprises retenues dans les marchés publics, les communes n'ont pas une marge de manœuvre suffisante pour parer à l'évolution des prix. Ce qui se répercute sur la qualité des travaux et parfois engendre un désistement des entreprises.

Moins disant = prix concurrentiel

Finalement, malgré l'importance constatée des PCD dans le financement du développement dans la commune de DBK, notamment dans un certain nombre de sous-secteur, des contraintes liées à la fois à l'élaboration et à l'exécution de ces programmes sont relevées.

Conclusion du chapitre III

La commune de DBK compte renforcer son tissu d'infrastructures à moyen terme. Dans la plupart des cas, les PCD peuvent être d'un grand apport pour leur financement.

Notre étude rétrospective sur la période 2013-2022 a montré que plus de 50% des besoins de financement de la section d'équipement du budget communal a été assuré par les PCD.

Cela démontre aussi la faiblesse de l'autofinancement au sein de la commune.

Dans le détail, les sous-secteurs favorisés par les PCD sont les infrastructures socioculturelles, l'agriculture et l'hydraulique et infrastructures économiques et administratives, etc.

Cependant, un certain nombre de contraintes sont relevées dans l'élaboration et la mise en œuvre des PCD. Il s'agit des contraintes liées :

- au mode de gouvernance, où nous avons relevé une faible participation des acteurs à l'élaboration des plans de développement de la commune ;
- à l'environnement économique, notamment un nombre restreint d'entreprises qui possèdent les moyens et le savoir faire nécessaires pour mener à bien les opérations inscrites dans les programmes de développement ;
- au financement des PCD, notamment l'insuffisance des montants alloués à ces derniers.

Conclusion générale

Conclusion générale

Conclusion générale

Les Plans Communaux de Développement (PCD) constituent un volet important dans la stratégie de développement des communes. Ils constituent un instrument de planification globale du développement communal.

Dans le budget communal, la section d'équipement et d'investissement est financée par l'autofinancement et les subventions accordées par l'Etat, sous différentes formes, aux communes. L'étude pratique a confirmé la prééminence des PCD dans le financement de l'équipement communal.

Les PCD touchent à plusieurs secteurs de développement au niveau communal. Pourtant, nous avons relevé l'insuffisance en termes de gouvernance. En effet, les instructions anciennes se caractérisent par une carence en terme d'explication de la méthodologie d'élaboration et de mise en œuvre des PCD, notamment en ce qui concerne la mise en place d'une forte participation des acteurs, du degré d'intégration des PCD avec le reste des programmes et les procédures de leur mise en œuvre sur le terrain. Ce qui constitue une première contrainte à relever.

Notre étude empirique rétrospective sur la période 2013-2022 a montré que plus de la moitié des besoins de financement de la section d'équipement du budget communal a été assurée par les PCD. Ce qui montre par là même la faiblesse de l'autofinancement au sein de la commune.

Les autres contraintes relevées sont liées à l'élaboration et la mise en œuvre des PCD. Il s'agit notamment des contraintes liées à la gouvernance, comme la faible, voire l'absence, d'une participation des acteurs à l'élaboration des PCD ; des contraintes liées à l'environnement économique, n'offrant pas à la commune des entreprises qui possèdent les moyens et le savoir faire nécessaires pour réaliser les opérations contenues dans les programmes de développement ; et les contraintes financières, comme l'insuffisance des montants alloués aux PCD.

Bibliographie

Bibliographie

Bibliographie

Boumoula, S. (2010). Des contraintes financières des communes en algérie : cas d'un groupe de communes de la région de Béjaïa. *Idara*, 40, pp. 95-115.

CapDel. (2018). Guide méthodologique de l'élaboration des plans de développement communaux "nouvelle génération". Algérie: Global Shift Institute.

Cour des comptes. (2020). *rapport annuel*. Récupéré sur www.ccomptes.dz

Decret 14.116. (2014, 03 24). portant la création de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.

Décret exécutif n°98-227. (1998, 07 13). modifiée et complétée relative aux dépenses de l'Etat.

Hoorens, D. (2006). L'investissement des collectivités locales et son financement. *Revue d'économie financière*, pp. 157-165.

interministeriel. (2013). Arrêté interministériel du 21/02/2013 fixant les critères d'allocations budgétaires des programmes ou projets proposés au titre des plans communaux de développement.

JORADP. (11 /04/1990). *JORADP 11 AVRIL 1990*, ART 160.

la loi de la commune ART86. (1990). *Loi n°90-08 du 07/04/1990 relative à la commune*.

loi 11.10 relative à la commune, art. 107. (2011).

loi n°90.21, l. (1990). la loi relative à la comptabilité publique.

Loi11-10. (s.d.). loi relative à la commune.

MICLAT. (s.d.). instruction c3 sur les opérations financières des communes.

MICLAT. (2015). *ministère de l'intérieur*. Récupéré sur www.interieur.gov.com.

MICLAT Ministre des Finances. (1975). • Instruction interministérielle du 08/12/1975 relative aux conditions de gestion et de réalisation des plans communaux de développement.

Ministère de l'intérieur. (2017). Récupéré sur Ministère de l'intérieur: www.interieur.gov.dz

Ministère de l'intérieur. (2018). *fiche pédagogique relative au plan communal de développement*. Récupéré sur <https://www.interieur.gov.dz/images/FICHE-PEDAGOGIQUE-RELATIVE-au-PCD-fr.pdf>

Ministère des Finances. (1971). Instruction C1 sur les opérations financières des communes.

Ministre des finances et ministre de l'intérieur. (s.d.). instruction interministérielle sur les opérations financières des wilayas W1.

Moulai, K. (2022). cours d'économie et finances locales.

Annexes



REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTRE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES

Le Ministre

N° 903 / M.I.C.L.A.T. 2022

23 OCT 2022

A

MESDAMES ET MESSIEURS LES WALIS

En communication à Mesdames et Messieurs :

- Les Walls Délégués ;
- Les Chefs de Daïras ;
- Les Présidents des Assemblées Populaires Communales

Objet: Note de cadrage relative au financement des opérations d'équipement et d'investissement par le fonds de solidarité des collectivités locales.

P-Jointe : Annexes.

Dans le cadre du principe de la solidarité verticale instaurée à travers le fonds de solidarité des collectivités locales, les Wilayas et les Communes bénéficient, dans les limites des disponibilités financières, des subventions au titre de la section de fonctionnement et de la section d'équipement et d'investissement.

Si pour la section de fonctionnement, les modalités d'octroi des subventions et les domaines d'intervention sont clairement définies, il n'en est pas de même pour les subventions relevant de la section d'équipement et d'investissement qui font l'objet de demandes sporadiques de la part des Wilayas et des Communes, sans tenir compte de la nomenclature des opérations pouvant être financées sur le fonds de solidarité des collectivités locales.

Par ailleurs, les demandes de financement introduites sont généralement accompagnées de fiches techniques sommaires, dont les coûts affichés ne sont pas maîtrisés et les objectifs et les impacts attendus ne sont pas suffisamment explicités.

La non maturation des projets pour lesquels des financements sont sollicités sur le fonds de solidarité des collectivités locales s'est soldée par :

- le recensement d'un nombre très élevé d'opérations financées non encore lancées.
- De nombreux projets dont les délais de réalisation sont largement dépassés.
- Des projets achevés et qui dégagent des reliquats importants, dont la réutilisation est très souvent sollicitée en violation des dispositions du décret exécutif n°14-116 du 24 mars 2014 portant création, mission, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.

Le constat établi montre à l'évidence la nécessité de réviser la politique de solidarité verticale et de recadrer les modalités d'octroi des subventions d'équipement et d'investissement sur le fonds de solidarité des collectivités locales, dont la nomenclature, faut-il le rappeler, a été modifiée par l'arrêté du 29 août 2021.

Dans ce cadre, et au titre de l'intervention du fonds de solidarité et de garantie des collectivités locales, les Wilayas sont, dorénavant, tenues d'élaborer et de transmettre, avant le mois de janvier de chaque année, leurs propositions de programme annuel d'équipement et d'investissement, suivant les principes et la démarche ci-après :

1) La nature des actions à prévoir dans le cadre de la DGEI:

- La dotation globale d'équipement et d'investissement doit, porter sur des actions qui émergent exclusivement à la nomenclature des opérations financées par le fonds de solidarité et de garantie des collectivités locales.
- La priorité doit être accordée aux actions de proximité visant l'amélioration des conditions de vie des populations
- D'autres actions qui s'inscrivent dans le cadre de la relance et la redynamisation de l'économie locale et l'amélioration des revenus des collectivités locales peuvent également être prévues.

2) Elaboration du programme par les Communes:

Au titre du programme d'équipement susceptible d'être financé sur la CSGCL, les Communes arrêtent, dans un cadre participatif, en associant notamment la société civile (associations locales, comités de quartiers,...), la liste des actions proposées.

La liste des opérations proposées, classées par ordre de priorité (voir annexe n°1), et approuvée par délibération de l'assemblée populaire communale est transmise à la commission de daïra pour examen.

3) Composition et missions de la commission de daïra:

La commission de daïra, présidée par le Wali Délégué ou le Chef de daïra, selon le cas, est composée des différents subdivisionnaires et des Présidents des Assemblées Populaires Communales ayant proposé un programme d'équipement et d'investissement.

Le rôle de la commission de daïra consiste à:

- Examiner le programme d'actions proposé par chaque commune et veiller, à son éligibilité à la nomenclature des opérations financées sur le fonds de solidarité;
- Veiller à éviter les doubles emplois avec les projets proposés et retenus au titre des plans communaux de développement et de l'autofinancement;
- Veiller à la cohérence globale des projets proposés par les Communes en optant notamment pour des projets complémentaires, susceptibles de constituer des actions à prendre en charge dans le cadre de l'intercommunalité;
- Examiner et valider les enveloppes de chaque projet proposé par les communes, en tenant compte des programmes en cours;
- Classer par ordre de priorité l'ensemble du programme proposé par les communes (voir annexe 2);
- Assister les communes pour l'élaboration des fiches techniques détaillées des projets qui seront éventuellement retenus;

Par ailleurs, la commission de daïra veille à lever l'ensemble des contraintes susceptibles d'empêcher la réalisation et concrétisation des actions proposées et validées, dans les délais prévus (problématique de la disponibilité du foncier, oppositions éventuelles,...)

La liste des actions retenues et validées après arbitrage par la commission de Daïra, suivant l'annexe 2 suscitée, est transmise à la commission de Wilaya.

4) Composition et missions de la commission de Wilaya:

Il est créé une commission de Wilaya, composée :

- du Wali ou son représentant, président;
- du Président de l'Assemblée Populaire de la Wilaya;
- du Wali Délégué ou le Chef de Daïra des communes concernées;
- du Directeur de l'Administration Locale;
- du Directeur de la programmation et du suivi du budget;
- du Directeur des Domaines;
- des Directeurs de l'exécutif concernés par les opérations proposées.

La Commission de Wilaya est chargée :

- d'examiner et de statuer sur les programmes d'actions proposés par les Communes et déjà validés par les commissions de daïras;
- de proposer le programme à inscrire au profit du budget de la Wilaya.

Dans ce cadre, en se basant sur des indicateurs socio-économiques pertinents, la commission de Wilaya prend toutes les mesures nécessaires et veille à corriger les déséquilibres et les disparités entre les communes, en matière de développement.

A l'issue des travaux d'arbitrage, le programme de la Wilaya, proposé au titre de la dotation globale d'équipement et d'investissement est transmis au Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Aménagement du Territoire (Direction Générale des Collectivités) pour examen au niveau de la commission centrale qui sera créée à cet effet.

Les opérations d'équipement proposées et validées par la commission de wilaya, sont classées par ordre de priorité et scindées en deux catégories, à savoir :

- **Catégorie 1 :** Liste des opérations d'équipement proposées par les communes et validées par la commission de Wilaya (Annexe 3) ;
- **Catégorie 2 :** Liste des opérations proposées par la Wilaya et validées par la Commission de Wilaya (Annexe 4).

La liste des opérations composant le programme global d'équipement de la Wilaya, classées par ordre de priorité, doit être transmise à travers l'application « Access » à télécharger au niveau de l'adresse suivante : <ftp://10.74.0.250/>

Le programme proposé au titre de l'exercice (n) doit impérativement parvenir au plus tard le 15 décembre de l'année (n-1).

En fonction des disponibilités financières et de l'enveloppe réservée à la section d'équipement et d'investissement par le conseil d'orientation de la caisse de solidarité des collectivités locales, la commission centrale arrête et propose au Ministre chargé des collectivités locales, la dotation globale d'équipement et d'investissement à retenir au profit de chaque Wilaya, dont laquelle est annexé le détail des opérations retenues.

Le programme retenu fera l'objet d'une notification en deux phases :

- **Phase 1 :** Notification des autorisations de programme pour permettre aux collectivités locales concernées de lancer les procédures administratives relatives aux opérations retenues (*Inscription au niveau des budgets locaux, préparation des cahiers des charges, lancement des appels d'offres,...*).
- **Phase 2 :** Sur la base des résultats des appels d'offre, il sera procédé à la notification des décisions finales d'octroi des subventions à chaque Wilaya, à charge pour la Wilaya de déglobaliser les enveloppes par communes concernées.

Enfin, il convient de signaler que lors des travaux d'arbitrage par la commission centrale, il sera tenu compte de l'état d'exécution des programmes inscrits au titre des années précédentes.

J'attache une attention particulière à la mise en œuvre de la présente note de cadrage.



Annexe 2 : Guide d'entretien (élus, administrateurs et personnels techniques)

Cet entretien est confidentiel. Votre nom ou votre commune ne sera pas cité dans le travail de recherche.

Questions :

A) Participation et inclusion

1-Comment vous procédez dans l'élaboration du PCD dans votre commune ?

2- Jugez vous que la participation des acteurs et des citoyens d'une façon organisée à l'élaboration du PCD est importante ?

3-Comment évaluez-vous la participation des acteurs locaux (élus, entreprises et société civile) à l'élaboration du PCD dans votre commune ?

4-Comment évaluez-vous les structures (instances) chargées de l'élaboration du PCD en matière de participation des acteurs ?

5- Quelles sont les recommandations que vous pourriez faire pour améliorer la participation et l'inclusion des acteurs à l'élaboration du PCD ?

B) Le PCD comme instrument de planification

6- Procédez vous à l'élaboration du PCD sur plusieurs années ou vous vous contentez d'une planification annuelle ?

C) Le PCD, une approche intégrée ?

7- êtes vous satisfait du niveau de l'intégration du PCD avec les autres plan de développement PSD , PAW et PSC actuellement ?

D)Exécution des PCD

8 -Quelles sont les contraintes que vous rencontrez lors de l'exécution des PCD ?

E) Perspectives du PCD

9-Avez-vous pris connaissance de la démarche « nouvelle génération de PCD » (programme CapDel, guide d'élaboration du PCD)?

Table des matières

Table des matières

Remerciements

Liste des abréviations

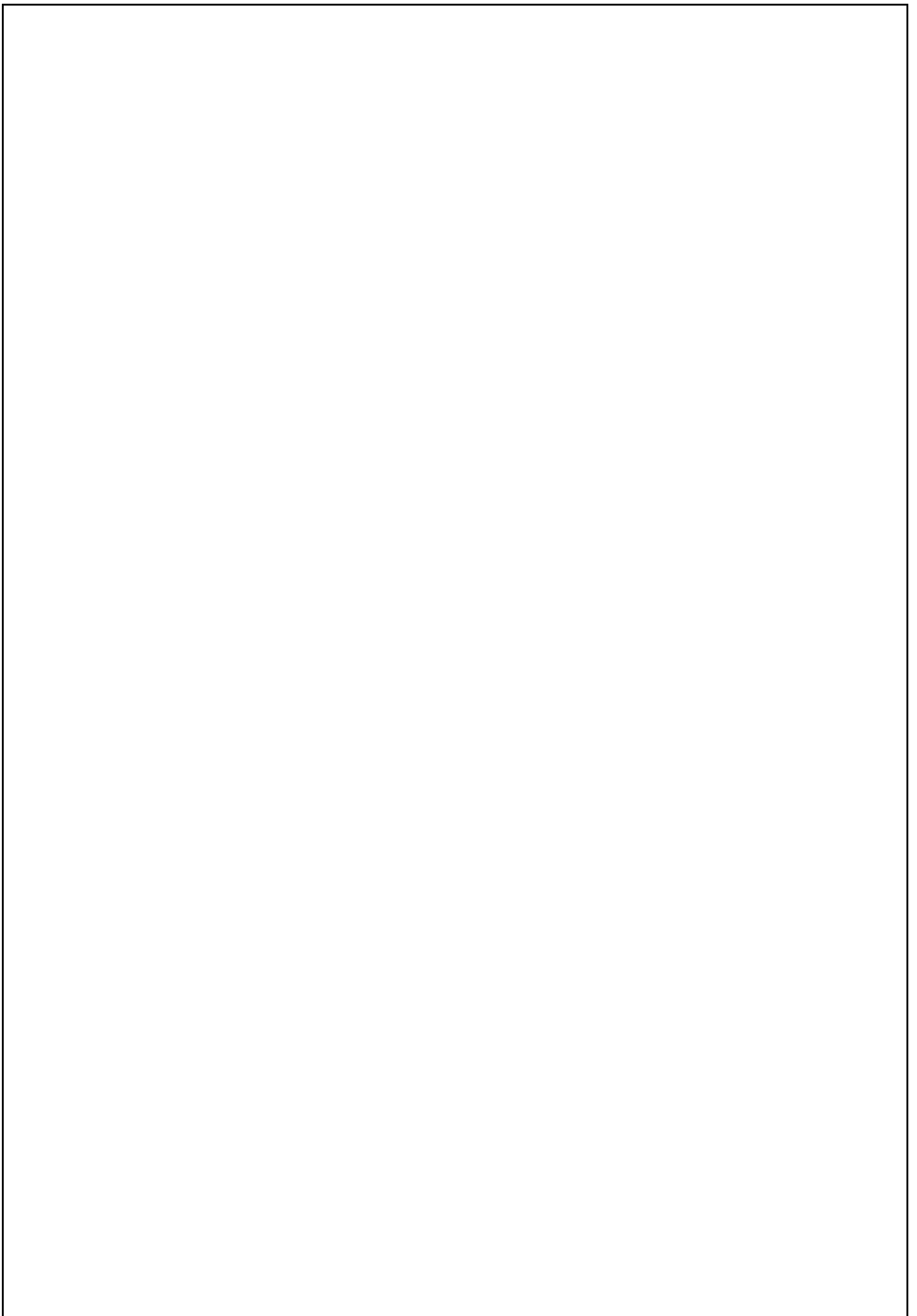
1-Introduction générale.....	p5
2-la problématique.....	p5
3-les hypothèses.	p5
4-la méthodologie	p5
5-le plan de travail.....	p5
6-choix de thème et de terrain d'études.....	p6
Chapitre I : le budget et le financement des communes	p7
Introduction du chapitre I.....	p7
Section 1 : le budget communal	p7
1 définition du budget communal.....	p7
2 le budget, un acte pluridisciplinaire	p7
2 1 Une approche juridique et politique	p7
2 2 Une approche économique et financière	p7
2 3 Une approche sociologique	p7
3 Les différents documents budgétaires	p8
3 1 le Budget primitif.....	p8
3 1 1 Définition du budget primitif.....	p8
3 1 2 la préparation du budget primitif.....	p8
3 1 3 Le vote et l'approbation du budget primitif.....	p8
3 2 les ouvertures des crédits par anticipation.....	P9
3 2 1 définition	p9
3 3 le budget supplémentaire.....	p9
3 3 1 définition du budget supplémentaire	p9
3 3 2 la préparation et le vote du budget supplémentaire	p10

3 3 3 l'approbation du budget supplémentaire	p10
3 4 les autorisations spécieuses	p10
3 4 1 définition	p10
3 5 le compte administratif.....	p11
3 5 1 définition.....	p11
4 la structure du budget communal	p11
4 1 la balance	p12
4 2 la section fonctionnement	p12
4 2 1 les recettes de fonctionnement.....	p12
4 2 1 1 la fiscalité directe et indirecte	p13
4.2.1.2 Les subventions de l'Etat et de la Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales (CSGCL) aux communes.	p13
4 2 1 2 1 La subvention de péréquation	p14
4 2 1 2 2 La subvention d'équilibre	p14
4.2.1.3 Les recettes domaniales et patrimoniales	p14
4.2.2 Les dépenses de fonctionnement	p15
4.2.2.1 Les dépenses obligatoires et incompressibles.....	p15
4.2.2.2 Les dépenses nécessaires	p15
4.2.2.3 Les dépenses facultatives	p15
4 3 La section d'équipement et d'investissement	p16
4 3 1 Les recettes de la section d'équipement et d'investissement	p16
4 3 2 Les dépenses d'équipement et d'investissement	p16
Section 2 : Le financement de l'équipement des communes en Algérie	p17
1 Les ressources de financement propres de la commune	p17
1 1 Le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement	p18
1 2 Recettes provenant d'aliénations de biens communaux	<i>p18</i>
1 3 Les subventions de la CSGCL.....	p19

1 3 1 Définition de la CSGCL	p19
1 3 2 Importance des subventions d'équipement aux communes par CSGCL	p20
1 4 Les subventions de la wilaya	p20
1 5 Les subventions de l'Etat à travers les plans Communaux de développement et les plans sectoriels déconcentrés (PCD et PSD)	p20
1 5 1 Les PSD	p21
1 5 1 1 définition des PSD.....	p21
1 5 1 2 L'importance des PSD.....	p21
1 5 2 Les plans communaux de développement (PCD)	p22
Conclusion du chapitre I.....	p23
Chapitre II : importance, élaboration et mise en œuvre des PCD	p24
Introduction du chapitre II	p24
Section I : contenu et importance des PCD	p24
1 L'importance économique des PCD durant la période 2000-2018	p24
2 Le contenu des PCD en termes de développement économique ou leur nomenclature.....	p25
Section 2 : Méthode et processus d'élaboration et de mise en œuvre des PCD	p28
1 Les insuffisances du cadre institutionnel en matière de méthodologie	p29
1.1 Concernant la définition des PCD	p30
1.2 Méthode d'élaboration et de la mise en place les crédits de paiement des PCD	31
2 La nouvelle approche des PCD	p32
1 définition et fonction des PCD	p32
2 1 1 Le PCD est un plan stratégique ou l'effet transformateur des PCD	p32
21 2 Le PCD est un instrument de planification territoriale	p33
2.1.2.1 Une approche intégrée	p34
2.1.2.2 Une approche multisectorielle.....	p34
2.1.2.3 Une approche multi-niveaux.....	p35
2 1 3 Le PCD est un processus inclusif de développement local	p36
2 2 La nouvelle procédure d'élaboration d'un PCD.....	p36

2 2 1 Préparation de la démarche	p36
2 2 1 1 Elaboration de la charte de participation citoyenne	p36
2 2 1 2 Installation d'un Conseil Consultatif Communal (CCC)	p36
2 2 1 3 La mise en place d'un comité de pilotage du PCD et de la cellule opérationnelle	p37
2 2 2 Diagnostic territorial participatif	p37
2 2 2 1 vision stratégique	p38
2 2 2 2 La planification.....	p38
2 2 2 3 Programmation et suivi	p38
2 2 2 4 Le bilan	p38
Conclusion du chapitre II	P39
Chapitre III : Etude de cas des PCD dans la commune de DBK	p40
Introduction du chapitre III.....	p40
Section I : Etat du développement dans la commune de DBK.....	p40
1 Présentation de la commune de DBK.....	p41
2 Les infrastructures de la commune dans les différents secteurs	p41
3 Les objectifs de développement des infrastructures de la commune	p43
Section 2 : Etude des PCD dans la commune de DBK	p44
1 Evolution de la structure financière du budget d'équipement de la commune de DBK	p45
2 Les réalisations dans le cadre des PCD 2013-2022.....	p 45
3 Les contraintes liées à l'élaboration et à l'exécution des PCD	p47
3.1 Les contraintes liées à l'élaboration des PCD	p50
3 1 1 faible participation des acteurs	p50

3 1 2 La planification au second plan	p50
3 1 3 Manque de maturation des projets/ Etudes bâclées	p51
3 2 Contraintes liées à l'exécution des marchés	p51
3 3 Contraintes financières.....	p51
Conclusion du chapitre III	p52
Conclusion générale	p53
Références bibliographiques	
Listes tableaux et figures	
Annexes	



Résumé :

Les Plans Communaux de développements (PCD) sont dotations globales de développement des communes. A ce titre, elles représentent des subventions rapprochant le plus de la décentralisation, dans le sens où leur répartition projets se fait au niveau local.

Les plans communaux de développement(PCD) qui représentent le secteur 9 de la nomenclature des programmes d'investissement publics de l'Etat, sont des projets de proximité qui contribuent significativement au développement local et qui ont aussi un impact direct sur la vie et le quotidien des citoyens de la commune en matière de satisfaction des besoins essentiels et fondamentaux tels que: l'alimentation en eau potable, l'assainissement, le désenclavement, l'aménagement urbain et les différents infrastructures socio-économiques et culturelles....etc.

Ces raisons rendent ces plans sont d'une importance capitale, ils feront l'objet d'étude de notre recherche, en examinant les contraintes d'élaboration et de la mise en œuvre des PCD

Les contraintes sont d'ordre de l'insuffisance en terme de gouvernance (la participation des acteur), d'ordre financière Les enveloppes allouées sont généralement très insuffisantes pour la satisfaction des besoins exprimés, et des contraintes liées l'environnement économique (entreprises) .

Summary :

The communal development plans (PCD) are global grants for the development of the communes. as such, they represent subsidies that come closest to decentralization, in the sense that their distribution of projects is done at the local level

The communal development PCD) which represent sector 9 of the nomenclature of public investment programs of the state, are local projects which contribute significantly to local development and which also have a direct impact on the life and daily life of the citizens of the municipality in terms of satisfaction of essential and fundamental needs such as drinking water supply, sanitation, opening up, urban development and the various socio-economic cultural etc.

These reasons make these plans of paramount importance, they will be the subject of study of our research, examining the constraints of development and implementation of PCD.

Constraints are related to the insufficiency in terms of governance (participation of actors), financial the envelopes allocated are generally very insufficient to meet the needs expressed, and constraints related to the economic environment (companies).