

UNIVERSITE MOULOUD MAMMERI DE TIZI OUZOU  
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES ET DES SCIENCES DE GESTION  
DEPARTEMENT DES SCIENCES ECONOMIQUES



Mémoire en vue de l'obtention du Diplôme de

**Magister**

En Sciences Economiques

Option : Economie publique locale et gestion des collectivités locales.

**Sujet**

Essai d'analyse de l'évolution des  
finances publiques communales en  
Algérie : cas des communes de la  
wilaya de Tizi-Ouzou

**Présenté par : Toufik HAMDAD**

**Devant le jury de soutenance**

**Président : Mr AINOUCHE Mohand Cherif , Professeur, Université Abderahmane Mira, Bejaia.**

**Rapporteur : Mr SADAoui Khaled, Maître de conférences, Université Ferhat Abbas, Sétif.**

**Examineurs : - Mr BIA Chabane, Maître de conférences, Université Mouloud Mammeri,  
Tizi-Ouzou.**

**- Melle BOUZAR Chabha, Maître de conférences, Université Mouloud Mammeri,  
Tizi-Ouzou.**

**- Mr GUENDOuzi Brahim, Maître de conférences, Université Mouloud Mammeri,  
Tizi-Ouzou.**

Date de soutenance :

## Remerciements

Mes vifs remerciements s'adressent à :

- Mon encadreur, Mr. Khaled SADAoui qui a accepté de diriger ce travail de mémoire, pour sa patience, son assistance et sa disponibilité ;
- Ma famille : parents, frères, sœurs et oncles qui m'ont encouragé et soutenu tout au long de mes études ;
- Mes enseignants qui m'ont influencé, orienté et initié à la recherche ;
- Mes camarades de la promotion, plus particulièrement, Mr. SAHALI Nouredine et Mr. BABOU Omar qui ont lu ce travail et qui m'ont aidé à faire les corrections.

Je remercie également les membres du jury de soutenance d'avoir accepté de lire ce travail et de l'enrichir par leurs remarques et suggestions ;

Je remercie, au passage, toutes les personnes, ayant contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce travail, notamment les fonctionnaires des administrations publiques, qui ont mis à ma disposition des données chiffrées et qui ont accepté de répondre à mes questionnements ;

Merci à tous.

## **Résumé :**

Les finances publiques locales constituent le rapport crucial liant l'Etat aux collectivités locales.

Les finances publiques locales, plus particulièrement, les finances publiques communales algériennes sont en crise dont l'origine découle principalement du monopole de l'Etat sur la fiscalité et le transfert de prérogatives aux communes sans transfert de financements conséquents. Ces raisons empêchent la concrétisation d'une véritable décentralisation et responsabilisation des autorités locales.

La mise en place du dispositif de péréquation n'a pas résolu les problèmes de financement et d'inégalités financières intercommunales en raison de l'archaïsme des critères de redistribution adoptés. La politique budgétaire de l'Etat est axée notamment sur l'allègement de la fiscalité ordinaire, source principale des recettes des collectivités locales. En effet, la suppression et/ou les réductions des taux d'impôts, dans le but de stimuler l'investissement et la croissance économique, a lourdement pesé sur les budgets des communes.

Dans ce contexte, la question de la décentralisation des finances est vraiment conditionnée par :

- une volonté politique claire concrétisée par des transferts d'attributions et des financements conséquents de l'Etat envers les communes, dans le but de responsabiliser les autorités locales ;
- une compétence et une capacité des autorités locales à gérer et entreprendre en vue d'amorcer un développement local.

**Mots clés : Finances publiques communales, budgets locaux ; décentralisation financière ; inégalités ; fiscalité ; déficits budgétaires.**

## **ملخص:**

ميزانية الجماعات المحلية تعتبر احد الروابط الأساسية التي تربط الدولة بالجماعات المحلية، تسيير هذه الميزانيات يخضع لقواعد عامة .

ميزانية الجماعات المحلية وبخاصة ميزانية البلديات في الجزائر تواجه مشاكل و أزمة أساسها احتكار الدولة للجباية ووضع الصلاحيات دون التمويل للهيئات المحلية. تسخير الدولة المركزية لجهاز المعادلة لم ينقص من حدة اللامساواة بين مدخولات البلديات و هذا بسبب عدم اختيار المعايير اللازمة ، إضافة إلى هذا فالسياسة الاقتصادية المنتهجة و التي من صيغتها تطوير الاستثمار و تشجيع الإنتاج أدى إلى إلغاء بعض الضرائب و الرسوم و تخفيض النسب للبعض الآخر ، مما اثر سلبيا على ميزانية الجماعات المحلية .

من وجهة أخرى فان السلطات المحلية عاجزة على الاستغلال الأمثل للصلاحيات المخولة لها في الميدان المالي عدم الأخذ بالمعايير المطابقة لإيجار العقارات العامة و العمل وفق ما يمليه السوق، إضافة إلى ذلك عدم مراجعة الأسس الضريبية و السعي من أجل تحصيل الضرائب و الرسوم المحلية. في هذا السياق مسألة اللامركزية مرهونة بالشروط التالية : من جهة، الرغبة السياسية الواضحة المجسدة بالتحويل المالي و الصلاحيات من طرف السلطات المركزية التي من شأنها مسؤولية الجماعات المحلية من جهة أخرى كفاءة و قدرة هذه السلطات المحلية على التسيير المالي والاستغلال الأنجع للصلاحيات المخولة لها.

## SOMMAIRE

<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>Première partie : Le transfert de compétences et des financements aux communes algériennes</b> .....	9
Introduction à la partie .....	9
<b>Chapitre premier : Les fondements théoriques de la décentralisation</b> .....	10
Introduction .....	10
Section 1 : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales .....	11
Section 2 : Le théorème de la décentralisation .....	15
Section 3 : Le partage des financements entre les gouvernements .....	24
Conclusion du chapitre .....	39
<b>Deuxième chapitre : La commune algérienne est-elle décentralisée ? le transfert des compétences et des financements aux communes algériennes</b> .....	41
Introduction .....	41
Section 1 : Le budget communal : principes d'élaboration ; le contenu d'un budget et les règles de contrôle de son exécution .....	41
Section 2 : Présentation détaillée des dépenses communales et du dispositif de financement prévu à cet effet .....	52
Conclusion du chapitre .....	77
Conclusion de la partie .....	78
<b>Deuxième partie : Analyse de l'évolution des finances communales algériennes à travers le cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou</b> .....	80
Introduction de la partie .....	80
<b>Premier chapitre : Evolution des compétences et des financements des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou</b> .....	81
Introduction .....	81
Section 1 : L'évolution des compétences dévolues aux communes dans le temps .....	82
Section 2 : L'analyse de l'évolution sommaire des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou .....	90
Section 3 : L'analyse des tendances d'évolution des finances des communes choisies .....	105
Conclusion du chapitre .....	121
<b>Deuxième chapitre : Etat de la décentralisation des finances communales en Algérie</b> .....	123
Introduction .....	123
Section 1 : Evolution des ratios de marge de manœuvre locale et de l'autonomie financière communale .....	124
Section 2 : L'évolution des grandeurs macroéconomiques .....	132
Section 3 : L'évolution des facteurs qualitatifs du degré de décentralisation .....	145
Conclusion du chapitre .....	153
Conclusion de la partie .....	155
<b>Conclusion générale</b> .....	157
<b>Annexes</b> .....	164
<b>Bibliographie</b> .....	170
<b>Table des illustrations</b> .....	174
<b>Table des matières</b> .....	177

## **Introduction à la première partie**

Cette première partie du travail est consacrée à l'analyse des relations entre les différents échelons du gouvernement : l'échelon central, en l'occurrence, l'Etat central et l'échelon local, plus particulièrement la commune.

Nous avons, d'abord, essayé de présenter une synthèse sur les fondements du partage des compétences et des financements entre ces différents échelons.

Nous avons, alors, exposé divers points de vue théoriques sur la question du rôle de l'Etat dans l'activité économique, du fondement de la décentralisation, de sa quantification et de l'expérience de certains pays en la matière.

Ensuite, nous nous sommes intéressés au cas algérien en évoquant, alors, les dépenses auxquelles la commune algérienne doit faire face et les financements mis à sa disposition à cet effet. Ainsi, nous nous sommes étalés, plus particulièrement, sur une question fondamentale qui est celle de la décentralisation de cette entité de base, notamment sur le plan financier.

## **Introduction**

L'objet de ce premier chapitre est de présenter les résultats de la théorie du fédéralisme financier “ *fiscal federalism* ” développée par R. Musgrave en 1959 et son apport en matière de partage optimal des compétences entre les deux échelons de gouvernement (Etat et Collectivités locales).

La théorie de Musgrave ne concerne pas les seuls pays fédéraux mais elle est surtout très importante dans les formes d'organisation de l'Etat unitaire<sup>1</sup>.

Dans la première section de ce chapitre, nous avons présenté le rôle de l'Etat dans l'activité économique selon les différents courants de pensée ; par la suite , nous avons tenté de faire une synthèse sur les deux formes de l'organisation de l'Etat (organisation de l'Etat unitaire et organisation de l'Etat fédéral) et enfin , nous avons montré les fonctions que doit remplir un Etat moderne selon la typologie de R. Musgrave et sa proposition de partage de ces fonctions entre l'Etat et les collectivités locales décentralisées.

A côté des travaux de Musgrave, ce chapitre met le point, également, sur les travaux de W. Oates qui défend l'idée de confier à l'échelon de gouvernement local le soin de produire les biens collectifs.

Son “ théorème de la décentralisation ”, énoncé en 1972, stipule que toute offre centralisée de biens collectifs s'avère inefficace et se traduit par une perte de bien-être des individus.

Nous avons procédé, dans la deuxième section du premier chapitre comme suit : d'abord, nous avons tenté de clarifier les différentes facettes de la notion de décentralisation ; ensuite, nous avons présenté l'argumentation de W. Oates de la nécessité de la décentralisation et les limites de son théorème ; enfin nous avons exposé les différents avantages et inconvénients d'une décentralisation.

La troisième section de ce chapitre a été consacrée à la présentation du partage des finances entre les gouvernements et la définition de la notion de l'autonomie financière et le moyen de la mesurer.

---

<sup>1</sup> Derycke P.H. ; Gilbert G. (1988), Economie Publique Locale, éd. Economica, p. 9.

## **Section 1 : la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales**

Qu'il s'agisse d'une structure de l'Etat unitaire ou fédérale, il existe toujours des liens entre l'échelon local et le centre. Désormais, chaque niveau de gouvernement s'investi dans un domaine de compétences propres. Beaucoup d'investigations théoriques ont essayé de montrer le moyen de répartir les compétences et les différents échelons ciblant ainsi, une efficacité dans la gestion publique.

### **Paragraphe 1 : Le rôle de l'Etat dans l'activité économique**

Le rôle de l'Etat dans l'activité économique a été un sujet de controverses entre les différents courants de pensée économique. Pour certains auteurs, le rôle de l'Etat doit converger vers la neutralité et/ou à corriger les défaillances du marché ; tandis que pour les autres ce rôle doit être crucial et prépondérant.

#### **A- La définition de l'Etat**

- Au sens strict, l'Etat désigne l'ensemble des administrations publiques centrales (ministères, ...) et locales (collectivités locales, ...).

- Au sens large, l'Etat regroupe en plus des administrations publiques, les mécanismes de sécurité sociale dont la fonction consiste à collecter les prestations sociales et de les transférer sous forme d'allocations sociales.

#### **B- Les différentes théories de l'Etat**

Le rôle de l'Etat dans l'économie a été un point central dans les travaux des différents courants de la pensée économiques.

- L'école néoclassique considère que l'action de l'Etat, par la politique économique, est subsidiaire et déterminée par les contraintes du marché. Ce dernier détermine en principe un équilibre unique et stable et l'Etat n'intervient que pour réduire les obstacles techniques qui empêchent la réalisation de l'allocation optimale des ressources (monopoles, effets externes, biens collectifs purs...).

- Les théoriciens des choix publics analysent le pouvoir étatique comme un champ d'affrontement d'intérêts divergents aux moyens d'action différents. L'Etat serait la résultante de tous les conflits internes à l'organisation sociale (partis politiques, parlement, administrations générales et locales, syndicats, ...) et il n'a donc pas, par nature, un comportement rationnel. Dans ces conditions, le marché est la condition de l'optimum économique et l'action de l'Etat doit tendre vers la neutralité.

Pour ces théoriciens l'Etat ne peut pas être le garant de l'intérêt général. Les bureaucrates au pouvoir sont les défenseurs de la pyramide des privilèges qui constitue l'essence même de l'Etat. L'action de l'Etat est critiquée sur deux plans :

- L'analyse économique de la bureaucratie (NISKANEN) : La production publique s'effectue dans des conditions moins efficaces que la production privée parce qu'elle échappe à la concurrence et parce qu'elle n'est pas stimulée par la recherche du profit. La particularité des services rendus par l'Etat ainsi que leur financement engendre des effets pervers dans l'allocation des ressources. Les biens produits par l'Etat ne sont, nécessairement, pas ceux que les citoyens demanderaient, en priorité, s'ils avaient la possibilité de choisir. En imposant ses préférences l'Etat réduit la satisfaction des autres agents économiques<sup>1</sup>.
- L'analyse du marché politique (Buchanan J. et Tullock G.)<sup>2</sup> : le mobile électoral, en politique, est équivalent au mobile de profit dans l'entreprise privée. Du fait de la contrainte représentée par les élections, les hommes politiques ont tendance à privilégier le court terme, aux dépens de long terme, et à céder aux pressions des minorités organisées.

- Les keynésiens attribuent à l'Etat un rôle essentiel dans l'activité économique.

L'Etat est une entité qui s'impose aux individus et qui a des fins qui ne diffèrent pas, au moins à court terme de ceux des individus. L'Etat est le représentant de l'intérêt général<sup>3</sup>. L'action de l'Etat ne répond pas à la demande de biens collectifs exprimée à partir des préférences individuelles mais elle consiste à effectuer le choix de mettre en œuvre des mesures jugées utiles pour la collectivité.

La conception organique de l'Etat s'oppose à la conception individualiste défendue par les néoclassiques. Elle souligne l'intérêt essentiel de la politique économique dans la lutte contre le chômage, en recommandant la baisse des taux d'intérêt pour propulser l'investissement privé et assurer une redistribution plus égalitaire des revenus ; mais aussi la relance de l'économie, par la demande, en préconisant la réalisation d'investissement public, et ce dans les périodes marquées par l'inflation et le plein emploi.

---

<sup>1</sup> Teulon F. (1997) Le rôle de l'Etat dans l'économie, éd. Seuil, p. 67.

<sup>2</sup> Ces deux auteurs sont connus pour leur œuvre sur « le calcul du consentement » 1962.

<sup>3</sup> Barre R., Fontanel J. (1993), Principes de politique économique, éd. OPU, p.14.

- La théorie marxiste souligne le comportement déséquilibré et conflictuel du fonctionnement du capitalisme. L'Etat est un instrument de domination de la classe capitaliste détentrice des moyens de production sur la classe des travailleurs salariés. Les différentes interventions de l'Etat visent à maintenir ce système capitaliste au profit de la classe dominante.

Selon la théorie du capitalisme monopoliste d'Etat (BARRAN P., SWEEZY P.), le capitalisme est confronté à la question de la résorption du surplus économique, c'est-à-dire à l'excédent de la valeur de production sur les coûts de production. La suraccumulation conduit à la dévalorisation du capital social. L'Etat créera une demande additionnelle par ces dépenses publiques et en particulier par ses dépenses militaires.

L'intervention de l'Etat peut également être liée au processus de la baisse tendancielle du taux de profit. Dans cette perspective, les interventions de l'Etat sont présentées comme un moyen d'éviter la faillite d'une société fondée sur les rapports de production capitalistes. « c'est pour maintenir un capitalisme fondé sur la production au détriment de la consommation que l'Etat se propose de prendre en charge une partie des contradictions du capitalisme pour lui permettre de survivre »<sup>1</sup>. L'Etat n'est donc qu'un instrument au profit de la classe dirigeante.

## **Paragraphe 2 : Les fonctions de l'Etat moderne et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales**

L'Etat doit s'occuper de la fourniture des biens collectifs. Ces biens en raison de leurs attributs ne peuvent être produits par les agents privés puisqu'ils sont des biens qui profitent à tous mais personne ne peut assurer leur production.

La théorie du fédéralisme financier définit alors un partage des fonctions entre les échelons de gouvernements.

### **A- Présentation des « 3 bureaux » : typologie de Musgrave**

Dans son ouvrage de 1959 (théorie des finances publiques), Richard MUSGRAVE propose une distribution entre les différentes fonctions de l'Etat, censées se répartir en trois branches ou « bureaux »<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> Barre R., Fontanel J., op. cit, p.14.

<sup>2</sup> Derycke P.H, Gilbert G. (1988), Economie publique locale, éd. Economica, p.12.

### **1- La fonction « Allocation des ressources »**

Cette fonction consiste en la correction des imperfections du marché (notamment les externalités) et la production des biens et services non marchands.

Par son intervention, l'Etat exerce une influence sur l'affectation des facteurs de production (travail et capital) entre les différents secteurs productifs.

Cette première fonction pose essentiellement des problèmes d'efficacité dans le processus de production des biens collectifs.

### **2- La fonction de « redistribution »**

Cette fonction s'opère à travers les transferts de revenus des organes de la sécurité sociale dans une optique de réduction des inégalités. L'Etat s'efforce d'obtenir une plus grande justice sociale. Pour ce faire, il utilise les prélèvements et les transferts.

Cette fonction pose le problème d'équité.

### **3- La fonction de « stabilisation macroéconomique »**

Cette fonction concerne l'intervention de l'Etat sur les conditions de l'équilibre macro-économique et la recherche d'une croissance forte et durable.

C'est le domaine par excellence de la politique économique sous ses aspects budgétaires et monétaires.

### **B- Partage optimal des « bureaux » entre l'Etat central et les collectivités locales (théorie du fédéralisme financier)**

Selon la théorie de MUSGRAVE R. : « pour un découpage donné du territoire, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales et des fonctions s'opère selon les règles du fédéralisme financier »<sup>1</sup>.

Ces règles sont :

- L'affectation des ressources à tel ou tel niveau du gouvernement est déterminée par la nature du bien collectif. A l'Etat central revient la production des biens collectifs purs<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Derycke P.H, Gilbert G. (1988), Economie publique locale, éd. Economica, p.13

<sup>2</sup> Un bien collectif pur est un bien qui remplit les trois postulats d'A. Samuelson (1954) :

- Indivisibilité : ceci signifie que tous les individus consomment en commun la totalité de la quantité disponible du bien collectif offert. Le niveau d'utilisation du bien ou du service collectif est le même pour tout usager.
- L'impossibilité d'exclusion : elle découle de l'attribut précédant et signifie qu'il est impossible d'exclure du bénéfice du bien ou service collectif un usager potentiel

et aux collectivités locales revient la production des biens collectifs mixtes<sup>1</sup>.

- La fonction de redistribution doit préférentiellement être attribuée à l'échelon central. Une solution de partage risquerait d'aboutir à des inégalités géographiques de traitement entre bénéficiaires potentiels et susciterait des déplacements intempestifs d'usagers.

- La nature des instruments utilisés justifie que la fonction de stabilisation soit du ressort presque exclusif de l'Etat central. Ce dernier est seul maître du déficit budgétaire, il contrôle en grande partie la masse monétaire et le crédit : il est le responsable majeur de l'orientation de la politique macroéconomique.

## **Section 2 : Les différentes conceptions de la décentralisation et le théorème de la décentralisation**

Le terme de décentralisation englobe une variété de concepts. Généralement, c'est le transfert d'autorités et de responsabilités de fonctions publiques, de l'administration centrale vers les organisations gouvernementales subordonnées ou quasi-autonomes et/ou vers le secteur privé.

### **Paragraphe 1 : Définition de la décentralisation**

Plusieurs adjectifs suivent, généralement, le terme « décentralisation ». On évoque souvent: la décentralisation politique, administrative, la décentralisation financière et la décentralisation du marché. Il y a un chevauchement de sens de ces termes, mais les définitions précises importent moins qu'une approche globale de la question.

#### **A- La décentralisation politique**

La décentralisation politique est celle qui vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision. Elle est souvent liée au pluralisme politique et au gouvernement représentatif, mais elle peut soutenir la démocratisation en donnant aux citoyens ou à leurs élus plus d'influence dans la formulation et l'exécution de la

---

- Production jointe à utilisateurs multiples : le bien collectif une fois produit, est disponible à un coût marginal nul pour tout nouveau usager potentiel.

<sup>1</sup> Les biens publics locaux sont dits mixtes ou impurs. ils ne remplissent pas les trois postulats définis par A Samuelson. En effet, ces biens sont sujets à des effets d'encombrements et de débordement. Ces critiques sont adressées par certains auteurs à SAMUELSON A. Parmi ces auteurs, Margolis J. (1955) et Dorfman R. (1968) ; cités par Derycke P.H. et Gilbert G. *op. cit.* p.7.

politique d'une administration. Les partisans de la décentralisation politique<sup>1</sup> se basent sur l'hypothèse que les décisions prises avec une plus grande participation des administrés sont bien fondées et répondent mieux aux besoins des intérêts divers de la société que celles prises uniquement par les autorités politiques au niveau central. En plus, on suppose que la décentralisation politique permet aux citoyens de mieux connaître les besoins et les aspirations de leurs électeurs.

### **B- La décentralisation administrative**

La décentralisation administrative vise à refaire la répartition, à différents échelons de gouvernement, des responsabilités et des ressources financières, pour assurer la fourniture de services publics.

C'est le transfert de responsabilité de la planification du financement et de la gestion liée à certaines fonctions du gouvernement central et de ses organes vers des unités d'administration sur le terrain, des cellules ou niveaux subalternes de l'administration, des autorités publiques semi autonomes, des municipalités ou des régions. La décentralisation administrative revêt 03 formes : la décentralisation, la délégation de pouvoir et la dévolution<sup>2</sup>.

### **C- La décentralisation du marché**

Les formes de décentralisation les plus complètes, du point de vue du gouvernement, sont la privatisation et la dérégulation car elles transfèrent les responsabilités des fonctions administratives du secteur public au secteur privé. La privatisation et la dérégulation sont, souvent, accompagnées de libéralisation économique et de politiques de développement du marché.

### **D- La décentralisation des finances**

La responsabilité des finances est une composante fondamentale de la décentralisation. Pour que les administrations locales puissent exercer de manière efficace les fonctions administratives décentralisées, elles doivent disposer de revenus d'un niveau adéquat – provenant soit de source locale, soit d'un transfert du gouvernement central – de même qu'elles doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

---

<sup>1</sup> D'autres auteurs ne voient pas le lien entre démocratie et décentralisation Benakezouh C. « de la gouvernance locale en Algérie à travers le processus de déconcentration et de décentralisation », « Revue IDARA » N° 1, Ecole nationale d'administration, 2003, p. 241.

<sup>2</sup> Litovack J. , (collaborateur de la banque mondiale), *Decentralization thematic team* , extrait d'internet : file:// LA DECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES/ Qu'est ce que la décentralisation.htm

Pour les collectivités locales, la décentralisation des finances peut impliquer :

- l'autofinancement ou recouvrement de coûts en faisant payer les usagers pour les services fournis ;
- le cofinancement ou l'arrangement de coproduction par lesquels les usagers participent à la fourniture des services et de l'infrastructure par les contributions financières ou de main d'œuvre ;
- l'augmentation des recettes locales par les taxes sur les propriétés ou sur les ventes ou encore par les impôts indirects ;
- les transferts inter administrations qui envoient une portion des recettes générales des impôts perçues par le gouvernement central vers les administrations locales pour des besoins généraux ou spécifiques.
- L'autorisation aux municipalités d'emprunter et de mobiliser les ressources du gouvernement national ou local (moyennant des cautions).

Dans beaucoup de pays en développement, les administrations locales ou les unités de l'administration centrale, ont le pouvoir de prélever des impôts, mais leurs recettes fiscales sont si peu et leur dépendance des subventions du gouvernement central si forte qu'aucune tentative n'est faite pour exercer ce pouvoir.

## **Paragraphe 2 : Le théorème de décentralisation et le niveau « optimal » de décentralisation**

Ce théorème en est une manifestation claire de l'idée de subsidiarité selon laquelle la production des biens collectifs ne doit être assumée par un échelon de gouvernement supérieur (le centre) si leur production s'avère possible au niveau inférieur (les collectivités locales décentralisées)

### **A- Enoncé du théorème**

Dès 1848 A.TOCQUEVILLE<sup>1</sup> relevait l'avantage économique de la décentralisation en remarquant qu' « un pouvoir central (...) ne peut embrasser à lui seul les détails de la vie d'un grand peuple ».

Cette observation est à l'origine du théorème de la décentralisation. En effet, en 1972 Oates a formulé le théorème de la décentralisation optimale qui stipule que « pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous

---

<sup>1</sup> Alexis de Tocqueville (1848), de la démocratie en Amérique, Gallimard 1961, Tome 1

*ensembles géographiques, et dont le coût de production est le même au niveau central ou dans les sous ensembles géographiques concernés, il sera toujours plus facile (ou au moins aussi facile) pour ces sous-ensembles de produire des quantités de biens publics optimales au sens de Pareto que pour le gouvernement central ».*

### **B- Les hypothèses du modèle**

Le théorème de la décentralisation repose sur les hypothèses fondamentales suivantes :

- Le théorème est inapplicable aux biens collectifs qui créent des effets de débordement. Il y a une indépendance entre la quantité de bien public créée par la collectivité A et celle créée par la collectivité B.
- L'analyse change avec la nature du bien collectif concerné, le schéma de décentralisation optimal n'étant plus le même selon le bien considéré. ceci rend difficile la détermination d'un système décentralisé à la fois simple et efficient.
- L'analyse suppose l'absence d'économies d'échelle dans la production des biens collectifs. Hypothèse vérifiée pour les services qui utilisent relativement plus de travail que de capital ; elle le sera de moins en moins pour les autres et, évidemment pour ceux qualifiés de régaliens (défense, sécurité).
- Cette perspective n'a de sens que dans la fonction d'allocation des ressources.

### **C- Démonstration graphique**

Les exemples<sup>1</sup> suivants montrent le caractère souhaitable de la décentralisation en matière d'allocation de bien public.

a) Considérons un pays où il existe deux localités : A et B et supposons que les demandes des biens collectifs y soient représentées par celles des deux individus représentatifs :

L'individu A pour les citoyens qui résident en A et l'individu B pour les citoyens résidant en B.

Sur la figure N° 1, ci-dessous, la demande de A est représentée par  $D_a$  et celle de B par la fonction  $D_b$ .

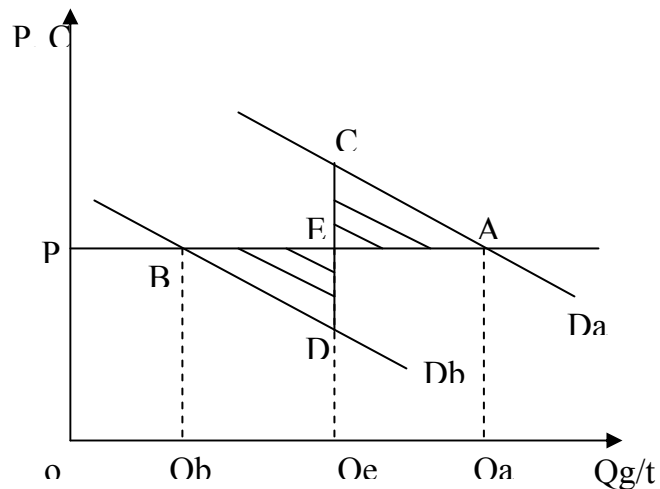
Le coût marginal de production du bien public est supposé constant.

---

<sup>1</sup> Ces deux exemples sont extraits, respectivement, des ouvrages de : Greffé X (1997), Economie des politiques publiques, Dalloz, P.327 et Abecassis P. (1996), Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, ellipses, p.70

Figure N° 1

## « Centralisation et perte de bien-être »



Source : P. H. Derycke, G. Gilbert op. cit. P.34

Le vote déterminant la quantité demandée intervient sur la base du prix annoncé  $P$  qui représente donc la part du coût marginal supporté par chaque citoyen.

Supposons que le processus de vote majoritaire conduise à choisir la quantité  $Q_e$ . Cela se traduit par des pertes de bien être pour tout le monde.

Pour B qui se voit imposer une perte de bien être égale au triangle EBD du fait d'une consommation plus forte que prévue compte tenu du prix annoncé. Il doit payer une somme égale à  $EBQ_bQ_e$ , alors qu'il ne souhaite payer que  $BDQ_bQ_e$ .

Pour A qui se voit imposer une perte de bien-être égale au triangle EAC du fait d'une consommation moins forte que prévue compte tenu du prix annoncé. Il était prêt à payer plus pour capter le bien être égal à ce triangle.

Ces pertes de bien-être auraient été évitées si la détermination de la quantité optimale était faite dans le cadre de chaque collectivité. A ce moment là, la collectivité A aurait consommé plus de bien collectif et la collectivité B moins et le bien-être aurait été augmenté pour l'une comme pour l'autre.

La décentralisation aurait ici permis de maximiser le bien-être alors que la centralisation le diminue.

**b)** Imaginons un espace géographique dans lequel deux populations, culturellement proches, se prononcent, indépendamment, l'une de l'autre sur la nature souhaitée d'un bien public.

Ajoutons que les goûts des populations sont différents et qu'en conséquence les résultats divergent. On pourra supposer que les populations sont celles de deux communes voisines et que le lieu est un complexe sportif. Les habitants de la première commune dans laquelle le club de tennis est très actif désireraient alors que le complexe dispose de nombreux courts de tennis couverts. Les habitants de la deuxième commune sont plutôt portés sur les jeux de ballon, ils se prononcent alors pour une faible quantité de courts de tennis.

La réponse d'un Etat unitaire centralisé ou déconcentré, à ce souhait sera sans nuance. Pour répondre simultanément aux deux populations, l'offre sera médiane et ne satisfera parfaitement aucune des populations. Les habitants de la première commune trouveront que le nombre de courts est trop faible, les autres qu'il est trop important.

La réponse décentralisée serait quant à elle mieux adaptée à la situation. Plus proches de chaque population, les pouvoirs décentralisés répondront, exactement, à ce qu'attendent ces populations.

Deux centres sportifs de plus petite taille seraient créées, l'un ne comprenant presque que des courts de tennis couverts, l'autre n'en disposant que de très peu. (En supposant ici qu'il y a absence d'économies d'échelle : c'est à dire, le coût des deux petits complexes est égal à celui du seul grand complexe).

Avec la même information initiale, la solution décentralisée répond mieux aux disparités donc aux attentes de la population. Elle est plus efficace puisque le bien-être collectif est supérieur à celui d'une solution centralisée.

### **Paragraphe 3 : Les avantages et les inconvénients de la décentralisation**

Il est difficile de dire que la décentralisation ne comporte que des vertus. Les transferts de compétences et de financements aux collectivités locales peuvent avoir des avantages mais aussi des inconvénients.

#### **A- Les avantages de la décentralisation**

Les avantages de la décentralisation sont multiples. On peut citer :

- a- la décentralisation est un facteur de démocratie et ce en mettant une partie importante du pouvoir à proximité du citoyen. La décentralisation permet la participation efficace des citoyens à l'exercice du pouvoir, de suivre de près

- l'exécution des décisions et de voir dans les élus des représentants plutôt que des mandataires ;
- b- la décentralisation est un moyen de contrôler les mandataires, élus ou fonctionnaires, d'évaluer et de corriger en permanence les politiques publiques mises en œuvre. La proximité des relations, qui en découlent, permet de savoir si la mise en œuvre des politiques publiques s'accompagne ou non de dysfonctionnements ;
  - c- la décentralisation permet une meilleure appréhension des besoins d'un milieu local et des réponses appropriées ;
  - d- la décentralisation permet un meilleur contrôle de la fourniture des services publics. Plus les responsabilités sont clarifiées et les chaînes de décisions raccourcies, plus les utilisateurs pourront exercer leur droit de regard sur la manière dont les services publics sont rendus ;
  - e- la décentralisation joue un rôle important dans l'augmentation de la participation des citoyens dans les activités politiques, économiques et sociales ;
  - f- la décentralisation, là où elle fonctionne efficacement, contribue à atténuer les goulots d'étranglement dans les prises de décision, ces derniers étant souvent causés par la planification centrale et le contrôle des activités économiques et sociales du gouvernement central ;
  - g- la décentralisation peut aider à réduire des procédures bureaucratiques complexes et à accroître l'attention des officiels sur les conditions et les besoins locaux ;
  - h- la décentralisation peut aider les ministères des gouvernements à atteindre un plus grand nombre de collectivités à servir ; permettre une plus grande représentation politique des divers groupes politiques, ethniques, religieux et culturels dans le processus des prises de décision ; libérer les hauts responsables des tâches de routine afin qu'ils puissent se concentrer sur les politiques de fond ;
  - i- dans certains pays, la décentralisation peut rendre plus efficace la coordination des programmes nationaux, étatiques, provinciaux et locaux et peut créer de

- meilleures possibilités de participation des citoyens dans les prises de décisions ;
- j- en permettant l'expérimentation locale, la décentralisation peut mener à des programmes plus créatifs, plus innovateurs et plus sensibles aux besoins locaux. Elle peut aussi accroître la stabilité politique et l'unité nationale en permettant aux citoyens de mieux contrôler les programmes publics au niveau local ;
  - k- en instaurant la concurrence entre administrations, la décentralisation incite les responsables des administrations publiques à agir dans le sens d'une amélioration du bien être collectif ; En effet, la multiplication des centres de décision attise la concurrence. Avec la multiplication de l'offre de services publics, les citoyens consommateurs ont le choix entre plusieurs biens publics similaires à un prix identique. Leur choix se portera naturellement sur le bien de meilleure qualité. De leur côté, les responsables publics ont toujours intérêt à offrir un meilleur service que leurs concurrents. Le comportement inverse peut se traduire par une sanction électorale ou financière. La multiplication des centres de décision en créant les conditions de la concurrence accroît l'efficacité de l'action publique. Si chaque responsable public est conscient de l'existence d'une concurrence, il sait qu'une amélioration de la production peut accroître sa popularité ou les ressources de son institution. Dans cette optique, chaque collectivité sera amenée à innover afin d'améliorer le service qu'elle rend. En créant les conditions de la concurrence, la décentralisation favorise le bien-être collectif via l'innovation et l'expérimentation. Mais, selon H.Rosen<sup>1</sup> (1985, *public finance*, éd. R.IRWIN HOMEWOOD), elle le fait avec un rythme d'autant plus rapide que le nombre de centres de décision est important ;
  - l- l'enrichissement et l'amélioration du cadre social : la décentralisation peut corriger les risques d'un débat trop centralisé. En disposant de réels pouvoirs de décision, les partenaires publics locaux ont la possibilité d'enrichir le débat social en proposant ou en acceptant des solutions plus personnalisées.

---

<sup>1</sup> Cité par P.H.Derycke ; G.Gilbert (1988) , Op.cit, p.35.

Selon X. Greffe <sup>1</sup>, le problème de la réduction du temps de travail est mieux traité au niveau local.

Il convient toutefois de préciser que la détention d'un certain pouvoir de décision par tous les partenaires y compris les partenaires publics locaux est une condition, *sine qua none*, de l'enrichissement du débat. Des solutions locales aux problèmes sociaux doivent être envisagées, discutées et résolues localement, sans jamais remonter au niveau national. Une simple décentralisation des pouvoirs n'est donc pas suffisante.

La production décentralisée de biens publics, mieux adaptée à la demande locale est socialement plus efficace. Cette affirmation peut être largement illustrée par l'observation empirique : ce sont souvent des pratiques locales qui suppléent aux défaillances des politiques centralisées. Il en est ainsi de l'emploi, l'éducation ou la diversification des espaces ruraux, sauvés par la création de zones d'activité, de zones d'accueil ou technopoles, la mise en place d'infrastructures mieux adaptées, l'aide et le soutien financier, l'ouverture de marchés publics locaux,... Ceci est illustré par X. GREFFE : « au niveau national, il est surtout question de défendre certains droits ou de les redéfinir moyennant compensation ; au niveau local, on voit grandir l'importance de thèmes tels que le plus grand temps disponible, la poly activité, une vie de famille plus intense, thèmes souvent laissés dans l'ombre au niveau précédent »<sup>2</sup>

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

La décentralisation recèle, également, beaucoup d'inconvénients amenant certains pays à maintenir les mécanismes centralisés<sup>3</sup> en place

- a- la décentralisation peut causer la perte d'économies d'échelle et le contrôle du gouvernement de maigres ressources financières.
- b- Les inégalités : une faible capacité administrative ou technique au niveau local peut entraîner une baisse en efficacité et en rendement de la fourniture des services dans certaines régions du pays. Il se peut que des responsabilités administratives soient transférées à des niveaux locaux sans ressources

---

<sup>1</sup> X.Greffe (1992), La décentralisation, éd. La découverte, p. 11.

<sup>2</sup> X.Greffe, op. cit. p. 35.

<sup>3</sup> Voir Jossa E., Semo I. (1990), Les finances locales : la décentralisation inachevée? , éd. La documentation française, p.8.

financières adéquates, rendant ainsi plus difficile une répartition ou une fourniture équitable des services. (modèle Allemand)

- c- La décentralisation peut, parfois, rendre plus complexe la coordination des politiques nationales et faire en sorte que les élites locales s'emparent des fonctions.

Avant de faire des plans de décentralisation élaborés, les planificateurs doivent évaluer le niveau le plus bas d'administration où des fonctions peuvent être remplies efficacement.

Les planificateurs doivent analyser, soigneusement, les types de décentralisation existants déjà dans un pays donné, pour pouvoir appliquer des politiques sur mesure pour les structures en place.

La centralisation et la décentralisation ne sont pas mutuellement exclusives. Il faut un équilibre convenable pour assurer un fonctionnement efficace du gouvernement. Ce ne sont pas toutes les fonctions qui peuvent ou doivent être financées et gérées d'une manière décentralisées.

### **Section 3 : Le partage des financements entre les gouvernements**

Le partage des financements entre l'Etat et les collectivités locales constitue, sans doute, l'indicateur par excellence, du degré de décentralisation des finances locales. Ce partage de financements est l'une des relations conflictuelles<sup>1</sup> entre l'Etat et les collectivités locales.

#### **Paragraphe 1 : L'autonomie financière: Corollaire de la décentralisation**

##### **A- L'autonomie financière**

Corollaire d'une décentralisation des finances publiques locales, l'autonomie financière est le plus important indicateur financier. En fait tenter de mesurer l'autonomie financière nous amène à chercher une réponse à la question suivante : dans quelle mesure les ressources des collectivités locales couvrent-elles leurs dépenses ?

---

<sup>1</sup> Barka Z. et Boumediene H. (2004), « Crise des finances publiques locales algériennes », In actes du colloque international : « la décentralisation au service du développement local », Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, p.1

## **1-Définitions**

### **a- L'autonomie des collectivités locales**

« L'autonomie des collectivités locales implique que leurs dirigeants soient élus au suffrage universel et qu'elles disposent de compétences et moyens financiers propres »<sup>1</sup>. « Pour qu'une collectivités locales dispose d'une réelle autonomie, il faut non seulement qu'elle puisse voter son budget, mais qu'elle dispose de ressources suffisantes et d'un véritable choix dans la détermination de ses dépenses »<sup>2</sup>.

« Pour d'autres auteurs, l'autonomie n'est réelle que si, en plus de l'élection au suffrage universel des représentants et de la disposition d'un champ de compétence et de ressources propres, seul le contrôle, à posteriori, sanctionnera les actes des collectivités locales »<sup>3</sup>.

Cette notion d'autonomie est donc très large et difficile à mesurer puisqu'elle se compose de plusieurs éléments, qui même complémentaires et articulés, ne sont pas facilement quantifiables.

Pour cela, nous procéderons de la sorte :

- Nous allons, nous intéresser à la seule autonomie financière des communes, qui semble, plus ou moins, facile à mesurer et constitue le premier indicateur financier de la décentralisation des finances publiques communales.

- Les autres éléments de l'autonomie apparaissent en tant qu'indicateurs non financiers auxquels une moindre importance sera octroyée.

### **b- L'autonomie financière**

Sur le plan théorique, le garant de l'autonomie financière est la localisation de l'impôt. Cette dernière établit une relation directe entre électeurs- contribuables- et élus, disposant d'un pouvoir de décision.

L'existence d'impôts locaux permet l'exercice de la démocratie locale où se vérifie le principe du consentement à l'impôt. Autrement dit, les élus locaux ont le droit de prélever des recettes fiscales, les contribuables électeurs y consentent par leur vote.

---

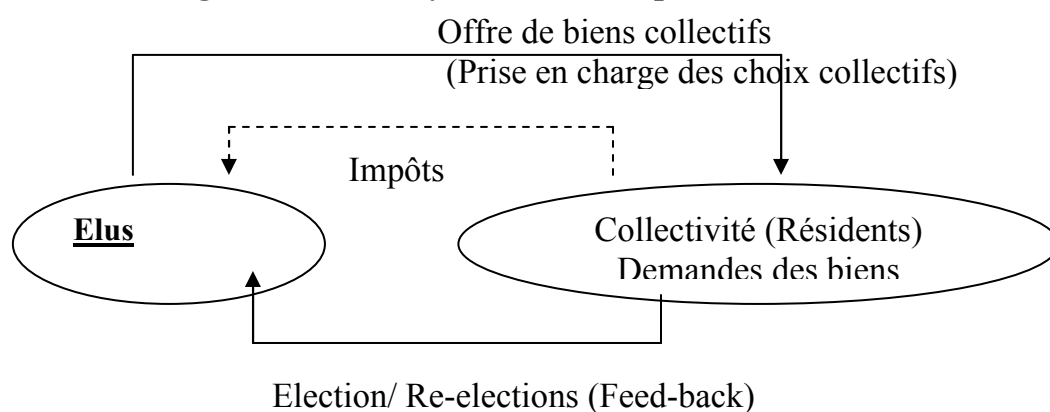
<sup>1</sup>Vallé A. (2001), Les systèmes fiscaux, éd. Seuil, p.182.

<sup>2</sup> Philip L. (1991), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, éd. Economica, p.258.

<sup>3</sup> Labie ; Lalumiere, cités par Ali Ziane M.O. , Thèse d'Etat en sciences économiques, Université d'Alger, 2000, p.6

La conception de l'impôt fondée sur le principe de l'équivalence est (d'ailleurs) plus acceptable au niveau local qu'au niveau national en raison de la localisation de l'impôt. Le lien territorial plus étroit existant entre les bases de l'impôt local et la collectivité qui prélève -afin de financer les biens et services fournis à ses habitants- rend plus perceptible aux contribuables usagers ce lien entre services rendus et prix à payer. L'expression de leurs préférences se réalise par deux voies « le vote avec les urnes » et le « vote avec les pieds »<sup>1</sup>. Le premier garantit la démocratie locale, permet aux citoyens d'exprimer leurs vœux sur les choix collectifs ; le second découle de la mobilité géographique des résidents et entreprises.

**Figure N° 2 : Le cycle démocratique**



**Source :** X. Greffe (1999), Gestion publique

Ce schéma retrace les relations entre élus et électeurs. Les élus doivent prendre en considération la contrainte électorale. Cette dernière consiste à satisfaire des choix collectifs, plus ou moins, divergents (demandes de services publics) avec un seuil d'imposition tolérable. Faute de quoi, les éléments sanctionnent par leur vote.

Ce schéma n'est pas très fréquent, ni dans les pays en développement, ni d'ailleurs dans les pays développés, il est relativement observable dans certains pays, constitutionnellement fédéraux (ex : le Canada)

<sup>1</sup> C'est l'hypothèse de mobilité des agents introduite par Tiebout Ch. en 1956. Elle signifie que les agents font des arbitrages entre les prix à payer (impôts) et les services rendus par la collectivité locale. Chaque individu finira par se retrouver dans la collectivité qu'il lui est appropriée (Principe du bien-être collectif selon Pareto) .

La pleine autonomie financière suppose, tout simplement, la non subordination d'une collectivité à une autre collectivité. Toute collectivité est libre de choisir le niveau de recettes et de dépenses adéquat. On vise tout simplement l'efficacité<sup>1</sup>.

Cet objectif d'efficacité paraît insuffisant et la pleine autonomie financière n'est consacrée par aucune législation. Même dans les pays fédéraux, les relations entre les deux gouvernements existent. L'Etat intervient pour tenter de concilier entre efficacité et équité.

L'autonomie financière est génératrice d'inégalités entre collectivités locales.

Exemple : pour un même service collectif, la contribution (prix à payer) d'un contribuable d'une collectivité (A) peuplée est moins importante que celle d'un autre individu résidant dans une collectivité moins peuplée.

Afin de concilier équité et efficacité ; l'Etat fait recours à la péréquation pour réduire les inégalités de situations et les autres inégalités. Les dotations globalisées ainsi que les dégrèvements, et le fonds de compensation de la TVA sont tant de mesures mises en place en France<sup>2</sup> afin de corriger les disparités financières intercommunales.

En résumé, on peut dire que le poids des impôts locaux dans les ressources locales constitue un bon indicateur de l'autonomie financière d'une collectivité locale.

Cette autonomie n'est, tout de même, pas réelle que si les élus disposent d'une liberté de fixer les taux d'imposition et les électeurs donnent leur consentement par les votes.

A l'inverse, plus les transferts financiers de l'Etat sont importants, sous formes de dotations et subventions, plus est limitée l'autonomie financière des collectivités locales et plus est faible leur pouvoir de décision. Ces collectivités locales ne seraient que de simples relais du pouvoir central si ce dernier est le dispensateur unique de leurs moyens financiers.

C'est dans le souci de limiter les effets de compétitions fiscales entre collectivités locales que l'Etat central s'émissionne dans les affaires locales. L'action de ce dernier porte comme slogan « Un service public rendu pareil pour tous les individus ».

---

<sup>1</sup> L'efficacité économique est atteinte lorsque qu'il n'est pas possible d'augmenter le bien-être de quelqu'un sans porter atteinte au bien-être d'autrui (principe de Pareto).

<sup>2</sup> Girault C. , Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales : mode d'emploi, Breger-levrault, p.18

Ceci explique le fait que même dans les pays à constitution fédérale il y a toujours un effort de l'Etat dans le but de minimiser les inégalités intercollectivités.

Les collectivités locales en Algérie, n'ont pas le pouvoir de créer des impôts. Ce pouvoir est du ressort du législateur, qui se réserve ainsi le pouvoir de déterminer l'assiette et les taux d'imposition qu'il s'agisse d'impôts locaux ou d'impôts nationaux<sup>1</sup>.

## **2- Le partage optimal des financements entre les collectivités publiques**

Si le domaine d'intervention de chaque échelon de gouvernement a été déterminé par la théorie du fédéralisme financier et la théorie des biens collectifs, à quelles règles doit obéir ces partages des financements et quels sont les types d'organisations des rapports fiscaux entre ces différents échelons ?

### **a- L'organisation des rapports fiscaux**

Dans une organisation administrative décentralisée de l'Etat, deux hypothèses peuvent être formulées quant à l'organisation des rapports fiscaux entre collectivités.

#### **- La centralisation fiscale**

La centralisation fiscale consiste à établir le même impôt pratiqué dans tout le pays. Cet impôt sera ensuite réparti par l'administration entre les différentes collectivités selon des critères de péréquation prédéfinis.

#### **Les avantages de la centralisation fiscale**

Ces avantages sont en nombre de trois :

- l'homogénéité de la taxation dans l'espace ;
- la neutralité : non modification du système des prix non plus la répartition des revenus ;
- l'homogénéisation : les règles de la taxation seront les mêmes pour tous.

#### **Les inconvénients de la centralisation fiscale**

- la centralisation fiscale dans un Etat décentralisé s'identifie à une forme de subventionnement ;
- la non responsabilisation des acteurs locaux, notamment, en matière financière ;
- l'autonomie financière très réduite.

#### **- La spécialisation fiscale**

---

<sup>1</sup> Art. 64 et Art.122 de la constitution algérienne de 1996.

La spécialisation fiscale consiste en l'affectation d'un impôt à chaque niveau de collectivité.

### Les avantages de la spécialisation fiscale

Les avantages de la spécialisation fiscale sont multiples :

- la clarification et simplification ;
- la cohésion du système fiscal ;
- la spécialisation fiscale évite une croissance de la pression fiscale.

### Les inconvénients de la spécialisation fiscale

- aller dans la direction du fédéralisme financier ;
- créer des inégalités financières entre les collectivités.

#### b- Le partage optimal des impôts

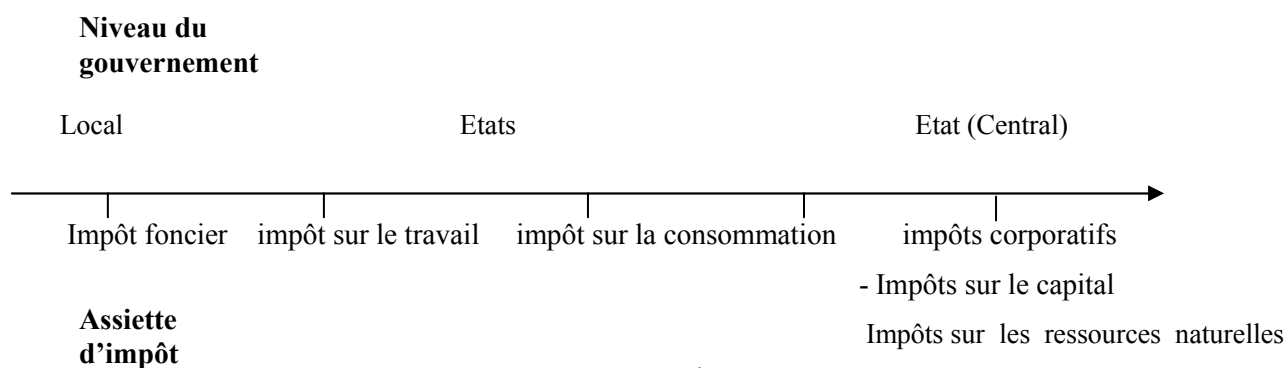
Comment s'effectue le partage des impôts entre l'Etat (centre) et les collectivités locales ?

- Du point de vue théorique, face au partage des compétences entre les collectivités locales établit selon les deux critères d'efficacité et l'équité ; la répartition des recettes entre les deux niveaux de gouvernements est établie selon le critère de la mobilité de l'assiette fiscale.

Plus l'assiette fiscale est mobile, plus elle devrait être taxée à un niveau supérieur de gouvernement pour éviter la concurrence fiscale et le déplacement de fardeaux entre Etats locaux.

Ce partage des impôts peut être représenté à l'aide d'un axe où l'on superpose niveau du gouvernement et champ d'imposition

**Figure N° 3 : Partage optimal des impôts entre les instances gouvernantes**



Source : BIRD R., VALLANCOURT F<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>Bird R. ; Vallancourt F. « Décentralisation financière et pays en développement ; concepts, mesure et évaluation » In l'Actualité économique, Revue d'analyse Vol 74, N° 3, septembre 1999

L'assiette fiscale de l'impôt foncier qui porte sur la valeur vénale ou locative du sol et des immeubles est, par définition, immobile. Elle est donc une bonne source de financement pour les services locaux tels l'enlèvement des ordures ménagères ou la lutte contre incendies.

Les impôts sur le travail (impôt sur le revenu et taxe sur la masse salariale) et sur la consommation (Taxe sur la valeur ajoutée, taxe d'assise) portent sur les activités des individus et des ménages, agents plus mobiles que le sol, où ils résident, mais moins que le capital.

## **B- Les transferts financiers : Palliatif du problème de disparités**

En général, le partage des dépenses et des recettes entre les deux niveaux du gouvernement fait que l'Etat (le centre) doit transférer des ressources aux gouvernements locaux.

Un système de transfert doit répondre à deux questions fondamentales : Combien et comment transfère t-on ?

L'objectif économique des transferts est d'assurer un niveau minimal ou égal de services sur l'ensemble du territoire et de tenir compte des externalités possibles.

### **1- Comment transférer ?**

Les formules de transferts appartiennent à deux grandes catégories :

- celles qui visent à garantir un niveau minimal similaire de service dans toutes les régions d'un pays en assurant aux gouvernements locaux des recettes adéquates. Ces formules de péréquation utilisent alors les indicateurs de capacité fiscale ou des besoins des Etats ;
- celles qui visent à modifier le comportement des gouvernements locaux. Il s'agit alors des transferts conditionnels qui doivent être dépensés selon certains critères et dans certains domaines accompagnés ou non de dépenses financées localement.

### La réalité algérienne

En Algérie, la majorité des transferts sont conditionnels.

Le système des transferts algérien assure t-il un niveau minimal ou égal de services rendus sur l'ensemble du territoire ?

Les subventions et les dotations sont des ressources des budgets locaux constituées par les aides financières que la commune peut recevoir de l'Etat et de la wilaya. Ces concours financiers constituent des ressources définitives des budgets locaux au même titre que les ressources internes.

Cependant, les autorités locales ne disposent d'aucune maîtrise sur ces ressources.

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentent une limite à l'autonomie financière de celles-ci. L' élu local est incapable de suivre et de déterminer les dotations budgétaires de l'Etat. Il est, ainsi, difficile d'anticiper et de promouvoir une gestion prévisionnelle. Cela ne favorise pas l'information des habitants sur les affaires locales.

## **2- Les différentes classifications des concours financiers**

On peut distinguer au moins deux classifications des concours financiers octroyés à la commune :

### **a- La distinction entre les dotations et les subventions**

Il existe une différence capitale entre une dotation et une subvention :

#### **- La dotation**

La dotation est une aide de l'Etat accordée de manière automatique et dont le produit n'est pas affecté à une dépense particulière.

#### **- La subvention**

La subvention est une aide de l'Etat (ou de la wilaya) accordée à la commune de façon discrétionnaire et dont le produit est affecté au financement d'une dépense particulière.

### **b- Distinction selon le critère " Affectation "**

Il existe des dotations et des subventions susceptibles de financer la section de fonctionnement et celles qui contribuent au financement des dépenses d'équipement et d'investissement.

#### **- Les concours financiers affectés à la section de fonctionnement**

Il s'agit des concours financiers destinés à couvrir les dépenses courantes des communes. Ces concours contribuent à l'équilibre général du fonctionnement de la commune.

### **- Les concours financiers alimentant la section d'équipement et d'investissement**

Il s'agit des concours financiers destinés à l'enrichissement du patrimoine de la commune.

Ces concours financiers sont assortis d'une destination précise qui forme leur affectation et justifie le droit de regard de la partie qui verse (Etat ou Wilaya).

Les concours financiers destinés à la section d'équipement et d'investissement possèdent les caractéristiques suivantes :

- ils permettent d'éviter les inconvénients d'une étatisation totale de l'équipement et se présentent comme un facteur de décentralisation (l'Etat ne détient pas le monopole).
- Ils assurent une certaine répartition, sur le plan national, des charges d'équipement
- Ils constituent un moyen d'incitation et mode de contrôle des travaux des collectivités locales (notamment les " travaux neufs et grosses réparations ").

### **3- Les principes et les régimes de versement des concours financiers**

Dans ce point nous allons développer deux éléments importants. Nous allons d'une part, présenter les principes auxquels obéissent les concours financiers octroyés aux collectivités locales, avant de passer à établir une sorte de comparaison sur les régimes des dotations et des subventions.

#### **a- Les principes du versement d'un concours financier**

Le versement de concours financier, soit par l'Etat soit par la wilaya doit obéir à quatre principes :

- Les projets subventionnables ne doivent être entrepris avant les décisions de subvention ;
- Le concours financier (notamment la subvention), ne peut être affecté qu'après service fait ;
- Les subventions de l'Etat ne sont pas versées par annuités ;
- Les subventions de l'Etat ne peuvent se cumuler pour un même équipement.

#### **b- Les régimes des concours financiers**

Nous allons essayer d'analyser les régimes de la dotation et de la subvention selon deux paramètres :

**- La sécurité lors de l'attribution de l'aide <sup>1</sup>**

- Les dotations sont attribuées aux collectivités locales d'une manière quasi-automatique, sur la base de critères objectifs fixés par la loi. Cela dit, les autorités locales peuvent calculer à l'avance le montant attendu de chaque dotation, ce qui peut aider à améliorer la gestion des affaires locales.
- Les subventions ne répondent plus à ce critère de sécurité puisqu'elles sont octroyées de manière discrétionnaire. Elles constituent un moyen de contrôle et d'orientation de l'Etat sur la gestion des affaires locales.

**- La liberté d'utilisation de l'aide**

- Les dotations peuvent être utilisées selon le bon vouloir de leurs bénéficiaires puisqu'elles ne sont pas affectées.
- Les subventions sont par contre orientées aux financements précis. Les autorités locales n'ont aucune marge de manœuvre sur l'utilisation de ces concours.

On peut, en définitive, dire que les dotations constituent un facteur de l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités locales.

**Paragraphe 2 : Les différentes conceptions de financement des budgets locaux**

L'examen des ressources des collectivités locales révèle l'existence de deux conceptions :

**La conception libérale**

Cette conception privilégie l'autofinancement par la fiscalité et la compétition entre les collectivités locales. Les citoyens sont alors assimilés à des consommateurs de services « théorie de la capitalisation fiscale » (le poids des impôts mérite d'être apprécié et relativisé compte tenu des avantages retirés de la production des biens publics).

**La conception socialiste**

Cette conception accorde une importance majeure aux concours de l'Etat aux collectivités locales, dans le but de la péréquation, et de la réduction des inégalités. Dans ces conditions les entrepreneurs publics échappent à leur nécessaire responsabilité de gestion.

---

<sup>1</sup> L'un des apports des lois de décentralisation de la décennie 1980 en France, était l'introduction des dotations globales.

James Buchanan a dénoncé cette dilution des rôles génératrice de confusions. En réalité, aucune de ses formes n'existe à l'état pur. Il existe par tout un dosage entre ressources fiscales et concours de l'Etat.

Même dans les pays industrialisés, les rendements insuffisants des impôts locaux amènent souvent l'Etat à intervenir par le biais de concours financiers afin de couvrir les dépenses des collectivités locales.

Concrètement trois modèles de financement peuvent être distingués :

## **A) Le modèle à prédominance fiscale**

### **1- Le cas des pays scandinaves**

Au Danemark ; l'impôt sur le revenu est transféré aux collectivités locales, ces dernières fixent le taux de cet impôt. Les taux atteignent en moyenne les 30%<sup>1</sup> .

Dans ce pays, les conséquences sont :

- Amener le taux des prélèvements locaux à plus de 10% du PIB.
- Réserver aux collectivités locales 30% du montant de toutes les ressources fiscales.

### **2- Le cas des USA**

Au États-unis d'Amérique, la fiscalité locale est importante, les collectivités locales perçoivent des impôts sur la propriété immobilière (*Property Tax*) assis sur la valeur vénale.

Les concours de l'Etat aux collectivités locales sont souvent limités et varient en fonction de la politique économique envisagée.

Lors de l'administration Kennedy, par exemple (années 1960) d'importants programmes d'aide aux collectivités locales étaient lancés dans le but de remédier aux carences d'équipements constatées dans les villes.

Dans les années 1980, sous l'administration de Carter et Reagan, les enveloppes de subventions fédérales maigres et la fiscalité bloquée conduisent à un appauvrissement réel des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Blanc J. (1993), Les finances locales : théories et pratiques, éd. Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, p.35.

## **B- Le modèle à financement mixte**

Ce modèle est illustré par les Etats où les parts respectives des ressources locales, impôts locaux et concours de l'Etat ont une importance sensiblement comparable.

### **1- Le cas du Royaume-Uni**

Depuis 1980, les gouvernements successifs ont essayé de réduire la contribution de l'Etat virée sous forme de dotation globale (*Bloc grant*) aux collectivités locales.

Les collectivités locales dépassent les plafonds (*Targets*) retenus pour l'évolution des dépenses sous la pression des comités et des districts, le gouvernement intervient pour fixer autoritairement la marge de progression du taux.

### **2- Le cas de l'Allemagne**

L'Allemagne respecte le principe du partage des impôts, l'Etat fédéral détermine toujours l'assiette de l'impôt. Les autorités locales en fixent le taux. Les collectivités allemandes reçoivent approximativement 1/3 de leurs ressources sous forme d'impôt.

Il existe également deux types de redistribution.

- Une redistribution verticale : de l'Etat vers les Länder
- Une redistribution horizontale : entre les Länder

Enfin, il existe une redistribution de Länder vers les communes.

## **C- Le modèle à prédominance des concours de l'Etat**

En Italie et au Pays-Bas, le quasi –inexistence des ressources fiscales impose à l'Etat d'accorder d'importants concours.

### **1- Le cas de l'Italie**

Le cas de l'Italie est paradoxal, la politique de décentralisation menée depuis le début des années 1970 a été mise en place dans le contexte de véritable centralisation fiscale.

L'année même où ont été instituées les régions (1972), une réforme a supprimé les principales taxes locales, les régions sont donc financées par rétrocession du produit d'impôts d'Etat.

La majeure partie des ressources des collectivités locales italiennes provient des concours de l'Etat. Celui-ci versait initialement une dotation globale calculée d'après

le niveau antérieurement constaté des dépenses ; il a ensuite amélioré le système en fixant un taux par habitant.

## 2- Le cas des Pays-Bas

Aux Pays-Bas, l'extension des compétences des communes a conduit l'Etat à verser des « subsides » spécifiques liés à l'exercice de ces nouveaux pouvoirs, de plus l'Etat a institué un fonds de provinces et un fonds des communes chargés de pratiquer une péréquation financée par les impôts de l'Etat. Ainsi, les impôts locaux ne représentent qu'une part résiduelle des ressources des collectivités néerlandaises.

**Tableau N° 01 : Le poids des transferts financiers reçus par rapport aux recettes locales totales hors emprunt dans des pays de l'OCDE**

Pays	Poids des transferts financiers /recettes totales (en %)
Allemagne	55
Italie	65
Danemark	18
Finlande	23
Suède	13
Pays-Bas	62

Source : LEVOYER L., Les modalités de financements des collectivités locales au sein de l'UE, In, *Problèmes économiques*, N° 2.814 du 18/06/2003.

### Paragraphe 3 : La mesure de l'autonomie financière locale

La mesure de l'autonomie financière des collectivités locales est une préoccupation tant des auteurs que des organisations internationales dans le cadre de leurs comparaisons internationales. Ces indicateurs sont des rapports entre des variables d'ordre macroéconomiques. Nous pouvons citer les indicateurs suivants :

#### A- Le ratio : Dépenses locales / Dépenses nationales

Cet indicateur est utilisé par beaucoup d'auteurs pour mesurer l'importance de la décentralisation dans un pays.

En effet, comparer les dépenses locales aux dépenses nationales nous renseigne sur le niveau de gouvernement qui agit le plus dans l'économie. L'interprétation de cet

indicateur nous semble simple : plus ce rapport est important plus la décentralisation est importante.

Il faut, toutefois, être prudent quant à l'utilisation de cet indicateur pour au moins deux raisons :

D'abord, la lecture de cet indicateur est relativisée par le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Autrement dit, ces deux niveaux de gouvernement remplissent des fonctions différentes dans l'économie.

Ensuite, l'Etat peut voter son budget en déficit (politique budgétaire de relance keynésienne) alors que les collectivités locales doivent impérativement s'y soumettre au principe d'équilibre budgétaire<sup>1</sup>.

### **B- Le coefficient de décentralisation<sup>2</sup>**

Cet indicateur est utilisé par le Fonds monétaire international (FMI) pour mesurer le degré de décentralisation d'un pays.

Le coefficient de décentralisation budgétaire est une résultante entre :

- le niveau d'autonomie budgétaire mesuré par le contrôle qu'exercent les collectivités locales sur les impôts ;
- le degré de décentralisation mesuré par la fraction des recettes fiscales des administrations publiques dévolues aux collectivités locales.

### **C- La décentralisation fiscale**

Selon la Banque interaméricaine de développement (IDB)<sup>3</sup> un pays sera plus ou moins décentralisé selon sa position sur les indices suivants :

- a- le poids des impôts et taxes recueillis par les collectivités locales par rapport à l'ensemble des prélèvements à des fins publiques ;
- b- le poids des dépenses faites par les collectivités locales dans les dépenses publiques ;
- c- la part des transferts aux collectivités locales dans le budget de l'Etat central ;
- d- l'importance des transferts (en provenance des gouvernements supérieurs) dans les revenus des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Art 154 de la loi 90-08 est Art 139 de la loi 90-09.

<sup>2</sup> Voir bulletin de FMI vol31 N° 21 décembre 2002, p.363 et 364

<sup>3</sup> IDB : *Inter-American Development Bank*.

La décentralisation fiscale sera maximisée lorsque la valeur dans les indices a, b et c sont élevées, mais faible pour d.

Il existe un lien évident entre le niveau d'autonomie locale et le poids des transferts dans les budgets locaux (indice d).

Ces transferts peuvent être conditionnels. De plus, l'Etat central se réservera le droit de déterminer les montants en cause voir de les supprimer complètement.

La relation entre les dépenses (indice b) et les revenus autonomes (indice a) est schématisée par la figure suivante :

**Figure N° 4 : Quatre Pôles : décentralisation – centralisation**

Décentralisation des impôts et taxes %	A	B
	Revenus décentralisés + dépenses centralisées	Revenus décentralisés + dépenses décentralisées
	C	D
	Revenus centralisés + dépenses centralisées	Revenus centralisés + dépenses décentralisées
	0	
	Décentralisation des dépenses	

Source : Mario Polèse, « La décentralisation fiscale est-elle possible dans les pays en développement » In Territoire et développement économique, p.215.

La case « A » désigne le cas où tous les revenus publics sont recueillis par les collectivités locales pour, ensuite, être transférés au gouvernement central.

L'autonomie fiscale est maximisée à la case « B ». Les revenus perçus par les collectivités locales sont suffisants pour leur permettre s'assurer les services qui sont de leur ressort.

**Le cas algérien**, nous semble appartenir au couple (revenus centralisés + dépenses décentralisées), défini dans la case « D » de la figure ci dessus.

On peut dire qu'il y a eu un passage de la case « C » à la case « D » depuis 1990 ; en effet, d'importants transferts de prérogatives de l'Etat central aux

collectivités locales -notamment aux communes- ont été opérés, sans qu'il y ait des transferts financiers en contrepartie<sup>1</sup>.

A côté de cela, le pouvoir d'imposition reste, en Algérie, la prérogative de l'Etat central. Les impôts et taxes sont prélevés par l'administration centrale pour être redistribués, en partie, aux collectivités locales.

L'écart entre les responsabilités dévolues aux collectivités locales et les ressources dont disposent ces dernières est important, ce qui accentue la crise des finances publiques locales en Algérie. X. GREFFE écrit : « toute décentralisation suppose qu'au transfert de compétences corresponde un transfert analogue en ressources humaines et budgétaires. Si ce principe n'est pas respecté tout est faussé et la situation à laquelle on arrivera risque d'être pire que le point de départ<sup>2</sup>

### **Conclusion du chapitre**

Centralisation et décentralisation ne s'excluent pas mutuellement. Dans tous les pays, on peut observer des financements partagés des dépenses des collectivités locales, ce qui permet une meilleure prise en charge des attentes et d'aspirations des citoyens en matière de services rendus.

Si sur le plan théorique, la conception libérale de financement basée sur la spécialisation fiscale et sur un partage des compétences est privilégiée ; sur le plan pratique, même les pays les plus libéraux accordent des concours financiers aux collectivités locales soit à cause d'insuffisance de ressources fiscales soit dans une optique d'équité et d'égalité des citoyens devant le service public.

La notion de décentralisation est floue et ambiguë. Elle revêt plusieurs facettes selon que l'on parle d'une décentralisation politique, juridique, économique...

Sur le plan des finances, on ne peut parler d'une pleine décentralisation ; c'est-à-dire d'une pleine autonomie financière des collectivités locales. On peut, juste, utiliser la notion de « Degré de décentralisation des finances ».

Une décentralisation ne signifie pas un désengagement de l'Etat, loin encore l'absence de contrôle de l'Etat. Pour atteindre les vertus de la décentralisation [efficacité de gestion et allocation optimale des ressources en réponses à des demandes sociales divergentes en matière de services publics] ; une volonté de l'Etat central doit

---

<sup>1</sup> Voir les nouvelles missions confiées aux communes : premier chapitre de la deuxième partie.

<sup>2</sup> Greffe X. (1992), La décentralisation, la découverte, p.35.

être réelle et concrète ; car c'est à cet Etat d'organiser et de planifier les transferts de compétences, d'assurer les financements pour les collectivités les plus désavantagées dans un premier temps, afin de les préparer pour la compétition.

D'un autre côté ; l'Etat doit veiller à ce que la compétition entre les collectivités locales soit loyale. Les contrôles de l'Etat ne doivent surtout pas enfreindre à la libre initiative et choix des acteurs locaux.

Dans un contexte décentralisé, l'existence de la sanction électorale est le garant de l'allocation optimale des ressources, à défaut de ne pas se faire réélire ; les élus locaux veilleront à ce que les promesses électorales soient tenues.

## **Introduction**

Dans le chapitre précédent, nous avons conclu que la finalité de la décentralisation est souvent la recherche de l'efficacité dans la gestion des affaires publiques locales et que même dans les pays les plus libéralisés, la décentralisation est toujours relative. En fait, un couple (Centralisation- Décentralisation) caractérise, alors, chaque pays.

Dans ce qui suit, nous avons tenté de présenter l'expérience algérienne en matière de décentralisation. Nous avons procédé de la sorte :

- en premier lieu, nous avons exposé l'ensemble des règles d'élaboration, d'exécution et de contrôle d'exécution du budget communal ;
- en second lieu, nous nous sommes intéressé au contenu d'un budget communal, en exposant alors d'un côté, les différentes masses de dépenses auxquelles la commune doit faire face ; ainsi il y a lieu de distinguer des dépenses liées au fonctionnement des services communaux et celles relatives à l'équipement et l'investissement public communal. D'un autre côté, en présentant les dispositifs mis en place pour le financement de ces charges de fonctionnement ainsi que le financement des programmes d'équipement et d'investissement locaux.

## **Section 1 : Le budget communal : Principes d'élaboration ; le contenu d'un budget et les règles de contrôle de son exécution**

L'objet de cette section est de présenter le document financier de base en l'occurrence le budget communal, les règles de son adoption, d'autorisation, d'exécution ainsi que du contrôle de son exécution.

### **Paragraphe 1 : Pourquoi s'intéresser au budget ?**

- En plus de sa portée financière (renseigner d'où vient l'argent, l'usage fait de cet argent), le budget présente l'intérêt économique de traduire la politique de développement envisagée par les mandataires du peuple ;
- S'intéresser au budget veut dire s'intéresser aux règles le régissant : règles de la comptabilité publique et du droit budgétaire.

- Enfin, il y a lieu de préciser qu'il s'agit de traiter le cas algérien tout en tenant compte de la contrainte extérieure qu'est celle de la mondialisation et de l'ouverture ; d'où la nécessité d'une réflexion autour des stratégies futures des collectivités locales algériennes.

### **A- Définition d'un budget**

Selon l'article 149 de la loi 90-08 relative à la commune " le budget communal est l'état de prévision des 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 ”.

Cette définition précise les caractéristiques du budget :

#### **1- Le budget : un acte de prévision**

C'est le caractère principal d'un budget. Les prévisions budgétaires ne sont pas nécessairement réalisées. D'autres décisions administratives doivent intervenir pour l'exécution des dépenses et des recettes.

#### **2- le budget : un acte d'autorisation**

Le budget pose la limite à la liberté financière des organes d'exécution (ordonnateur de la commune : P/APC).

Cette autorisation est donnée par l'organe délibérant (APC).

Il faut noter que le caractère d'autorisation implique un contrôle de l'exécution du budget par l'organe qui a donné cette autorisation.

Cependant, le budget ne devient exécutoire qu'après approbation par les autorités de tutelle (le Wali pour la commune).

#### **3- Le budget : un acte d'administration**

Le budget doit être établi conformément aux nomenclatures fixées par l'Etat. Il est passible au contrôle de légalité.

### **B- Les principes budgétaires**

Les budgets des collectivités locales obéissent aux mêmes principes que le budget de l'Etat à savoir : l'universalité, l'unité, l'antériorité et l'annualité auxquels s'ajoute le principe d'équilibre.

### **1- Le principe de l'universalité**

La règle de l'universalité implique que l'ensemble des recettes soient affectées à l'ensemble des dépenses ; ce qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense particulière.

Cette règle souffre de plusieurs exceptions :

Le budget des collectivités locales est divisé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement. La totalité des dépenses et des recettes est affectée soit à l'une soit à l'autre des deux sections ; ainsi un remboursement des intérêts de la dette constitue une charge de fonctionnement alors que le remboursement du capital est une dépense d'investissement.

En outre, un certain nombre de recettes sont directement affectées à des dépenses : on peut citer les contingents d'aide sociale.

### **2- Le principe de l'unité**

Ce principe suppose que les dépenses et les recettes soient groupées en un seul document : le budget primitif. Les décisions modificatives aux prévisions initiales nécessitent l'établissement d'un budget supplémentaire. Ce dernier constitue l'une des exceptions au principe de l'unité.

D'autres exceptions consistent en :

- l'existence de budgets annexes pour les activités gérées à part et dont seul le résultat (excédent ou déficit) est reporté dans le budget principal ;
- les budgets autonomes : la gestion de certains services publics locaux peut être confiée par la commune à des établissements publics, groupements de communes, entreprises privées dans le cadre de contrats de concession ou d'affermage<sup>1</sup>.

### **3- Le principe de l'antériorité**

Le budget est un acte de prévision qui devrait être voté avant le premier janvier de l'année considérée. En fait les inscriptions budgétaires de la commune de la loi de finances et de travaux effectués par la wilaya (exemple : les plans communaux de développement : PCD). Certains retards obligent à contrevenir au principe de l'antériorité.

---

<sup>1</sup> Voir instruction N° 842-3 du 07 septembre 1994, portant les nouveaux modes de gestion des services publics.

#### **4- Le principe de l'annualité**

Le budget est voté pour un an (année civile : du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre).  
Toute dépense provenant d'une décision prise durant une année doit être donc rattachée au budget de la dite année.

Il existe exception importante à cette règle : l'assemblée délibérante peut établir un programme à réaliser sur plusieurs années.

#### **5- Le principe de l'équilibre**

C'est une sorte de sécurité pour les collectivités locales .Elle permet d'éviter la dégradation de leur situation financière.

Les budgets locaux doivent être votés en équilibre, à la fois au niveau global et à celui des sections (équilibre de la section de fonctionnement et équilibre de la section d'équipement et d'investissement)<sup>1</sup>.

La règle de l'équilibre au sein de chaque section a pour but d'éviter la dégradation de leur situation financière.

Exemple : financer par l'emprunt des dépenses de fonctionnement.

- l'équilibre doit être réel, c'est à dire que les dépenses et les recettes doivent être évaluées de manière sincère
- le principe de l'équilibre interdit non seulement tout déficit au niveau du budget mais aussi tout excédent.

#### **C- Le contenu du budget**

Le budget comprend toujours deux sections : une section de fonctionnement et une section d'équipement et d'investissement. Chaque section comporte des recettes et des dépenses correspondantes.

##### **1- La section de fonctionnement**

Cette section englobe toutes les opérations de dépenses et de recettes ayant principalement pour objet d'assurer le bon fonctionnement des services communaux.

Sont ainsi classés dans la section de fonctionnement :

##### **a- En dépense<sup>2</sup>**

- les rémunérations, dépenses et charges du personnel communal ;

---

<sup>1</sup> Art 151 de la loi 90-08 op.cit.

<sup>2</sup> Art. 160 alinéa2 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

- les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux ;
- les frais d'entretien des biens meubles et immeubles ;
- les dépenses d'entretien de la voirie communale ;
- les participations et contingents communaux ;
- les frais de gestion des services communaux ;
- les intérêts de la dette ;
- le prélèvement pour dépenses d'équipement ;
- le prélèvement pour dépenses d'investissement.

### **b- En recettes<sup>1</sup>**

- produits des ressources fiscales (...);
- participations ou attributions de fonctionnement de l'Etat, des collectivités et établissements publics ;
- taxes, droits et rémunérations pour services rendus (...);
- produits et revenus du patrimoine communal.

## **2- La section d'équipement et d'investissement**

Cette section retrace les opérations qui modifient de façon visible le patrimoine (aliénation, amortissement d'immobilisation).la loi 90-08 énumère les dépenses et les recettes de cette section.

### **a- Les dépenses<sup>2</sup>**

- les charges d'amortissement de la dette ;
- les dépenses d'équipement public ;
- les dépenses de participation en capital à titre d'investissement.

### **b- Les recettes<sup>3</sup>**

- prélèvement sur les recettes de fonctionnement ;
- produits de concessions des services publics communaux ;
- excédents des services publics gérés en la forme d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC);
- les produits des participations en capital ;

---

<sup>1</sup> Art. 163 alinéas 2 de la loi op.cit.

<sup>2</sup> Art. 160 alinéas 2 de la loi idem.

<sup>3</sup> Art. 163 alinéas 2 de la loi ibid.

➤ les produits des emprunts autorisés, les dotations de l'Etat, la Wilaya, du Fonds commun des collectivités locales ( FCCL)<sup>1</sup>, fonds de concours et participations d'équipement, des aliénations, dons et legs acceptés et toutes recettes temporaire ou accidentelles.

Remarque :

En ce qui concerne les ressources fiscales et leur mobilisation, il y a lieu de mentionner que les collectivités locales algériennes n'ont aucune compétence en matière de création d'impôts, de détermination des taux et de l'assiette d'imposition. Elles n'ont, non plus, de compétence en matière de recouvrement. On peut affirmer que le système fiscal algérien est fortement centralisé.

On peut dire que l'un des problèmes des collectivités locales algériennes en matière fiscale réside dans la clé de répartition du produit des impôts entre les différents échelons de gouvernement (Etat/Collectivités locales).

La part des ressources fiscales qui revient aux collectivités locales peut être qualifiée comme faible comparée aux transferts de charges importantes de l'Etat aux collectivités locales « décentralisées »<sup>2</sup>.

Cette situation est, sans doute, aggravée par les décisions de réduire les taux de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP) et du versement forfaitaire (VF)<sup>3</sup>.

## **Paragraphe 2 : L'exécution et contrôle d'exécution du budget**

Le budget ne devient exécutoire qu'après avoir été autorisé par l'assemblée délibérante et approuvé par l'autorité de tutelle.

L'exécution du budget est effectuée par deux agents distincts en vertu de la loi 90-21 relative à la comptabilité publique : l'ordonnateur et le comptable. Cette loi oblige ces deux agents à tenir, chacun, une comptabilité distincte<sup>4</sup>.

Le décret exécutif N° 91-313 ; du 07 septembre 1991 ; précise les modalités de la tenue des deux comptabilités.

---

<sup>1</sup> Décret N° 86-226 du 04 novembre 1986, portant organisation et fonctionnement du Fonds commun des collectivités Locales.

<sup>2</sup> Voir la loi 90-08 TITRE III relatif aux attributions de la commune.

<sup>3</sup> La loi N°01-12 du 12 juillet 2001, portant loi de finances complémentaire, en son article 6 a porté le taux du VF de 6% à 5% et le taux de la TAP de 2.55% à 2%.

<sup>4</sup> Art 2 de la loi 90-21 relative à la comptabilité publique.

Dans ce qui suit, nous allons présenter : les deux phases d'exécution du budget ainsi que les contrôles de l'exécution prévus par les lois et règlements en vigueur.

## **A- Les phases d'exécution du budget**

Il existe deux phases successives de l'exécution du budget communal :

### **1 - La phase administrative**

Le P/APC est l'ordonnateur principal<sup>1</sup> du budget communal.

Il est chargé de réaliser la phase administrative d'exécution du budget.

A noter seulement qu'entre les ordonnateurs principaux (primaires), il n'y a pas de pouvoir hiérarchique mais un pouvoir de tutelle.

Cela veut dire que le wali par exemple, ne peut pas, en vertu de la loi, donner des ordres aux P/APC d'effectuer telle ou telle dépense.

L'ordonnateur du budget communal (P/APC) effectue les actes suivants :

#### **a- En matière de dépenses**

Les actes effectués par l'ordonnateur communal sont ceux de l'engagement, de la liquidation et de mandatement ; tels que le stipule, respectivement, les articles 19,20, 21, de la loi 90-21.

#### **- L'engagement**

L'article 19 de la loi 90-21 stipule que " L'engagement est l'acte par lequel est constaté la naissance d'une dette ”.

En effet, l'engagement se déroule en deux étapes :

##### **▪ L'engagement juridique**

C'est le fait générateur de la dette publique .Il peut résulter :

- d'un fait : accident qui engage la responsabilité de la collectivité ;
- d'une décision volontaire de l'ordonnateur (commande de matériel, recrutement d'un fonctionnaire, passation d'un marché ... ) ;
- d'une loi ou d'une convention d'augmentation des traitements et contributions ou participations à des organismes nationaux ou internationaux.

---

<sup>1</sup> Art 26 de loi 90-21 *op- cit.*

▪ **L'engagement comptable<sup>1</sup>**

Il consiste à réserver les crédits nécessaires au règlement de la dépense. L'engagement comptable permet une bonne gestion du budget et évite les engagements au delà des crédits autorisés appelés dépassements de crédits.

Pour le budget d'une collectivité locale, la clôture des engagements de dépenses est arrêtée à la date du 31 décembre de l'année.

**- La liquidation**

Selon l'Article 20 " la liquidation permet la vérification sur pièces et la fixation des montants exacts de la dépense publique "

La liquidation comporte deux opérations suivantes :

- la vérification sur pièces (constatation du service fait) ;
- fixation du montant exact de la dépense publique (la liquidation proprement dite)

**- L'ordonnancement**

L'article 21 de la loi 90-21 précise que " l'ordonnancement ou le mandatement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer une dépense publique ".

**b- En matière de recettes**

Les articles 16 et 17 de la loi 90-21 définissent les actes qu'effectue l'ordonnateur en matière de recettes. Ces opérations sont :

**- La constatation**

L'article 16 de la loi sus indiquée précise que " la constatation est l'acte par lequel est consacré le droit d'un créancier public " .

**- La liquidation**

La deuxième tâche qui incombe à l'ordonnateur communal, est celle de la liquidation des recettes. Selon l'article 17 de la loi sur la comptabilité publique " la liquidation de la recette permet de déterminer le montant exact de la dette du redevable au profit d'un créancier public et d'en ordonner le recouvrement ".

L'ordonnateur ordonne le recouvrement en établissant un ordre de recette qu'il transmet à l'autre agent chargé de l'exécution (le comptable).

---

<sup>1</sup> Art 51 du décret exécutif N°91-313 du 07/09/1991, fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

Il faut signaler que la période d'exécution du budget s'étale sur l'exercice suivant :

- jusqu'au 15 mars<sup>1</sup> pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses ;
- jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation (...)

A la fin de l'exercice comptable, (le 31 mars de l'année n+1), le P/APC établit le compte administratif qui retrace en plus des prévisions : les fixations (engagements) ; les réalisations (mandatements) et les restes à réaliser (différence entre fixations et réalisations). Il s'agit, alors, de l'élaboration du budget réel.

## **2- La phase comptable**

La phase comptable de l'exécution du budget communal est réalisée par un autre agent " le receveur des impôts de la commune " considéré par l'article 54 du décret exécutif n° 91-313 comme étant le comptable principal du budget de la commune.

### **a- En matière de dépenses (Les paiements)**

En matière de dépenses, le comptable communal est chargé de l'acte de paiement.

- L'article 22 de la loi 90-21 stipule que " le paiement est l'acte libératoire de la dépense publique "

Cet article signifie qu'avant de procéder au paiement, le comptable doit s'assurer de la conformité de la dépense et de sa légalité.

### **b- En matière de recettes (Les recouvrements)**

Le receveur des impôts est tenu de recouvrer les ordres de recettes qu'ils lui sont transmis par l'ordonnateur.

- l'article 18 de la loi 90-21 définit cette phase comptable comme suit : " le recouvrement est l'acte libératoire de la créance publique "

On peut dire que ce véritable pouvoir d'exécution conféré par la loi au comptable public traduit son degré de responsabilisation<sup>2</sup> ainsi que son pouvoir de contrôle<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Art 159 de la loi 90-08 *op- cit.*

<sup>2</sup> Art 41 de la loi 90-21 *op- cit.*

## **B- Le contrôle de l'exécution du budget communal**

Les articles 58 à 64 de la loi 90-21 fixent les modalités de contrôle d'un budget.

En effet trois types de contrôles peuvent être distingués : le contrôle administratif ; le contrôle politique et le contrôle juridictionnel.

Ces contrôles interviennent soit *a priori*, pendant ou *a posteriori*.

### **1- Le contrôle administratif**

Le contrôle administratif du budget communal se situe à deux niveaux (interne et externe) :

#### **a- Le contrôle interne**

Ce contrôle est orienté vers la vérification de la procédure budgétaire et financière. Il relève de trois catégories de personnes, pour le budget de la wilaya. Le contrôle administratif interne du budget communal s'exerce, seulement, à deux stades. Présentons, alors ces stades de contrôle :

##### **- Le contrôle de tutelle**

Le budget communal est soumis à l'approbation du chef de la Daïra avant son exécution.

##### **- Le contrôleur financier**

Contrairement au budget de wilaya, le budget communal n'est pas soumis au contrôle préalable des dépenses engagées (décret exécutif n° 92-414).

##### **- Le contrôle comptable**

Le comptable public doit s'assurer de la légalité des opérations effectuées par l'ordonnateur. Ceci est une forme de contrôle *a priori*.

L'article 36 de la loi 90-21 précise qu'avant d'admettre toute dépense, Le comptable public doit s'assurer :

- de la conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur ;
- de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;
- de la régularité des opérations de liquidation de la dépense ;
- que la créance n'est pas atteinte par une déchéance ou frappée d'opposition ;
- du caractère libératoire du paiement ;
- des visas de contrôles prévus par les lois et règlements en vigueur ;

---

<sup>1</sup> Art 36 de la loi 90-21 *op- cit*.

- de la validité de l'acquis libératoire.

Si le dossier présenté est régulier, le comptable procède au paiement de la dépense. Au contraire ; si le dossier est irrégulier, il sera rejeté et retourné à l'ordonnateur accompagné d'une fiche décrivant le motif du rejet.

L'ordonnateur peut alors procéder aux rectifications nécessaires et représenter le dossier, ou alors s'il juge non motivé ce rejet ; il peut délivrer une réquisition<sup>1</sup> au comptable pour le contraindre de payer.

### **b) Le contrôle externe**

Le contrôle administratif est exercé par les corps d'inspection, en l'occurrence, l'inspection générale des finances (IGF), organe rattaché, directement, au ministère des finances.

L'inspection générale des finances peut procéder à des vérifications, enquêtes sur toute la comptabilité de l'institution pendant l'exécution et/ou après exécution.

## **2- Le contrôle politique**

Il est exercé par l'assemblée délibérante. Ce contrôle est exercé en deux phases :

### **a- Le contrôle au cours de l'exécution**

Il est exercé soit individuellement, sous forme de questions, orales ou écrites, adressées par n'importe quel membre de l'assemblée délibérante, interpellant l'ordonnateur; soit institutionnellement par les commissions. L'ordonnateur est, dans les deux cas, obligé de répondre.

### **b- Le contrôle après exécution**

L'assemblée dispose de moyens de contrôle lors de la discussion des comptes administratifs.

## **3- Le contrôle juridictionnel (la cour des comptes)**

Ce contrôle est exercé par la cour des comptes (loi 90-32 modifiée et complétée par l'ordonnance 95-20).

---

<sup>1</sup> Art 48 de la loi 90-21 et décret exécutif N°91-314 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs.

- Article 02 de l'ordonnance précise que “ la cour des comptes est une institution supérieure de contrôle *à posteriori* des finances de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. ”
- Article 69 retrace les compétences de la cour, que sont les suivantes:
  - contrôler les ressources, les fonds, les valeurs et les moyens matériels utilisés pour une institution ;
  - apprécier la qualité de contrôle, de gestion, de l'efficacité et de l'efficience.

Enfin, nous pouvons résumer le contenu de cette section en ce qui suit :

Les règles de la procédure budgétaire sont très strictes et en faveur de la centralisation :

- le budget de la wilaya est soumis à un contrôle, supplémentaire réel, exercé par le contrôleur financier ;
- la multiplicité des contrôles, l'importance des concours financiers de l'Etat, la centralisation fiscale sont tant d'éléments qui réduisent l'autonomie financière des collectivités locales ;
- Les règles et procédures budgétaires, ne tolèrent aucun déficit budgétaire (règle d'équilibre). Cependant, 1200 parmi les 1541 communes que compte l'Algérie sont, selon le ministre de l'intérieur, déficitaires. Ceci est corollaire de défaillance du dispositif de contrôle qui ne veille pas au vote, en équilibre réel du budget (y pallier aux surévaluations de recettes et aux sous estimations des dépenses)

Outre à cela, il y a lieu de mentionner le problème de nomenclatures budgétaires largement dépassées<sup>1</sup>. Les collectivités locales sont confrontées le plus souvent aux problèmes d'imputation budgétaire des dépenses et des recettes.

## **Section 2 : Présentation détaillée des dépenses communales et du dispositif de financement prévu à cet effet**

Les collectivités locales représentent un démembrement de l'Etat central en vertu des codes communal et de wilaya de 1990.

Comme l'Etat central, ces collectivités locales disposent de moyens matériels, humains mais aussi financiers leur permettant d'agir et de justifier leur existence.

---

<sup>1</sup> L'instruction C1 est mise en place en 1971 et la C2 en 1984.

Les moyens financiers, dont disposent les collectivités locales, sont de deux ordres :

- les moyens financiers internes à la collectivité. Ces moyens consistent en ; les produits fiscaux et les produits domaniaux et d'exploitation des services publics ;
- les moyens financiers externes qui proviennent, quant à eux, d'une part des concours financiers de l'Etat ; et d'autre part, des emprunts financiers.

C'est le dispositif de financement qui est prévu par le législateur<sup>1</sup>

Ce travail même reprenant quelques exemples, ayant trait à la réalité française, ne se démarque guère de la réalité algérienne, notamment, en tenant compte des réformes entreprises dans le domaine des finances locales durant la décennie 1990<sup>2</sup>.

Les collectivités locales algériennes sont appelées à faire des dépenses mais aussi à gérer les services publics locaux afin de satisfaire les besoins des citoyens répondant au but d'intérêt général dans la limite de leurs territoires.

Parallèlement à cela, les collectivités locales doivent disposer de moyens financiers pour y faire face.

Notre travail consiste à mettre en relief et à donner des indices permettant d'apprécier les divers modes de financement publics locaux.

Pour répondre à cette problématique, nous allons procéder de la manière suivante :

- dans un premier paragraphe nous allons présenter les dépenses auxquelles la commune doit faire face ;
- dans un deuxième paragraphe, nous allons présenter les modes de financement prévus pour assurer le fonctionnement des charges communales et l'équipement public communal ;

---

<sup>1</sup> Art. 146 de la loi 90-08 et Art. 132 de la loi 90-09

<sup>2</sup> Il y a de grandes similitudes entre les nomenclatures budgétaires, les chapitres budgétaires et les contenus des chapitres pour les deux pays.

Deuxième chapitre La commune algérienne est-elle décentralisée ?  
le transfert des compétences et des financements aux communes algériennes

## **Paragraphe 1 : Présentation des dépenses prévues par la nomenclature budgétaire communale**

### **A- Présentation des dépenses de fonctionnement**

Les dépenses de fonctionnement communales sont constituées comme suit<sup>1</sup> :

#### **1- Les denrées et fournitures**

Il s'agit de l'ensemble des dépenses de la commune destinées à l'alimentation et à l'entretien. À titre d'exemple, on cite :

- a-** les achats de la commune de denrées alimentaires pour les nécessiteux ;
- b-** l'entretien des bâtiments communaux et de la voirie communale.

Peuvent, également, être inscrites, dans cette rubrique, les fournitures scolaires telles que les dotations de bibliothèques scolaires de livres, l'achat de fournitures aux élèves indigents et toutes autres fournitures.

#### **2- Les frais de personnel**

Tous les frais de personnel, quelque soit son statut, sont inscrits dans ce poste. On distingue alors :

##### **a- Le personnel permanent**

C'est le personnel dont l'emploi est prévu, sans limitation de durée, pour faire face à des besoins communaux. Ce personnel touche une rémunération principale et une rémunération attachée, compte tenu de la situation des agents (heures supplémentaires ; indemnités réglementaires diverses).

##### **b- Le personnel temporaire**

C'est le personnel dont l'emploi est prévu, momentanément, pour faire face à des besoins temporaires. C'est le cas des ouvriers saisonniers embauchés pour exécuter un travail d'entretien sur les chemins ou les pistes. Ce personnel peut, alors, percevoir une paye à l'heure, à la journée ; au mois ou à la tâche.

##### **c- Les rémunérations diverses**

Ce sont les dépenses, les indemnités, honoraires et vacations allouées à des personnes autres que les agents communaux, en rémunération de services rendus.

---

<sup>1</sup> Voir nomenclature budgétaire pour plus de détails

Exemple :

- Les honoraires pour visite médicale du personnel ;
- Les frais de déplacement du receveur communal, en dehors des tournées réglementaires.

#### **d- Les charges sociales**

Les charges sociales sont des dépenses, à la charge de la commune. En sa qualité d'employeur, la commune verse des prestations familiales ; les cotisations patronales à la sécurité sociale et aux organismes de retraite ...

### **3- Les impôts et taxes**

Sont imputés à ce poste, les impôts et taxes dus par la commune.

#### **a- Le versement forfaitaire**

Les sommes payées à titre de traitements, salaires, indemnités donnent lieu à un versement forfaitaire.

#### **b- Les autres impôts et taxes**

La commune peut être assujettie à d'autres impôts et taxes (exemples : paiement des vignettes automobiles ; impôts fonciers du domaine privé communal)

### **4- Les frais pour biens meubles et immeubles**

Sont englobées dans ce poste, les dépenses suivantes :

#### **a- Les loyers et les charges locatives**

Il s'agit des loyers payés par la commune pour tout local ou terrain qu'elle loue, soit à usage administratif, soit à usage de logement, soit pour y construire des installations provisoires ou pour tout autre usage non industriel ou commercial.

#### **b- Les dépenses d'entretien**

Y sont inscrites l'ensemble des dépenses de travaux d'entretien confiées à une entreprise de nettoyage, de maçonnerie, de menuiserie, de gardiennage .....

#### **c- L'acquisition de petit matériel et outillage**

Sont inscrites ici, les dépenses destinées à l'achat de matériel ou outils, s'usant en moins d'une année, et dont le prix est faible pour être amorti en une année ( exemple : achat de pneus, balais , pinceaux...)

#### **d- Gaz, électricité, eau**

Toutes les consommations de services communaux, en la matière, sont inscrites à cet article, excepté les services bénéficiant de budgets autonomes

#### **e- Assurances meubles et immeubles**

Il s'agit de l'assurance contre l'incendie, des bâtiments communaux, de leurs mobiliers, des archives ...

#### **5- Les participations et contingents**

Ce sont des dépenses obligatoires, par excellence. Sur ces dépenses, la commune n'a aucune maîtrise. On trouve :

- a- contingents de police d'Etat ;
- b- participation au service d'hygiène ;
- c- participation aux dépenses de fonctionnement du service de protection civile ;
- d- cotisation communale au Fonds de solidarité ;
- e- participation à des charges intercommunales ;
- f- frais de gestion du receveur (il s'agit de la participation de la commune aux frais de gestion de la recette des contributions dont le receveur est receveur de toutes les communes de sa circonscription).

#### **6- Les allocations et subventions**

La commune peut accorder des primes de secours à des personnes physiques ou morales privées.

Exemples

- a- Octroi de bourses scolaires ;
- b- Subventions aux sociétés, établissements et fondations d'utilité publique ;
- c- Secours aux familles nécessiteuses

À noter que, les subventions ne peuvent être accordées qu'à des organismes présentant un intérêt communal incontestable. Elles nécessitent une délibération de l'APC régulièrement approuvée.

#### **7- Les frais de gestion générale**

Cette rubrique englobe entre autres :

- a- les frais de mission des élus communaux pour l'exercice de leur fonction ;
- b- impressions, reliures et fournitures de bureaux ;

- c- frais de documentation générale (abonnements aux journaux et périodiques...)
- d- frais des PTT : affranchissements de courrier, abonnements aux téléphones, télégrammes...
- e- frais d'actes et de contentieux : règlement de frais d'avocats en cas de procès, frais d'adjudication.
- f- Fêtes et cérémonies ;
- g- Dépenses imprévues : ce sont les crédits inscrits pour faire face à des dépenses urgentes. Ces enveloppes ne peuvent, cependant, pas être utilisées pour d'autres articles, insuffisamment dotés.

Toutefois, ceci ne met pas en échec la possibilité qu'a le Président d'assemblée populaire communale (P/APC) de faire des virements d'articles à articles<sup>1</sup> d'un même chapitre budgétaire dès lors que l'Assemblée populaire communale (APC) ne s'y oppose pas. L'assemblée populaire communale (APC) a, également, la possibilité de virer d'article d'un chapitre à d'autres articles d'autres chapitres, sous réserve de l'approbation de l'autorité de tutelle.

### **8- Les frais financiers**

Il s'agit d'annuités d'intérêt de dettes contractées par la commune. Sont exclus les remboursements des annuités en capital.

### **9- La participation au fonds de garantie des impôts directs (FGID)**

Il s'agit d'un taux fixé, annuellement, par arrêté interministériel. Ce taux désigne la participation des communes au fonds de garantie des impôts directs, géré initialement par la caisse nationale d'épargne et de prévoyance (CNEP). La gestion du Fonds de garantie est confiée, plus tard, au Fonds commun des collectivités locales (FCCL)

### **10- Les charges exceptionnelles**

Y sont inscrites, dans cette rubrique, les dépenses de fonctionnement à caractère exceptionnel, n'entrant dans aucune des autres rubriques.

## **B- Présentation des dépenses d'équipement et d'investissement**

Les dépenses d'équipement et d'investissement regroupent, quant à elles :

---

<sup>1</sup> Art. 153 de la loi 90-08 op.cit.

## **1- Le remboursement des emprunts**

Il s'agit de l'inscription des annuités de remboursement du capital des emprunts contractés par la commune.

Toutefois, les montants des intérêts, générés par ces emprunts publics, figurent sur un compte de charges en section de fonctionnement.

## **2- L'acquisition de biens meubles et immeubles**

### **a- L'acquisition d'immeubles**

Cet article reçoit les dépenses d'acquisition de :

- terrains non bâtis destinés à la construction d'un édifice communal à l'aménagement ;
- bâtiments destinés à l'installation de services communaux.

La somme à inscrire pour ces acquisitions comprend le prix de l'immeuble et tous les frais annexes (droits de mutation...)

### **b- L'acquisition de matériel et de mobilier**

Les dépenses à inscrire concernent les acquisitions de biens meubles, tels que matériel, outillage, mobilier, véhicule... à l'exclusion des petits matériels et du petit outillage.

## **3- Les travaux neufs et les grosses réparations**

### **a- Les travaux neufs**

Ce sont tous les travaux neufs entrepris au cours de l'année, et qui concernent les constructions, les aménagements de terrains nus, les voies nouvelles ...

### **b- Les grosses réparations**

Les grosses réparations concernent les consolidations des soubassements, les réfections des gros murs, des murs extérieurs ; les réfections des charpentes, escaliers ; les réfections des descentes des eaux usées.

## **Paragraphe 2 : Les différentes sources de financement public communal**

### **A- Le financement interne à la commune**

Le financement interne aux collectivités territoriales, en général, et aux communes, en particulier, est composé de deux sources principales, en l'occurrence,

les produits fiscaux et les produits du domaine et de l'exploitation des services publics. Ces deux sources sont plus au moins " propres " <sup>1</sup> à la collectivité.

## **1- Le financement par le contribuable (l'impôt)**

Nous allons essayer, au préalable, d'exposer les différents critères de classification fiscale pour pouvoir ensuite classer les produits fiscaux des collectivités locales en Algérie.

### **a- Les différents impôts locaux**

Dans ce point, nous allons présenter les différents critères pouvant nous servir pour le choix d'une classification des produits fiscaux des collectivités locales algériennes.

#### **- Présentation des critères de classification d'impôts**

Plusieurs critères de distinction peuvent être utilisés pour procéder à une présentation ordonnée des diverses recettes fiscales des collectivités locales.

- **Le critère " collectivité bénéficiaire "**

Ce critère nous permet de distinguer les recettes fiscales communales et les recettes fiscales de la Wilaya.

- **Le critère " affectation des impôts "**

Ce critère permet de distinguer les recettes fiscales inscrites en section de fonctionnement et les recettes fiscales inscrites en section d'équipement et d'investissement.

- **Le critère fondé sur le régime juridique**

Ce critère permet de distinguer les impôts locaux obligatoires et les impôts et taxes facultatives.

- **Le critère fondé sur la nature économique des prélèvements fiscaux**

Ce critère permet de distinguer la fiscalité directe et la fiscalité indirecte.

---

<sup>1</sup> Une ressource propre suppose l'existence d'une maîtrise territoriale sur la ressource en question. C'est à dire avoir le pouvoir de la créer librement, de fixer librement son taux, champ d'application et assiette et d'assurer elle même son recouvrement.

## **- Répartition de “ la fiscalité locale algérienne ” entre les collectivités locales <sup>1</sup>**

Dans notre présentation nous allons prendre en considération une combinaison des deux critères :

- le critère “ collectivité bénéficiaire ” ;
- le critère “ nature économique des prélèvements ”.

Le tableau ci dessous présente le mieux la fiscalité locale algérienne.

**Tableau N° 02 : Répartition des impôts entre les collectivités locales**

Critère “ coll. Bénéficiaire ”	La wilaya	La commune
<b><u>Impôts directs :</u></b>		
Taxe sur l’activité professionnelle	<b>0.59%</b>	<b>1.28%<sup>2</sup></b>
Versement forfaitaire	-	<b>30%</b>
Taxes foncières	-	<b>100%</b>
Taxes d’assainissement	-	<b>100%</b>
Impôt sur le patrimoine	-	<b>20%</b>
<b><u>Impôts indirects :</u></b>		
Taxe à l’abatage	-	<b>100%</b>
Taxe sur la valeur ajoutée	-	<b>6%</b>
Vignette sur les véhicules automobiles	-	-

Source : Code des impôts directs et taxes assimilées

## **b- Présentation des différents impôts alimentant le budget communal**

### **- La fiscalité ordinaire**

#### **▪ Les impôts directs**

##### **• La taxe sur l’activité professionnelle (TAP)**

Elle a été instituée par les dispositions de la loi de finances pour 1996 en remplacement de la Taxe sur l’activité industrielle et commerciale (TAIC) et la Taxe

<sup>1</sup> Il n’existe pas de fiscalité locale à proprement parler, en Algérie. En France, la fiscalité locale dite traditionnelle est différente de la fiscalité d’Etat dite fiscalité moderne.

<sup>2</sup> La loi de finances 2001 a révisé les taux de la TAP et du VF. Le taux du VF à enregistré depuis une série de baisse pour être supprimé en 2006.

sur l'activité non commerciale (TANC) et la suppression du droit spécifique sur l'essence super, normal, le gas-oil, le pétrole ainsi que les lubrifiants et les produits pharmaceutiques.

La TAP évaluée sur la base du chiffre d'affaires réalisé en Algérie, est applicable aussi bien aux contribuables exerçant une activité industrielle et commerciale qu'à ceux exerçant une activité non commerciale.

Elle est perçue au taux de 2.55% et son produit est reparti comme suit :

- Wilaya	0.75%
- Commune	1.66%
- FCCL	0.14%

Elle constitue la principale ressource des collectivités locales, il s'agit d'une taxe en cascade (en 2000 les recouvrements de la TAP s'élevaient à 40 Milliards de DA)<sup>1</sup>.

- **Le versement forfaitaire (VF)**

Il est dû par les personnes physiques et morales et organismes établis en Algérie ou y exerçant une activité et payant des traitements, salaires, indemnités et émoluments.

Il est calculé par application du taux 6% sur la masse salariale et de 1% sur les pensions et rentes viagères. (Il génère plus de 20 MDS de DA)<sup>2</sup>. Il y a lieu de signaler l'existence de 30% de chômeurs et d'environ 1 million de personnes non déclarées<sup>3</sup>.

La quasi-totalité du produit du VF est affecté aux collectivités locales et sa répartition entre les collectivités locales et le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) s'effectue selon les modalités ci-après :

- 30% du produit sont localisés (versés directement dans les budgets communaux)
- 70% sont centralisés au FCCL et redistribués ainsi :
  - \* Commune 60%
  - \* Wilaya 20%
  - \* FCCL 20%

---

<sup>1</sup> Rapport du CNES (2001) « l'évolution à imprimer pour les finances locales », P.23

<sup>2</sup> Idem, P.23

<sup>3</sup> ibid., p.

- **Les taxes foncières (TF)**

Elles s'appliquent aux propriétés bâties et non bâties. Ce sont des taxes locales puisque la totalité de leur produit alimente le budget communal.

- **Les taxes d'assainissement (TA)**

Elles sont de deux ordres :

- La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

La Taxe d'enlèvement des ordures ménagères est établie au profit des communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères sur toutes les propriétés bâties, et ce annuellement, au nom des propriétaires ou usufruitiers.

Son montant est fixé comme suit<sup>1</sup> :

- 375 DA par foyer situé dans une commune de moins de 50000 habitants ;
- 500 DA par local situé dans une commune de plus de 50000 habitants ;
- 1000 DA par local commercial, artisanal non commercial ou assimilé, situé dans une commune de moins de 50000 habitants ;
- 1250 DA par local commercial, artisanal non commercial ou assimilé situé dans une commune de plus de 50000 habitants.

Concernant les locaux industriels, commerciaux, artisanaux ou assimilés produisant les quantités supérieures de déchets par rapport aux catégories susmentionnées, le montant de la taxe est déterminé par arrêté du P/APC après délibération et approbation par l'autorité de tutelle dans une fourchette de 2500 DA à 40 000 DA.

Le produit de cette taxe est versé intégralement aux communes.

- La taxe de déversement à l'égout (TDE)

Comme les taxes foncières, cette taxe est perçue par la commune. Elle est recouvrée par l'Algérienne des eaux (ADE). C'est un « impôt local »

---

<sup>1</sup> Art. 263 ter. Code des impôts directs et taxes assimilées, éd. Berti, 2001.

- **L'impôt sur le patrimoine (ISP)**

L'ISP est applicable aux personnes physiques résidentes et non résidentes : Y sont soumises les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en Algérie, a raison de leur biens situés en Algérie ou hors Algérie.

La base d'imposition est constituée par la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeur imposables au 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée.

L'impôt est déterminé par l'application d'un barème progressif à l'ensemble du patrimoine, barème dont le taux marginal supérieur est de 2,5 % pour une base d'imposition supérieure à 50 millions de DA.

Le produit de l'impôt sur le patrimoine est réparti à raison de :

- 60 % pour le budget de l'Etat
- 20 % pour les budgets communaux ;
- 20 % pour le fonds national du logement.

- **Les impôts indirects**

- **La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**

Elle frappe la quasi- totalité de l'activité commerciale réalisée à l'intérieur ou à l'extérieur. La TVA est introduite en Algérie en 1992 en guise de la réforme fiscale.

Elle est applicable aux opérations de vente de travaux immobilière et aux prestations de services autres que celles soumises aux taxes spéciales.

Elle est mise en place en remplacement de la TUGP et de la TUGPS en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 1992.

L'application effective de la TVA a eu lieu à partir du 1<sup>er</sup> avril 1992 avec au début 4 taux : le taux majoré, le taux normal, le taux réduit et le taux réduit spécial, en remplaçant des 18 taxes appliqués dans le cadre de la TUGP et TUGPS, pour être réduite à partir de janvier 1995 à 3 taxes : le taux normal de 21%, le taux réduit de 13% et le taux réduit spécial de 7%.

Le taux réduit a été relevé à 14% à partir de 1997. La loi de finances de 2001 n'a retenu que 2 taxes 17% et 7%.

La loi de finances complémentaire de 2001 préconise la suspension de l'application de la TVA au taux de 7% aux petits commerçants soumis au régime du forfait et dont

le chiffre d'affaires n'excédant pas 1.5 millions de DA. La répartition du produit de la TVA s'effectue comme suit :

- Etat 85%
- Commune 05%
- FCCL 10%

- **La taxe à l'abattage (Tab)**

Elle est instituée en 1970. Elle frappe l'abattage des animaux (viande rouge et boucherie). Elle est perçue au profit des communes à l'occasion d'abattage d'animaux bovins, ovins, caprins, équidés et camelins.

Elle est assise sur le poids de la viande des animaux abattus, à raison de 5 DA/kg. Elle est répartie comme suit :

- La commune 3.5 DA/kg
- Fonds de protection Zoo sanitaire 1.5 DA/kg

- **La vignette sur les véhicules automobiles (VVA)**

Elle est payable par les personnes morales et physiques ayant un véhicule automobile imposable. Elle est répartie comme suit :

- Etat 20 %
- FCCL 80%

La valeur de la vignette automobile est fixée selon l'âge et le tonnage du véhicule, pour chaque catégorie de véhicule :

- utilitaire et d'exportation ;
- transport de voyageurs ;
- tourisme et véhicules aménagés.

Elle est différenciée selon la puissance du véhicule.

## **- Les nouvelles taxes**

- **La fiscalité écologique**

Les lois de finances 2002 et 2003 ont institué de nouvelles taxes dites « écologiques » dont les produits bénéficient en partie aux communes. En plus du

fait que ces taxes sont destinées à préserver l'environnement, leurs initiateurs considèrent ce fait comme étant une voie ouverte à une véritable réforme des finances locales <sup>1</sup>

- **« la taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels spéciaux ou dangereux »**

Elle concerne les déchets industriels non traités et stockés par leurs producteurs. Le montant de cette taxe est fixé à 10 500.00 Da par tonne de déchets stockés. L'objectif est d'inciter les producteurs à traiter ce type de déchets. Toutefois, un moratoire de trois années est accordé à compter de la date de lancement du projet de l'installation d'élimination.

Le produit de cette taxe est réparti comme suit :

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

- **« la taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle »**

Cette taxe frappe les quantités de gaz polluant émises dépassant les valeurs limites telles que fixées par la réglementation en vigueur. Le tarif est fixé par référence au taux de base de la taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement<sup>2</sup>. Ce tarif est multiplié par un coefficient compris entre 1 et 5 suivant le taux du dépassement des valeurs limites.

Le produit de cette taxe est réparti comme suit :

- 75 % au profit du Fonds national pour l'environnement et la dépollution ;
- 15 % au profit du Trésor public ;
- 10 % au profit des communes.

- **« la taxe complémentaire sur les eaux usées industrielles »**

Elle est instituée par la loi de finances 2003. Elle est basée sur le volume rejeté et la charge de la pollution générée par l'activité en dépassement des valeurs

---

<sup>1</sup> Rahmani Ch. (1992), Les finances des communes algériennes, éd. Casbah, p. 70.

<sup>2</sup> Lois de finances 2002, Journal officiel de la république algérienne.

limites telles que fixées par la réglementation en vigueur. Cette taxe est déterminée par référence au taux de base annuel fixé par les dispositions de l'article 54 de la loi 99-11 du 23 décembre 1999 portant loi de finances 2000 et un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5 en fonction du taux de dépassement des valeurs limites.

Le produit de cette taxe est affecté comme suit :

- 50 % au profit du Fonds national pour l'environnement et la dépollution ;
- 25 % au profit du Trésor public ;
- 25 % au profit des communes.

▪ **Taxes sur les pneus et les huiles**

Ces taxes sont instituées par les dispositions des lois de finances 2006.

• **« la taxe sur les pneus neufs et/ou importés »**

Le produit de cette taxe est réparti comme suit :

- 10 % au profit du Fonds national du patrimoine culturel ;
- 25 % affecté au budget des communes ;
- 50 % au profit du Fonds national pour l'environnement et la dépollution

• **« la taxe sur les huiles, lubrifiants et préparation lubrifiants »**

Le produit de cette taxe est réparti comme suit :

- 15 % au Trésor public ;
- 35 % aux budgets des communes ;
- 50 % au Fond national de l'environnement et la dépollution.

- **L'impôt forfaitaire unique (IFU)**

La loi de finances 2007 a introduit de nouvelles dispositions en matière fiscale. Ces dispositions consistent en la création d'un nouveau impôt appelé Impôt forfaitaire unique (IFU) en substitution aux impôts TVA ; TAP et IRG.

Cet impôt s'applique à toutes les activités commerciales lorsque le chiffre d'affaire est inférieur à 3 000 000.00 DA.

Les taux de cet impôt sont fixés comme suit :

- 6 % du chiffre d'affaire pour les activités de ventes de marchandises, des objets ou des ventes des artisans exerçant une activité artisanale artistique lorsque le chiffre d'affaires est inférieur à 3 000 000.00 DA ;
- 12 % du chiffre d'affaires pour les activités de prestations de services relevant de la catégorie : bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 000 000.00 DA.

Le produit de cet impôt est réparti ainsi :

- budget de l'Etat : 50 %
- communes : 40 %
- wilaya : 05 %
- FCCL : 05 %

L'incidence de cet impôt sur le budget communal ne peut être mesurée étant donné que cet impôt entre en vigueur à partir de 2007. Avec le transfert de 40 % du rendement de cet impôt aux communes témoigne d'une décentralisation importante de moyens financiers aux communes. La commune se voit alors attribué une part du produit de l'impôt sur le revenu global pour la première fois.

Cependant, le fait de partage de ces impôts d'une part et d'exclure les activités générant un important chiffre d'affaires et la série des exonérations et exclusions du régime de cet impôt et les limites strictes de son champ d'application constituent un handicap à une décentralisation effective.

## **2- Les produits d'exploitation et du domaine**

Outre les ressources fiscales, il existe deux autres sources de financement internes des dépenses de collectivités locales. Il s'agit des produits du domaine et des produits provenant de la gestion des services publics locaux.

### **a- Les produits d'exploitation**

Ce sont des recettes dites " tarifaires ". A l'origine de ce type de ressources, il y a, toujours, l'exploitation en régie, par la collectivité, de certains services publics.

La ressource d'exploitation est le tarif ou la redevance que la collectivité reçoit sur les usagers de ce service public en contrepartie du service qui leur est rendu.

Une redevance doit remplir les caractéristiques suivantes :

- une redevance doit financer un service public déterminé ;
- une redevance ne doit être réclamée qu'à un usage du service ;
- la redevance doit être la contrepartie directe d'un service rendu à l'utilisateur et que son montant correspond à la valeur de ce service.

### **- Les avantages du financement par la redevance<sup>1</sup>**

Les avantages du financement par la redevance sont multiples :

- **Utilité politique**

L'élu local dispose d'une importante marge de manœuvre puisque le tarif est une ressource décentralisée.

- **Utilité économique**

Le tarif permet de poursuivre un objectif conjoncturel, allocatif, distributif. Il constitue de même un moyen de sélection rationnelle des investissements.

- **Utilité sociale**

Le tarif permet de réduire les inégalités par les discriminations.

- **Utilité pédagogique**

Le tarif est un indicateur explicite des objectifs à réaliser.

### **- Les inconvénients du financement par la redevance**

On peut noter au moins trois inconvénients inhérents au financement par la redevance :

- **Les difficultés de choix**

Ces difficultés sont liées aux groupes de pressions ; mais aussi elles peuvent avoir une dimension politique, sociologique ou autre.

- **Le glissement sémantique**

Si les redevances sont fixées à un montant supérieur à la valeur du service rendu, l'exploitation du service ne répond plus à l'objectif d'intérêt général mais à la recherche d'un but lucratif (profit) ; ce qui est illégal.

- **Equilibre financier du service rendu**

L'équilibre financier du service rendu peut être réalisé lorsque le prix de revient du service soit égal au tarif payé par l'utilisateur.

---

<sup>1</sup> Muzellek R. (1998), Finances locales, Dalloz, p.131.

Cependant, les collectivités locales rencontrent d'énormes difficultés entravant la réalisation de cet équilibre.

Il faut mentionner que cette complexité du choix tarifaire incite les collectivités locales à déléguer leurs services publics<sup>1</sup>.

La mise en place d'une politique tarifaire ayant une logique économique nécessite la mise en place d'une politique de formation des fonctionnaires et des élus.

### **b- Les produits domaniaux**

On peut distinguer deux catégories de produits domaniaux :

#### **- Les revenus domaniaux**

Ces revenus sont constitués par les produits de locations, les redevances d'occupation ou de concessions et les ventes de récoltes.

Ces produits sont inscrits en section de fonctionnement des budgets de collectivités locales.

#### **- Les produits domaniaux en capital**

Il s'agit des produits d'aliénation des biens et des dons et legs. Ces produits sont inscrits en section d'équipement et d'investissement.

La vente d'un bien meuble ou immeuble procure une ressource en capital qui fait diminuer la valeur du patrimoine de la collectivité.

Ces produits constituent, avec le prélèvement sur recettes de fonctionnement, des ressources d'autofinancement des dépenses en capital.

#### Remarque

L'aliénation à titre gratuit est illégale<sup>2</sup>. La collectivité ne peut aliéner que ce qui relève du domaine privé<sup>3</sup>.

Les produits domaniaux. Bien qu'ils constituent un potentiel de ressources pour les collectivités locales demeurent inexploitable pour diverses raisons. Les revenus du domaine et de l'exploitation des services publics sont dérisoires malgré que l'élu dispose d'une liberté d'action très importante pour les valoriser.

### **B- Le financement externe**

Les ressources externes sont formées de deux types de produits :

---

<sup>1</sup> Seriak L. (1998), Décentralisation et animation des collectivités locales, éd ENAG, p.83.

<sup>2</sup> ART.4 de la loi 90-30, du 01 décembre 1990, portant loi domaniale

<sup>3</sup> Art. 3 de la loi 90-30 op.cit.

- les emprunts qui supposent des crédits et des prêteurs ;
- les subventions qui constituent une décision favorable de l'Etat et des crédits disponibles à son budget.

### **1- Les concours financiers octroyés aux collectivités locales algériennes**

Les subventions et les dotations sont des ressources des budgets locaux constituées par les aides financières que la commune peut recevoir de l'Etat et de la wilaya.

Ces concours financiers constituent des ressources définitives des budgets locaux au même titre que les ressources internes.

Cependant, les autorités locales ne disposent d'aucune maîtrise sur ces ressources.

Les dotations de l'Etat aux collectivités locales représentent une limite à l'autonomie financière de celles-ci. L' élu local est incapable de suivre et de déterminer les dotations budgétaires de l'Etat. Il est, du fait, difficile d'anticiper et de promouvoir une gestion prévisionnelle. Cela ne favorise pas l'information des habitants sur les affaires locales.

On présentera, d'une manière sommaire, les grands concours financiers octroyés par l'Etat aux collectivités locales algériennes.

#### **a- Les attributions du FCCL de péréquation**

Dans le but de remédier aux inégalités financières intercommunales, le FCCL octroi une attribution de péréquation pour réaliser une répartition équitable des ressources fiscales dont bénéficient les collectivités les plus déshéritées.

#### **b- La subvention d'équilibre**

C'est une subvention accordée par l'Etat aux collectivités locales présentant une situation financière difficile (déséquilibre budgétaire) afin de préserver le principe d'équilibre obligatoire pour les collectivités locales.

La subvention d'équilibre est devenue une pratique courante et est généralement destinée à la couverture des charges obligatoires des collectivités déficitaires.

### **c- Les subventions du Fonds commun des collectivités locales (FCCL) pour l'équipement**

Le fonds de solidarité du FCCL accorde des subventions d'investissement et d'équipement en vue d'aider les collectivités locales à la réalisation de leurs projets d'équipement et d'asseoir une politique de développement local harmonieuse.

Ces aides sont attribuées en priorité :

- Aux collectivités nouvellement créées ;
- Aux zones de moindre développement ;
- Aux collectivités dont le patrimoine productif est limité.

Le fonds de solidarité tient compte, également, de la moyenne " Ressources/habitant " et de la superficie de la collectivité.

### **d- Les plans communaux de développement (PCD)**

" Les PCD sont des programmes d'action à court- terme décidés par les autorités compétentes dans le cadre de la période du plan national " <sup>1</sup>.

Ces programmes décentralisés viennent remplacer les programmes d'avant 1974 (PS - programmes spéciaux - et PEL –programmes d'équipement local).

Le rôle de ces programmes consiste à éliminer les disparités régionales, développer les potentialités propres à chaque commune et améliorer les conditions de vie de la population.

Ces programmes s'articulent autour d'actions prioritaires de développement principalement : AEP (alimentation en eau potable), assainissement, voirie, réseaux...

En résumé, on peut dire que les concours financiers émanant de l'Etat et d'autres collectivités publiques représentent la part de ressources dominantes dans la structure des recettes des budgets locaux.

En Algérie, la quasi- totalité des concours financiers sont grevés d'affectation spéciale ; ceci fait restreindre la liberté d'action des autorités locales sur la gestion des affaires locales.

---

<sup>1</sup> Décret N° 73-136, du 09 août 1973, relatif aux PCD.

## **2- Les emprunts**

L'emprunt constitue une ressource externe à la collectivité locale. A la différence des concours financiers et des ressources internes, l'emprunt constitue une ressource temporaire que la collectivité doit rembourser dans un échéancier bien déterminé.

Nous allons présenter dans ce qui suit les caractéristiques ayant trait à l'emprunt ; ensuite nous allons donner un aperçu général sur les différentes techniques liées à l'emprunt des collectivités locales en matière d'autorisation, des modes de réalisation puis de sa gestion.

### **a- Définition et caractéristiques de l'emprunt**

#### **- Définition de l'emprunt public local**

“ L'emprunt constitue une ressource affectée exclusivement à l'alimentation des dépenses d'investissement du budget local”<sup>1</sup>.

#### **- Les caractéristiques de l'emprunt**

L'emprunt se distingue des autres catégories de ressources des collectivités locales par plusieurs traits spécifiques :

- **L'affectation ou la spécialisation**

Les emprunts locaux sont en principe contractés pour des objets déterminés, généralement, indiqués dans le contrat et qui grèvent d'une affectation d'utilisation de l'emprunt.

- **Utilisation directe**

Les emprunts contractés par les collectivités locales doivent être utilisés par elle même en dépenses d'investissement direct ; elles ne peuvent les rétrocéder à une collectivité ou établissement. Un emprunt d'une collectivité ne peut faire l'objet d'un prêt à une autre collectivité.

- **Le caractère temporaire**

A la différence des autres catégories de ressources (ressources internes et concours financiers) qui ont un caractère définitif ; l'emprunt est une ressource à caractère temporaire qui devra être remboursée.

---

<sup>1</sup> Carles J. ; Genderon F. ; Labie ; Regourd S. (1992), Les collectivités locales et leur financement, éd. La revue de la banque, p.76.

▪ **Le financement d'un investissement nouveau**

A la différence des autres ressources qui ne font l'objet d'aucune affectation particulière au financement des dépenses données, l'emprunt constitue toujours une ressource affectée au financement des investissements nouveaux.

▪ **Le caractère contractuel**

A la différence des autres ressources de collectivités locales qui trouvent leur origine juridique dans un acte unilatéral (loi ; décret ; délibération), l'emprunt trouve son origine dans un contrat : LE CONTRAT DE PRET.

**b- L'autorisation, la gestion et les modes de réalisation de l'emprunt**

Le régime juridique de l'emprunt traduit le degré d'autonomie financière de la collectivité locale suivant deux critères :

- le niveau de contrôle de la décision d'emprunt ;
- les modalités de réalisation de cet emprunt.

Après avoir présenté ces deux critères, nous allons essayer d'esquisser les moyens permettant une gestion rationnelle de l'emprunt.

**- L'autorisation et les modes de réalisation de l'emprunt**

Un emprunt doit être autorisé et réalisé suivant les modalités précises :

▪ **L'autorisation de l'emprunt**

L'autorisation de l'emprunt découle de la décision de l'assemblée délibérante et de l'approbation de l'autorité de tutelle.

L'assemblée décidant de recourir à l'emprunt, doit dégager les ressources nécessaires à l'amortissement de la dette.

▪ **Les modalités de réalisation de l'emprunt**

Il existe trois procédures :

L'adjudication publique ;

Le traité de gré à gré ;

La souscription publique.

En règle générale, les collectivités locales recourent directement à l'emprunt en concluant des contrats de gré à gré avec un prêteur. Il s'agit d'un contrat aux termes

duquel le prêteur s'engage à mettre à la disposition de la collectivité la somme convenue dans un certain délai.

En contrepartie, la collectivité locale s'engage à verser par annuités une somme comprenant l'intérêt convenu et une part du remboursement du capital emprunté.

### **c- La gestion de l'emprunt**

Le recours à l'emprunt pose deux questions majeures que sont :

- la préoccupation du coût réel de l'emprunt ;
- la préoccupation du risque de l'emprunt.

A cet effet, l'emprunt doit obéir à une gestion rigoureuse. Toutefois, l'emprunt constitue un engagement contractuel financier auquel l'autofinancement est destiné en priorité avant même de procéder aux dépenses d'investissement et d'équipement.

L'assemblée délibérante doit procéder, impérativement, à une analyse financière afin de dégager des ratios prudentiels lui servant d'indicateurs pour mieux gérer l'échéancier de remboursement de sa dette.

En résumé, le dispositif de financement par l'emprunt des collectivités locales est prévu par la législation algérienne<sup>1</sup>.

À l'origine, les collectivités locales ont la possibilité de faire recours à l'emprunt dès la création de la CNEP<sup>2</sup> (Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance).

Ce dispositif est renforcé par la création de la CAD (Caisse Algérienne de Développement), devenue par la suite la BAD<sup>3</sup> (Banque Algérienne de Développement).

Et enfin, la BDL<sup>4</sup> (Banque de Développement Local) est venue renforcer ce dispositif et prendre en charge le financement des actions du développement local.

À toute cette "panoplie" de lois et d'organismes financiers, mis en place afin de faciliter aux collectivités locales le recours aux ressources temporaires ; l'emprunt reste tout de même peu utilisé dans la réalité locale.

---

<sup>1</sup> Art. 146 de la loi 90-08 et Art. 132 de la loi 90-09.

<sup>2</sup> Loi N° 64-227 portant création de la CNEP.

<sup>3</sup> Ordonnance N° 72-26 fixant les statuts de la BAD.

<sup>4</sup> Décret N° 85-85 du 30 avril 1985 portant création de la BDL.

On peut, en somme, dire qu'il existe deux types de financements déterminants couvrant la quasi- totalité des dépenses des budgets locaux : il s'agit du financement par le biais des concours financiers et du financement par les produits de la fiscalité.

Néanmoins, ces deux modes de financement souffrent de plusieurs insuffisances :

- une fiscalité locale centralisée dont l'Etat est le seul maître des ressources et dont la part revenant aux collectivités locales est largement insuffisante pour couvrir les dépenses courantes et dégager une marge d'autofinancement locale. On peut même dire que les élus n'ont aucune maîtrise sur la fiscalité locale puisque cette dernière revêt le caractère de subventions de l'Etat ;
- les concours financiers de l'Etat sont, *grosso- modo*, grevés d'affectation spéciale. Même si ce mode de financement est le plus répandu dans le budget local ; les élus locaux sont confinés dans le caractère d'assistés exécutifs. Ce sont des sommes qui transitent seulement par le canal local.

En outre des deux ressources dominantes, certaines ressources occupent la place de moyens secondaires dans la structure des budgets locaux, en l'occurrence les produits domaniaux et d'exploitation des services publics et les emprunts.

- Le financement par le biais des ressources du domaine et de l'exploitation des services publics est dérisoire.

Ce constat peut avoir plusieurs explications notamment :

- La non viabilité économique du découpage administratif de 1984 ;
- L'incapacité des élus locaux à tirer profit de l'exploitation des services publics pour diverses raisons ;
- La difficulté de détermination et de valorisation du patrimoine des collectivités locales.
- le financement par l'emprunt n'est pas très répandu dans la pratique locale. On peut expliquer cela par le coût et le risque qu'il génère mais aussi par une liberté restreinte des collectivités locales, en principe, prédéterminée par la loi.

En guise de perspectives, on peut évoquer les possibilités dont disposent les collectivités locales afin de sécréter d'importantes ressources demeurant jusque là non valorisées.

Une réforme de la fiscalité locale s'impose ; dans le sens de revoir à la hausse les produits fiscaux attribués aux collectivités locales afin d'améliorer la situation financière des collectivités locales (vote en équilibre du budget local) mais aussi de responsabiliser davantage les autorités locales dans le cadre de leurs attributions.

Les concours financiers de l'Etat aux collectivités locales doivent être globalisées non grevées d'affectation spéciale afin de restreindre le contrôle de l'Etat sur les autorités locales et d'élargir les initiatives locales.

Les collectivités locales doivent quant à elles solliciter l'apport du secteur privé dans le cadre du partenariat public- privé, notamment par le recours à la concession.

À l'ère des mutations macroéconomiques, en Algérie, le secteur financier peut constituer un partenaire aux collectivités locales. Un système financier libéralisé incite les collectivités locales à mesurer, savoir gérer le risque et alléger les procédures et les modalités d'accès aux crédits.

### **Conclusion du chapitre**

En Algérie, on ne peut nier qu'il y a une certaine décentralisation de la commune. Cette décentralisation est matérialisée, notamment, par l'élection au suffrage universel direct de ces deux organes : l'organe exécutif et l'organe délibérant.

Cependant, sur le plan des finances, même si la commune dispose d'un budget, et donc de dépenses et recettes annuelles ; la décentralisation des finances reste floue et ambiguë. La question de responsabilité communale et de financements propres à la commune ne sont pas, pleinement, consacrés.

En effet, les compétences dévolues aux communes ne sont pas appuyées par des textes législatifs précisant les modalités de leur application. À cela s'ajoute un pouvoir fiscal très réduit, notamment en matière de détermination des taux et des assiettes fiscales communales, conduisant ainsi à l'assistanat des communes par le centre et plaçant ces entités dans une logique de la revendication des ressources au lieu d'entreprendre.

Par ailleurs, la réduction, voire la disparition d'impôts locaux d'une part et la création de nouvelles taxes de « substitution » d'autre part, ne peuvent pas être sans incidence sur les finances des communes algériennes.

Deuxième chapitre La commune algérienne est-elle décentralisée ?  
le transfert des compétences et des financements aux communes algériennes

## **Conclusion de la première partie**

Au terme de cette partie, nous pouvons conclure que l'Etat central et les collectivités locales, ont chacun un domaine d'intervention propre. L'Etat central est le mieux placé pour assurer la fourniture des biens collectifs purs. Tandis que d'autres fonctions, doivent, pour des considérations d'efficacité, relever du champ de compétence de l'échelon local.

À ce partage des compétences, correspond, également, un partage des finances. Dans la littérature économique ont trouve des impôts réputés locaux, alors que d'autres impôts relèvent de la compétence de l'Etat central.

Nous avons montré les moyens de financement dont jouissent les communes algériennes ainsi que les transferts de missions et attributions à travers le temps.

Le tableau suivant, nous résume la jonction entre le partage théorique ressources /fonctions entre les divers échelons et la répartition du produit de la fiscalité entre Etat/ collectivités locales en Algérie.

**Tableau N°03 : Récapitulatif des compétences et des financements partagés entre les différentes collectivités en Algérie**

Collectivité	Compétences	Impôts	Observations
La commune	Offre des services de proximité	-Impôt foncier (les taxes foncières) -Impôt sur le travail (TAP/VF) -Impôt sur la consommation (TVA)	-Les taxes foncières sont difficiles à recouvrer -La part de la commune des autres impôts est faible
La wilaya	-Développement régional -Redistribution interpersonnelle (aide sociale)	Impôts sur le travail (TAP et VF)	En partie
L'Etat	-Stabilisation macro économique -Redistribution intercollectivités (par le biais du FCCL)	-Fiscalité pétrolière -Impôt sur le patrimoine -TVA/IBS/IRG	Impôts productifs et facilement recouvrables.

Source : Constitué par nous-mêmes d'après la figure N° 3, supra.

La première conclusion qui ressort est l'absence d'une spécialisation fiscale en Algérie ; il existe un partage du produit des différents impôts.

a) Aux communes, incombe la tâche d'offrir les services de proximité aux citoyens.

Pour ce faire, ces entités disposent des impôts suivants :

- les taxes foncières : l'impôt foncier est un impôt local par excellence. Cependant, la commune algérienne se heurte à des problèmes de taille, empêchant le recouvrement de ces taxes. Entre autre, l'absence des fichiers des cadastres actualisés et l'évasion importante dont souffrent ces impôts. S'ajoute à cela, les problèmes d'administration des taux de ces taxes ;
- l'impôt sur le travail : il s'agit de la TAP et du VF ; ces impôts sont classés dans une logique de disparition. Depuis 2001, le taux de ces impôts n'a cessé de diminuer. Le rendement de ces impôts est important, car ils sont prélevés à la source ;
- l'impôt sur la consommation : La commune bénéficie d'une part de l'impôt sur la consommation, en l'occurrence la TVA. Cependant, la part qui revient à la commune, de cet impôt rentable, est faible.

b) À la wilaya revient des compétences de développement régional et de la redistribution interpersonnelle (aide sociale). Les impôts affectés à cet échelon sont des impôts sur le travail (la TAP et le VF). La disparition de ces impôts sera lourde de conséquences sur les finances de cet échelon qui sera dépourvu de toute ressource propre. Il s'agit d'une recentralisation apparente des ressources.

c) L'Etat central est chargé de la stabilisation macroéconomique et de la redistribution intercollectivités exercées, essentiellement, par le biais du FCCL.

L'échelon de gouvernement central jouit de ressources fiscales abondantes : la fiscalité pétrolière, l'impôt sur le patrimoine, l'impôt sur le revenu global, l'impôt sur le bénéfice des sociétés, et du principal de l'impôt neutre<sup>1</sup> TVA. L'Etat se réserve ainsi l'essentiel des impôts productifs et facilement recouvrables.

d) l'introduction de nouveaux impôts ne semble pas régler la crise des finances publiques communales. Toutefois, il est tout de même têt de juger sur leur rendement.

---

<sup>1</sup> L'impôt est neutre si par rapport à lui, un contribuable n'a aucun avantage à effectuer des arbitrages entre diverses décisions ( SPINDLER ; HURON) P.13

Pour certains économistes, l'impôt vertueux est l'impôt forfaitaire « impôt par capitation » il est indépendant du niveau de revenu et n'entraîne aucun effet de substitution (BARRO, 1987, P.295)

## **Introduction à la deuxième partie**

Dans la première partie du travail, nous avons évoqué les compétences et les financements des communes prévus par les lois et règlements. Toutefois le partage des financements et des compétences entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas figé ; il est sujet à une évolution tant sur le plan des compétences que de celui des ressources.

Dans cette partie, nous avons tenté de montrer l'évolution des finances publique des communes algériennes au fil du temps.

Dans un premier chapitre, nous avons essayé de montrer les nouvelles attributions confiées aux communes algériennes, en l'occurrence, l'apport de loi 90-08 du 10 avril 1990 relative à la commune mais aussi et surtout, les attributions confiées par les 19 décrets de 1981 et des lois de finances successives. D'autre part, nous nous sommes intéressé aux répercutions immédiates de ces textes sur les finances communales à travers l'analyse des finances d'un échantillon de communes.

Dans le deuxième chapitre de la partie, nous avons tenté de compléter les données du chapitre précédent par l'analyse de certains ratios et de certaines données qualitatives témoignant de l'état de la décentralisation financière des communes.

Nous avons, également, essayé de confronter ces données avec les données macroéconomiques du pays dans un souci de généralisation des résultats.

## **Introduction à la deuxième partie**

Dans la première partie du travail, nous avons évoqué les compétences et les financements des communes prévus par les lois et règlements. Toutefois le partage des financements et des compétences entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas figé ; il est sujet à une évolution tant sur le plan des compétences que de celui des ressources.

Dans cette partie, nous avons tenté de montrer l'évolution des finances publique des communes algériennes au fil du temps.

Dans un premier chapitre, nous avons essayé de montrer les nouvelles attributions confiées aux communes algériennes, en l'occurrence, l'apport de loi 90-08 du 10 avril 1990 relative à la commune mais aussi et surtout, les attributions confiées par les 19 décrets de 1981 et des lois de finances successives. D'autre part, nous nous sommes intéressé aux répercussions immédiates de ces textes sur les finances communales à travers l'analyse des finances d'un échantillon de communes.

Dans le deuxième chapitre de la partie, nous avons tenté de compléter les données du chapitre précédent par l'analyse de certains ratios et de certaines données qualitatives témoignant de l'état de la décentralisation financière des communes.

Nous avons, également, essayé de confronter ces données avec les données macroéconomiques du pays dans un souci de généralisation des résultats.

## **Introduction**

Dans ce chapitre, l'intérêt sera porté sur l'information chiffrée collectée au niveau des administrations publiques locales (elles n'ont donc toujours pas la même finalité). Certes, Ces informations ne se correspondent pas toujours, toutefois elles sont souvent complémentaires.

Nous avons essayé de montrer, à travers une présentation des données collectées, l'évolution des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou sur une moyenne période. Nous avons, alors, procédé de la sorte :

a) En premier lieu, nous avons tenté d'effectuer une sorte d'analyse sommaire, (analyse globale et générale) dans le but de montrer comment ont évolués les finances de toutes les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou au cours de sept exercices budgétaires successifs ; correspondant à la période 2000-2006.

- Cette analyse est donc globale, puisqu'elle s'intéresse aux grandes masses de dépenses et de recettes communales globales ;
- Elle est, aussi, générale à partir du moment où elle nous éclaire sur les finances de toutes les communes de la wilaya quelque soient leurs tailles et leurs situations financières.

L'objet d'une telle analyse est, sans doute, la recherche de tendances générales des finances locales.

b) En second lieu, nous avons passé à un deuxième stade d'analyse où l'intérêt est porté particulièrement sur les quelques communes choisies selon des critères de la taille ; de la géographie et de la richesse. Il s'agit alors d'analyser les finances de quelques communes n'ayant pas les mêmes caractéristiques sur les plans de la taille, de l'emplacement géographique et de la situation financière.

Nous nous sommes, également, intéressé dans ce point au détail, c'est-à-dire à l'analyse de l'évolution de chaque poste de dépense et de recette.

Cette analyse est complémentaire à la première. Sa finalité est double :

- d'un côté, elle permet de savoir si l'évolution des finances publiques communales est la même pour les différentes communes ;

- de l'autre côté, elle permet de mettre l'accent sur les postes déterminant l'allure de l'évolution générale.

## **Section 1 : L'évolution des compétences dévolues aux communes algériennes dans le temps**

### **Paragraphe 1 : Evolution historique de la commune algérienne**

La commune algérienne a traversé plusieurs étapes historiques. Les faits les plus marquants dans son histoire sont, entre autres, la période coloniale, et la phase post coloniale. La période post coloniale est marquée par des faits importants à l'instar du choix de l'option socialiste des années 1960 mais aussi et surtout par la transition vers l'économie de marché à la fin des années 1980 et début 1990. Pour chacune de ces deux étapes un nouveau code communal fut promulgué.

#### **A- La période coloniale**

Durant la période coloniale, l'institution communale a connu les étapes suivantes :

- au départ les communes étaient régies par des bureaux arabes institués par l'administration coloniale en 1844, dans le souci d'organiser et d'étendre la colonisation. Dans ce contexte, la circonscription locale était administrée par un officier de l'armée française, dont la tâche était d'assurer la surveillance politique des populations, la rentrée des impôts et de faire produire aux populations des denrées nécessaires à l'alimentation de l'armée ;
- ensuite, en 1868, ont été instituées les communes mixtes. Ces communes avaient un caractère artificiel. Composées de douars-communes, de centres de colonisations et plus tard de centres municipaux, elles n'avaient aucune homogénéité. La commune mixte était dirigée par un fonctionnaire de l'administration française : administrateur des services civils, secondé par les caïds : fonctionnaires algériens soumis à la même administration et assistés d'une commission dont les membres européens étaient seuls élus et les membres algériens nommés, puis partiellement élus, à partir de 1919 ;

- parallèlement aux communes mixtes, d'autres communes sont dites « communes de plein exercice ». Ces communes étaient régies par la loi du 05 avril 1884. Elles étaient instituées dans les zones où la population européenne était importante. Cependant, les règles y étaient appliquées au seul profit des colons. La proportion d'algériens dans le conseil n'était que de deux cinquièmes (2/5). De plus, la responsabilité de ces élus était souvent contestable.
- L'extension de la législation, issue de la loi de 1884, à l'ensemble du territoire, n'a reçu aucune application réelle. La suppression des communes mixtes, prononcée par décret le 28 juin 1956, ne fait, en réalité qu'une mesure de circonstances destinée à entraver l'action de la lutte de libération nationale. Ce fut ainsi, l'officier de la section administrative spécialisée qui dirigeait, en fait, la commune et reprenait en quelques sortes, les attributions de son lointain et prédécesseur : l'officier des « bureaux arabes ».
- En résumé, on peut dire que la période coloniale se caractérise par le fait que l'institution communale était un instrument au service exclusif de l'administration coloniale.

## **B- La période post- coloniale**

L'accession de l'Algérie à l'indépendance a été marquée par un départ massif et brusque des fonctionnaires communaux européens. L'absence de cadres algériens, a placé les communes algériennes dans une situation particulièrement difficile.

Les conséquences de cette situation sur les finances locales sont désastreuses : d'un côté, il y a des retards dans l'adoption des budgets communaux ; de l'autre côté, les déficits budgétaires prennent de l'ampleur du fait du ralentissement de l'activité économique et de l'augmentation sensible des dépenses.

En effet, le rendement du produit de la taxe sur l'activité professionnelle, a diminué de moitié, en raison de la réduction de la matière imposable et des problèmes liés à son recouvrement.

Par ailleurs, les dépenses ne cessent de croître, en raison de la pléthore des effectifs et de la participation des communes aux charges d'assistance et d'aide aux citoyens.

L'équilibre fictif des budgets communaux a été comblé par le biais des subventions de l'Etat.

Avant de choisir l'option socialiste, la commune algérienne fonctionnait selon les règles héritées du régime colonial.

La charte nationale adoptée en 1966, par le Conseil de la Révolution a fixé les principes fondamentaux de la refonte de l'institution communale en l'insérant dans l'option socialiste choisie dès lors.

L'ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967, portant code communal a défini la commune comme étant la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (Art. 01) et lui a assigné dans le cadre de ses attributions et dans la limite de ses ressources et des moyens à sa disposition, l'élaboration de son programme d'équipement local, conformément au plan national de développement (Art. 135).

Pour réaliser ces nouvelles missions qui incombent à la commune, les finances communales ont été aménagées sur des bases également nouvelles :

- précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité (nomenclatures budgétaires) ;
- définition de la nature des dépenses et des ressources ;
- institution du fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.

Pour permettre à la commune de faire face à ses dépenses, le code communal de 1967 a prévu en son chapitre IV, section II, que les communes pouvaient instituer une taxe pour frais de visite et de poinçonnage des viandes et imposer aux propriétaires des immeubles riverains des voies publiques, des taxes destinées à la construction ou à la remise en état des trottoirs. Les communes classées pouvaient instituer une « taxe de séjour ».

L'assemblée populaire communale déterminait les tarifs des redevances dues aux communes, à raison de l'occupation du domaine public communal par les ouvrages ou les biens meubles de toute personne physique ou morale munie de

permission de voirie. Ces dispositions n'ont pas été reprises par la loi 90 - 08 du 07 avril 1990, portant code communal.

Bref, le financement de la commune était assuré par les ressources propres et par la contribution du Fonds commun des collectivités locales (créé par l'ordonnance N° 67-158 du 19 janvier 1967).

Les opérations d'équipement étaient prises en charge dans le cadre des programmes d'équipement local (PEL), institués en 1970 et dont l'impact fut jugé rapidement insuffisant, car ils représentaient que des actions ponctuelles, sans effets notables sur la vie économique et sociale des collectivités territoriales.

## **Paragraphe 2 : L'évolution des attributions communales à travers les différentes lois et règlements**

Les mutations du rôle de l'Etat n'ont pas été sans incidence sur les communes et les attributions qui leurs sont dévolues, qui se sont élargies depuis la promulgation du code communal de 1990.

La lecture des textes juridiques<sup>1</sup>, nous permet de conclure ceci :

D'une part ; la commune se voit, automatiquement, démarquer de certaines missions justifiées dans le cadre d'une économie à « régulation administrative ». Il s'agit des missions consacrées par le premier code communal de l'Algérie indépendante (ordonnance N° 67-24) qui n'apparaissent pas dans les articles de la loi 90-08 relative à la commune.

D'ailleurs, cette dernière stipule, en son article 185 que « toutes dispositions contraires à celles de la présente loi sont abrogées, notamment celles de l'ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 modifiée et complétée portant code communal.

Parmi ces missions, nous pouvons citer celles consacrées aux assemblées populaires communales, notamment la possibilité de créer des coopératives de

---

<sup>(1)</sup> Il s'agit principalement des textes suivants. Ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 ; de la loi 81 et de la loi 90-08 du 07 avril 1990.

production et de commercialisation agricoles<sup>1</sup> ainsi que des coopératives de consommation pour approvisionner les habitants de la commune<sup>2</sup>.

D'autres part, de nouvelles compétences viennent enrichir et élargir les attributions de la cellule de base dans le cadre du dernier code communal<sup>3</sup>.

Regroupés en sept chapitres, ces attributions sont relatives à :

- l'aménagement et au développement local ;
- l'urbanisme, l'infrastructure et l'équipement ;
- l'enseignement fondamental et préscolaire ;
- les équipements socio collectifs ;
- l'habitat ;
- l'hygiène, la salubrité et l'environnement ;
- l'investissement économique.

Enfin, d'autres compétences confiées aux communes dès l'ordonnance 67 - 24 sont reprises dans la loi 90-08. Toutefois ; on s'aperçoit que les articles de lois ne sont pas repris textuellement. Ces derniers véhiculent l'idée d'un désengagement de l'Etat au profit des communes de certaines de ces missions. Il en est ainsi des exemples suivants :

#### **Exemple 01**

- L'article 86 de la loi 90-08 stipule que « ...la commune élabore et adopte son plan de développement à court terme, moyen terme et long terme » ;
- L'article 88 de la loi 90-08 stipule ainsi que « la commune initie toute action et toute mesure propre à favoriser et à impulser le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement ». « elle met en œuvre toute mesure de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs ».

Cette attribution a été déjà consacrée par le code de 1967 en son article 135 qui stipule que « ...la commune définit, conformément au plan national de

---

<sup>1</sup> Art 140 de l'ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal.

<sup>2</sup> Art 144 de l'ordonnance 67-24 op.cit

<sup>3</sup> loi 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune, titre III. Attributions de la commune.

développement, les actions économiques susceptibles d'assurer le développement communal et prévoit les moyens de les réaliser ».

### **Exemple 02**

En matière d'habitat, les articles 156 de l'ordonnance N°67-24 et 106 de la loi 90-08 illustrent cette évolution du rôle de la commune en la matière.

En effet, si dans le cadre du premier code communal l'APC établit son plan directeur d'urbanisme dans le cadre du plan national d'aménagement du territoire – plan à soumettre à l'approbation du ministre chargé de la construction - ; après 1990, la commune est compétente en matière d'habitat pour organiser la concertation, animer et créer les conditions pour favoriser la promotion immobilière publique et privée.

En somme, on peut constater un élargissement des attributions transférées par l'Etat aux communes depuis 1990.

Ces nouvelles attributions sont introduites par l'article 84 qui stipule entre autres que « l'APC constitue le cadre d'expression de la démocratie locale. Elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de participation du citoyen à la gestion des affaires locales ».

Pour accompagner ces transferts de missions, la même loi a prévue en son article 184 que « toute mission nouvelle confiée à la commune doit être corrélativement accompagnée de moyens nécessaires pour son accomplissement ».

- Sur le plan financier, l'Etat verse aux communes des subventions<sup>1</sup> compte tenu des critères suivants :

- l'inégalité des revenus des communes ;
- de l'insuffisance de la couverture des dépenses obligatoires ;
- des objectifs de niveau de satisfaction des besoins en rapport avec les missions qui leurs sont confiées par la loi.

- Sur le plan des moyens humains ; les services techniques de l'Etat apportent leurs concours aux communes. Il convient à ce niveau de préciser que les taux d'encadrement des collectivités locales sont très faibles<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> On reviendra en détail à l'analyse des subventions dans le premier chapitre de la deuxième partie.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet le rapport du CNES et l'étude du CENEAP.

Malgré cet élargissement des prérogatives des autorités locales ; un des problèmes fondamentaux, à côté du problème d'encadrement et des moyens financiers, est celui de l'absence des textes réglementaires précisant les modalités d'exercices de ces attributions et le tracé des frontières entre le domaine d'intervention de l'Etat et celui confié aux communes ceci entraîne une dilution des responsabilités entre les deux échelons.

Il convient, également, de signaler qu'entre ces deux textes de lois (ordonnance de 1967 et code communal de 1990) ; l'année 1981, est marquée par un transfert de compétences assez élargi au profit des collectivités locales. En fait, 19 décrets ont enrichi le portefeuille d'activité des communes, entre autre, dans les domaines de la jeunesse et des sports<sup>1</sup> ; de l'éducation<sup>2</sup> et de l'emploi<sup>3</sup>

Cependant, il demeure que ces transferts ne sont pas accompagnés par des moyens financiers conséquents, d'où les déséquilibres constatés et une crise des finances communales.

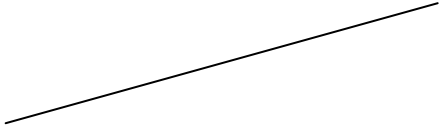


---

<sup>1</sup> Décret N° 81-371 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans les secteurs de la jeunesse et des sports

<sup>2</sup> Décret N° 81-377 du 26 décembre 1981, déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans le secteur de l'éducation

<sup>3</sup> Décret N° 81- 376 du 26 décembre 1981, déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans les secteurs du travail et de la formation professionnelle.

**Tableau N° 4 : Evolution des attributions de la commune dans le temps**

Attributions de la commune consacrées par l'ordonnance 67-24 (1 <sup>er</sup> code communal)	Attributions de la commune consacrées par la loi 90-08 portant code communal.	Remarques
<p>* Les compétences prévues dans le code de 67 non reprises par la loi 90-08</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement agricole</li> <li>- Développement industriel et artisanal</li> <li>- Distribution et transport</li> <li>- Développement touristique</li> <li>- Animation culturelle et sociale</li> <li>- Protection civile</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- compétences commune (gé)</li> <li>- assistance for</li> <li>- le centre déci</li> <li>décision : Eta</li> </ul>
	<p>* Les compétences reprises dans le texte de 90.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement économiques et social</li> <li>- Habitat et logement</li> </ul>	<p>Ces compétences désengagement de communes Formulation (responsabilisation c</p>
	<p>* Les compétences nouvelles confiées par l'Etat aux communes en 90.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urbanisme, infrastructures et équipements</li> <li>- Enseignement fondamental et préscolaire</li> <li>- Hygiène, salubrité et environnement</li> <li>- Investissement économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- décrets exécutifs d'application).</li> <li>- transferts de com sans transferts de res financières) conséqu</li> </ul>

Source : constitué par nous-mêmes sur la base des codes communaux successifs.

## **Section 2 : Analyse sommaire de l'évolution des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Cette section sera consacrée à l'analyse de l'évolution globale des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Serons exploiter dans ce qui suit les données recueillies auprès de la Direction de l'Administration Locale (DAL) de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Ces données ont les particularités suivantes :

- Ce sont des données chiffrées concernant toutes les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, ce qui leur confère le caractère de généralité ;
- Ce sont des données portant sur les enveloppes globales : les grandes masses de dépenses et de recettes budgétaires. Elles sont donc globales ;
- Enfin, ce sont des données prévisionnelles. Elles portent sur les fixations des dépenses et des recettes (ensemble des engagements) ; qui ne nous renseignent pas sur les taux de réalisations (les concrétisations de dépenses et de recettes).

Par contre, ce que permet une analyse de telles données, c'est de constituer une idée sur la tendance des finances publiques communales algérienne.

On évoquera alors les deux points suivants :

- l'évolution des principaux postes de dépenses communales ;
- l'évolution des principales sources de financement.

### **Paragraphe 1 : Evolution des principaux postes de dépenses**

On verra en premier lieu l'évolution des dépenses de fonctionnement, puis celles liées aux dépenses d'équipement et d'investissement.

#### **A- Structure et évolution des dépenses de fonctionnement**

L'évolution des dépenses de fonctionnement est synthétisée dans le tableau N° 05 ci-dessous.

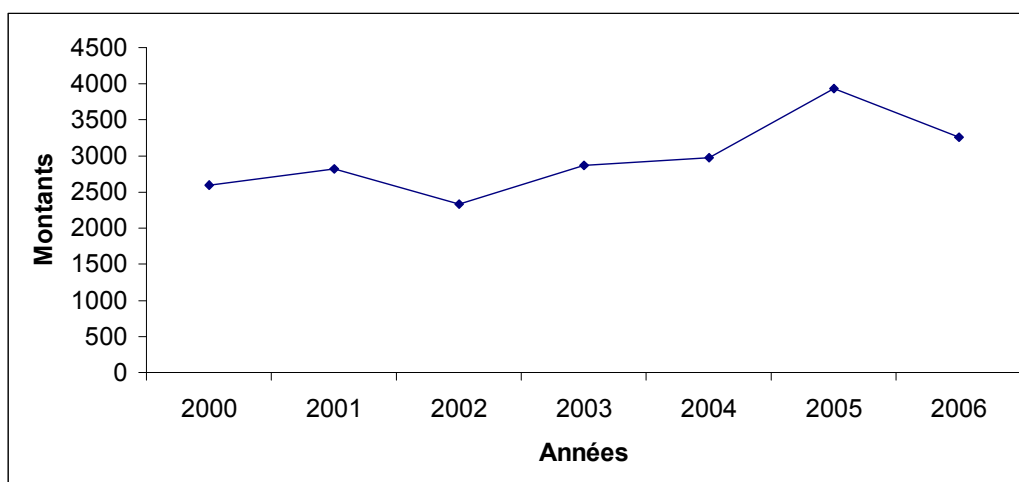
**Tableau N° 05 : Evolution globale des dépenses de fonctionnement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses de fonctionnement totales	2600	2818	2334	2872	2975	3934	3262
Dépense moyenne de fonctionnement par commune	39	42	35	43	44	59	49

*Chiffres en millions de dinars courants*

Source : Calculs faits sur la base des données de la Direction de l'administration locale

**Graphique N°01 : Montant global des dépenses de fonctionnement**



Source : Données du tableau N° 05 ci-dessus

On s'aperçoit que les dépenses de fonctionnement ont évolué de 2600 millions de DA à 3 262 millions de DA courants entre 2000 et 2006 soit une progression de 622 millions de DA, ce qui représente une augmentation de près de plus de 25 %.

Cependant, cette évolution n'est pas uniforme. En effet, en 2002 les dépenses de fonctionnement chutent d'environ 484 millions de DA par rapport aux dépenses engagées en 2001 soit une diminution de 18 %.

C'est en 2005 que ces dépenses atteignent leur apogée avec un montant global de 3 934 millions de DA. (Soit 32 % de plus comparativement aux dépenses de l'exercice antérieur).

Les deux tableaux ci-dessous, nous donnent, successivement, une image plus claire ; d'abord, sur la structure des dépenses de fonctionnement, puis, sur l'évolution de chaque rubrique pour la période s'étalant de 2000 à 2006.

### 1- Structure des dépenses de fonctionnement

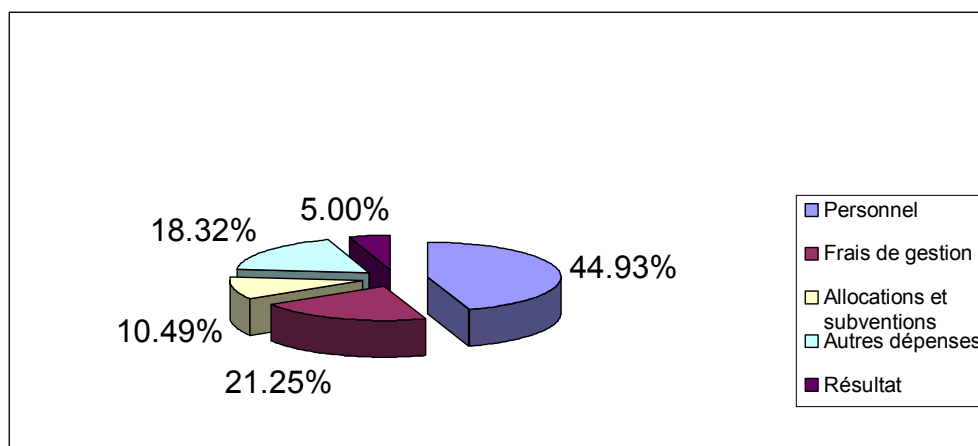
Ce tableau est constitué sur la base de l'agrégation des montants des sept exercices budgétaires analysés (2000 à 2006). Il nous renseigne sur l'importance de chaque poste de dépense dans la structure des dépenses de fonctionnement.

**Tableau N° 06 : La structure des dépenses de fonctionnement communales**

Poste de dépenses	Montants (en millions de DA)	Part en %
Personnel	8 862	44,93 %
Frais de gestion	4 192	21,25 %
Allocations et subventions	2 069	10,49 %
Autres dépenses	3 613	18,32 %
Résultat	987	5,00%
<b>Total</b>	<b>19 723</b>	<b>100 %</b>

Source : calculs faits d'après les données de la Direction de l'administration locale.

**Graphique N° 02 : Structure générale des dépenses de fonctionnement communales**



Source : Données du tableau N° 06

On observe à travers le tableau N° 06 et du graphe N° 02 illustratif que la rubrique « **Personnel** » occupe le premier rang avec 44,93 % des dépenses globales de fonctionnement, suivie par les « **Frais de gestion** » puis des « **allocations et subventions** » avec, respectivement 21,25 % et 10,49 % du total des dépenses de fonctionnement.

Les autres dépenses représentent le reste soit 23,32 % dans la structure des dépenses de fonctionnement. Ces dépenses englobent le prélèvement obligatoire pour les dépenses d'équipement et la participation des communes au Fonds de garantie des impôts directs et les charges exceptionnelles.

## **2- L'évolution des différentes rubriques**

Le tableau ci-après, nous montre l'évolution de chaque poste de dépense dans le temps. Cependant, une question mérite d'être posée : l'évolution globale est-elle influencée par l'évolution d'un poste de dépense particulier?

### **Tableau N° 07 : Evolution des principaux postes de fonctionnement**

**(2000-2006)** Chiffres exprimés en millions de DA courants

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Personnel</b>	<b>1 118</b>	<b>1 189</b>	<b>1 073</b>	<b>1 429</b>	<b>1589</b>	<b>1 644</b>	<b>1 890</b>
<b>Frais de gestion</b>	<b>355</b>	<b>516</b>	<b>297</b>	<b>552</b>	<b>487</b>	<b>565</b>	<b>1 112</b>
<b>Allocations et subventions</b>	<b>420</b>	<b>438</b>	<b>233</b>	<b>174</b>	<b>231</b>	<b>303</b>	<b>320</b>
<b>Autres dépenses</b>	<b>459</b>	<b>123</b>	<b>369</b>	<b>668</b>	<b>591</b>	<b>575</b>	<b>521</b>
<b>Résultat</b>	<b>109</b>	<b>295</b>	<b>193</b>	<b>49</b>	<b>77</b>	<b>174</b>	<b>90</b>

Source : D'après les chiffres de la Direction de l'administration locale

Les charges « **Personnel** » constituent le poste prépondérant dans la structure des dépenses totales de fonctionnement communales. Ce poste a connu un accroissement de l'ordre de 69 % pour la période allant de 2000 à 2006. L'évolution constatée de ces charges était dans le sens d'une hausse continue sauf pour l'exercice 2002 où, à l'instar des autres dépenses de fonctionnement, ces dépenses chutent en raison des problèmes de recouvrements fiscaux dus à la conjoncture économique et sociale qu'a connu la wilaya ainsi qu'aux baisses de taux d'impôts décidées par le législateur.

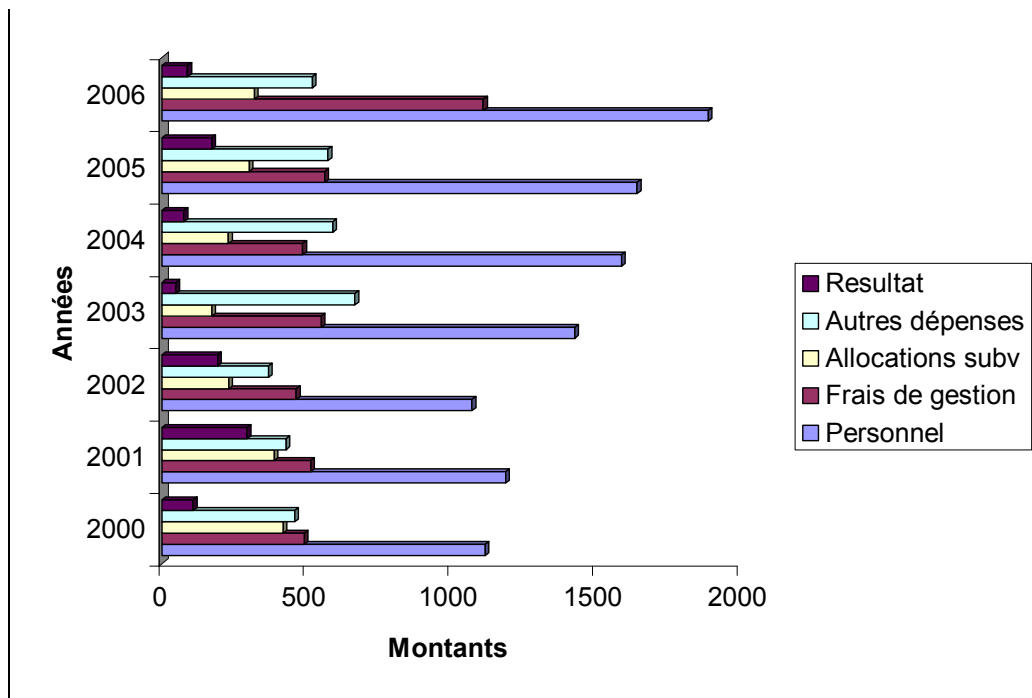
Le poste « Frais de gestion » constitue le second poste en termes de l'importance des crédits qui lui sont alloués. Ce poste a connu une évolution fluctuante mais assez stable sauf pour l'exercice 2006 où ce poste connaît une augmentation de 97 %.

Le poste « Allocations et subventions » à connu deux étapes d'évolution : d'abord, de 2000 à 2003 ce poste est passé de 420 millions de dinars à seulement 174 millions de dinars (soit une baisse de 59 %). Ensuite, de 2004 à 2006, ce poste a connu un accroissement de 89 millions de dinars, mais sans pour autant atteindre les réalisations des exercices 2000 et 2001.

Les autres dépenses, composées principalement du prélèvement, de la contribution versée au fonds de garantie des impôts directs et de des charges exceptionnelles, englobe des montants importants en raison de l'importance des charges exceptionnelles.

L'évolution de ce poste est, tout de même, assez stable du fait de la stabilité de ces éléments constitutifs.

**Graphique N° 03 : Evolution des grandes masses de dépenses de fonctionnement**



Source : Données du tableau N°07 ci-dessus

## **B- Evolution des dépenses d'équipement et d'investissement**

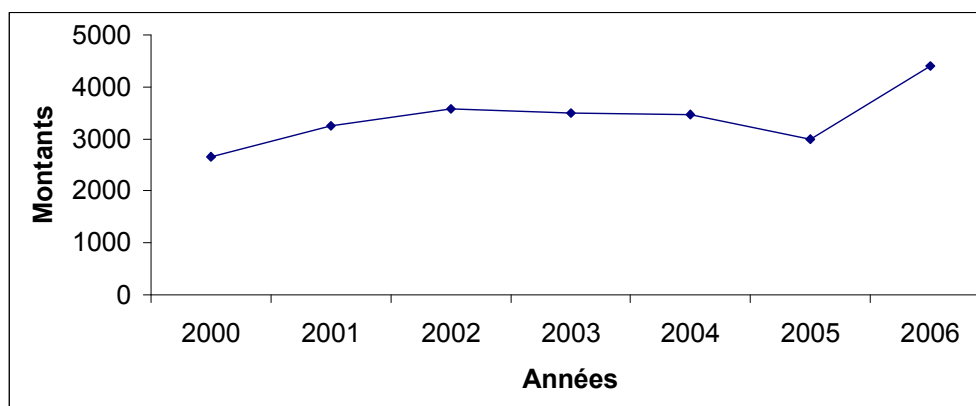
Les dépenses d'équipement et d'investissement ont quant à elles suivie une évolution croissante plus au moins constante et plus importante en passant de 2653 millions de DA en 2000 à 4 409 millions de DA 2006 soit un accroissement de 1 756 millions de DA (66 %).comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau N° 08 : Evolution des dépenses d'équipement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou (en millions de DA courants)**

<b>Année</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Montant</b>	<b>2 653</b>	<b>3 256</b>	<b>3 580</b>	<b>3 497</b>	<b>3 471</b>	<b>2 990</b>	<b>4409</b>
<b>Moyenne de dépense par commune</b>	<b>40</b>	<b>49</b>	<b>53</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>45</b>	<b>66</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale

**Graphique N° 04 : Evolution des dépenses d'équipement communales (2000-2006) en millions de DA courants.**



Source : Tableau N° 08 supra.

Du graphique N° 04, ressort les conclusions suivantes :

On remarque un accroissement important des dépenses d'équipement au cours des trois premiers exercices ; ceci s'explique par les enveloppes allouées dans le cadre du programme de relance économique<sup>1</sup> engagé par l'Etat en 2001.

<sup>1</sup> Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) d'une enveloppe totale estimée à près de 7 milliards de dollars. A noter également qu'un nouveau programme quinquennal d'une plus grande amplitude est lancé en 2005. Il s'agit du Programme de consolidation et de soutien à la croissance économique (PCSC) d'une enveloppe de 56 milliards de dollars.

En fait, à côté des Plans Communaux de Développement **PCD programme normal**, existe des **PCD programme relance économique**.

L'autre élément qui peut expliquer cette progression consiste en les dépenses engagées dans le cadre de la campagne électorale (aménagement des trottoirs, peinture des façades des bâtiments administratifs...) en 2001.

La chute des dépenses d'équipement communales à partir de 2003 s'explique par l'arrivée à terme du programme de relance économique. En 2006, les dépenses d'équipement atteignent un niveau très élevé, en raison des crédits alloués dans le cadre du Plan de consolidation et de soutien à la croissance économique (PCSC).

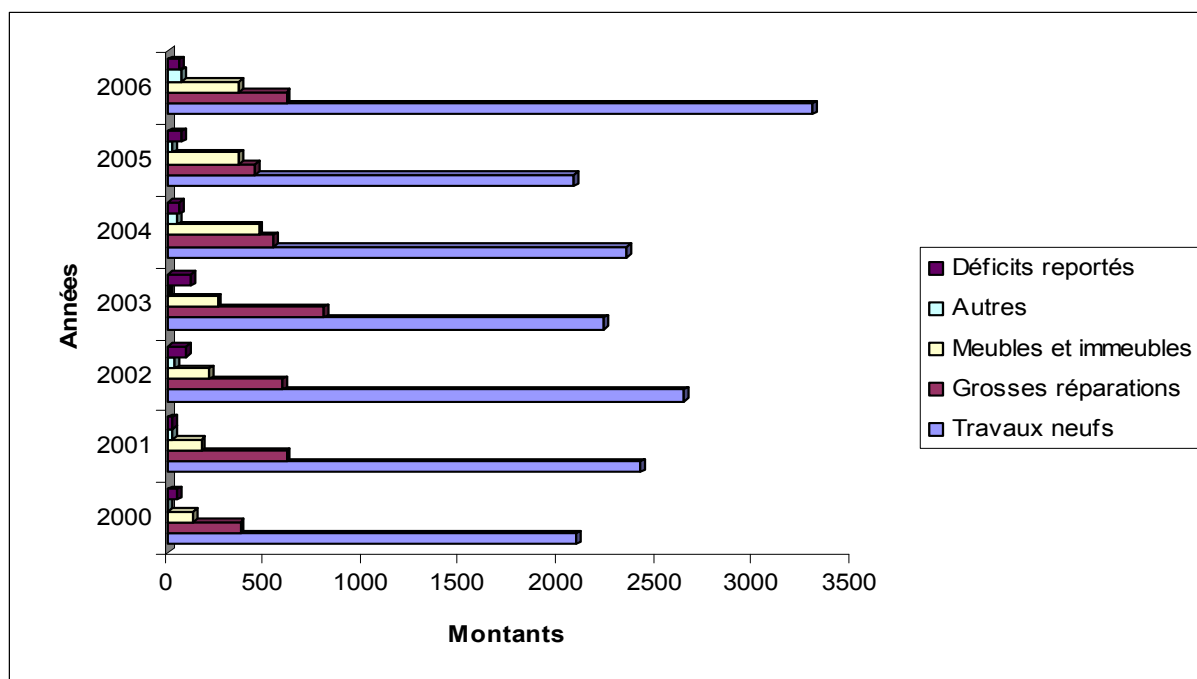
Le tableau ci-dessous montre que les principales dépenses d'équipement sont liées aux **travaux neufs et grosses réparations**. Ainsi, près de 90 % des financements sont accordés à ces deux rubriques.

**Tableau N° 09 : Structure et évolution des grandes rubriques de dépenses d'équipement communales (2000-2006) en millions de DA courants.**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Travaux neufs</b>	<b>2 089</b>	<b>2 422</b>	<b>2 645</b>	<b>2 230</b>	<b>2 347</b>	<b>2 076</b>	<b>3298</b>
<b>Grosses réparations</b>	<b>372</b>	<b>607</b>	<b>588</b>	<b>803</b>	<b>546</b>	<b>448</b>	<b>606</b>
<b>Meubles et immeubles</b>	<b>135</b>	<b>174</b>	<b>216</b>	<b>256</b>	<b>466</b>	<b>363</b>	<b>367</b>
<b>Autres</b>	<b>6</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>9</b>	<b>48</b>	<b>25</b>	<b>72</b>
<b>Déficits reportés</b>	<b>49</b>	<b>27</b>	<b>95</b>	<b>117</b>	<b>64</b>	<b>78</b>	<b>66</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale

**Graphique N° 05 : Structure des dépenses d'équipement communales 2000-2006**



Source : Données du tableau N° 09 ci-dessus.

Les « **travaux neufs** » ont connu une évolution importante entre 2000 et 2002 (plus de 600 millions de DA courants d'accroissement) ; ces dépenses chutent à partir de 2003 et jusqu'à 2005. Ces dépenses ont enregistré en 2005 un montant de 2076 millions de dinars, soit une chute de 569 millions de dinars comparativement aux dépenses enregistrées pour le même poste en 2002. En 2006, ce poste a enregistré un montant de 3 298 millions de dinars, soit une augmentation de 59 % par rapport aux dépenses engagées pour le même poste de 2005.

Le poste « **grosses réparations** » a connu, dans l'ensemble, une évolution de même allure que celle qu'a connu le poste « travaux neufs ».

Les autres postes ne représentent que 10 % des dépenses totales d'équipement. Ces derniers ont, *grosso modo*, suivi une évolution croissante.

Le poste « **déficits reportés** » qui passe de 49 millions de DA en 2000 à 117 millions en 2003 (soit plus de 50 % de croissance), pour baisser à 70 millions de dinars, en moyenne, pour les exercices 2004, 2005 et 2006. L'importance des déficits signifie que les écarts entre les objectifs tracés et les concrétisations sont importants.

Le poste « **meubles et immeubles** » croît lui aussi, en passant de 134 millions de DA en 2000 à 367 millions de DA courants en 2006. Ceci signifie que les communes se procurent des biens mobiliers et immobiliers ; le patrimoine des communes s'accroît, mais faiblement, (comparé aux autres postes de dépenses d'équipement). Toutefois, il faut signaler qu'il y a une absence de pratique d'une comptabilité patrimoniale au sein des collectivités locales en général, et des communes, en particulier. L'amortissement des immobilisations n'est pas une pratique répandue au sein de la collectivité locale. Cette situation implique, inéluctablement, un appauvrissement sur le long terme des ces institutions.

## **Paragraphe 2 : Evolution des postes de recettes**

La question principale qui mérite d'être posée à ce niveau est de savoir si les principales ressources de financement ont suivies la même allure de l'évolution des dépenses ? Nous avons essayé de retracer l'évolution des principaux postes de recettes de fonctionnement et des recettes d'équipement.

### **A- Evolution des principales recettes de fonctionnement**

Le tableau N° 10 montre comment ont évolué les postes de recettes de fonctionnement des budgets des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou pour la période allant de 2000 à 2006 :

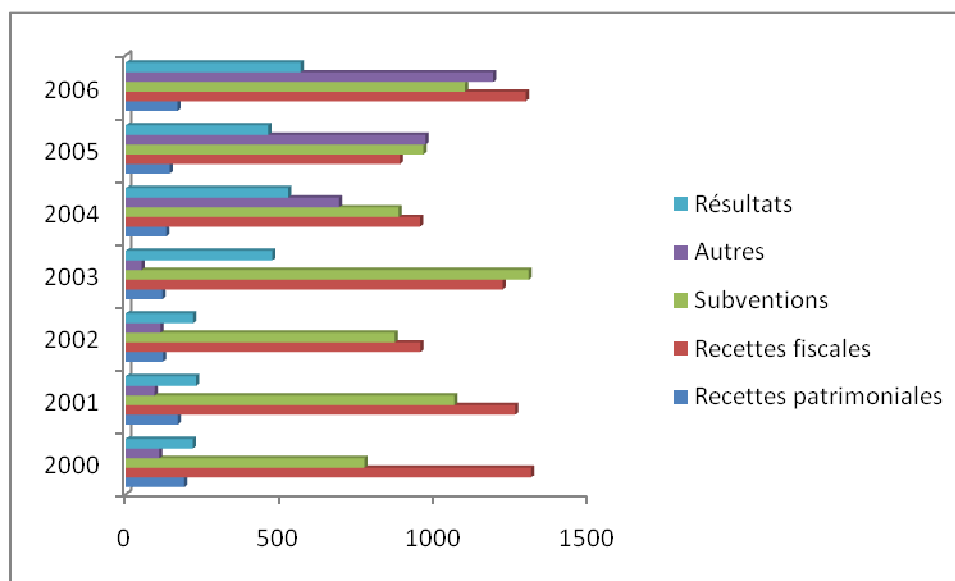
**Tableau N° 10: Evolution structurelle des recettes de fonctionnement communales (Chiffres en millions de DA courants)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
<b>Recettes patrimoniales</b>	190	169	121	119	132	143	168	148,86
<b>Recettes fiscales</b>	1 314	1 262	955	1 222	954	889	1 297	1 127,58
<b>Subventions</b>	774	1 065	872	1 306	885	965	1 100	995,28
<b>Autres</b>	109	94	113	52	692	972	1 191	460,43
<b>Résultats</b>	218	228	219	475	527	462	567	385,14
<b>Totaux</b>	2 605	2 818	2 280	3 174	3 190	3 431	4 323	3 117,29

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale

À partir de ce tableau, on peut retracer le graphique suivant :

**Graphique N° 06 : Structure des recettes de fonctionnement (2000/2006)**



Source : Tableau N° 10 (en millions de DA courants)

Les deux modes de financements prépondérants sont, sans doute, les recettes fiscales et les subventions de l'Etat. Ces deux modes représentent, respectivement, pour les sept exercices budgétaires étudiés en moyenne 36 % et 32 % du total des recettes de fonctionnement.

Il est bien apparent au graphique que les recettes patrimoniales sont faibles. Elles ne représentent, en moyenne, que 05 % du total des recettes de fonctionnement. Ce fait, illustre bien le manque d'initiatives prises au niveau local en abandonnant un des moyens d'autofinancement public local, ce qui ancre la dépendance des communes envers l'Etat central<sup>1</sup>.

Si les recettes fiscales occupent le premier rang dans le financement des dépenses de fonctionnement communales en Algérie, ces recettes sont loin d'être propres. Les recettes fiscales des communes algériennes sont principalement collectées par l'Etat ; une part seulement du produit de ces impôts et taxes revient aux communes.

Ajouter à cela, le fait que les taxes « locales » (Taxes foncières et Taxe d'assainissement) recouvrées par voie de rôles souffrent d'une importante évasion fiscale ; ces taxes ne sont pas recouvrées dans la plupart des cas et leurs bases ne sont pas révisées et actualisées.

<sup>1</sup> Même si des instructions ministérielles soulignent la nécessité de revalorisation du patrimoine communal ; entre autre, l'instruction ministérielle N° 93-111 du 21 mars 1993 sur la gestion, la valorisation et la maintenance du patrimoine des collectivités locales.

Cette situation explique le produit dérisoire d'une fiscalité dite locale.

D'autre part, il ne faut pas négliger les baisses successives de la part des communes du produit des impôts partagés entre les différentes collectivités, en l'occurrence la Taxe sur l'activité professionnelle ; le Versement forfaitaire et la Taxe sur la valeur ajoutée.

L'exemple du Versement forfaitaire est le plus marquant. Le taux de cet impôt était de 6% ; il occupait le premier rang dans la structure des recettes fiscales communales ; les différentes lois de finances successives ont révisé ce taux à compter de la loi de finances complémentaire de 2001 avant d'être supprimé en 2006. Ceci contribue à aggraver la situation des finances publiques communales.

Le graphique précédant, illustre ce recul de recettes fiscales qui passe de 1314 millions de DA en 2000 à 889 millions de DA seulement en 2005 (Soit une baisse d'environ 32 %). En 2003, les recettes fiscales étaient de l'ordre de 1 222 millions de dinars. Cet accroissement est dû au recouvrement des moins values fiscales remboursées par le Fonds de Garantie des Impôts Directs (FGID) pour lequel les collectivités locales versent une contribution annuelle de l'ordre de 02 % de leurs prévisions fiscales annuelles. En 2006, les recettes fiscales communales se sont accrues de 46 % par rapport à 2005 pour atteindre 1297 millions de dinars, mais sans pour autant égaliser les recouvrements réalisés en 2000.

Les subventions de l'Etat sont également importantes. En 2003 ; les subventions de fonctionnement prennent le dessus sur le financement par le biais des recettes fiscales. Ces subventions ont passé de 774 millions de DA courants en 2000 à 1306 millions de DA courants en 2003 soit un accroissement de près de 40 %. En 2004, ce poste a enregistré son niveau le plus bas avec 885 millions de dinars ( soit une baisse de 32 %) pour reprendre dans le sens de l'accroissement en 2005 et 2006. L' évolution de ce poste est alternée d'année en année.

Les autres recettes sont exceptionnelles, leur origine est incertaine.

Ceci on ce qui concerne l'évolution des dépenses d'équipement. Voyons maintenant comment ont évolué les recettes d'équipement.

## **B- Evolution des recettes d'équipement**

Les recettes d'équipement et d'investissement sont, quant à elles, constituées de grandes rubriques. On distingue :

- 1) le financement par le biais de subventions émanant de l'Etat et d'autres organismes ;
- 2) l'autofinancement, qui consiste en l'épargne d'une collectivité locale. Il s'agit, alors, d'un prélèvement opéré par la commune sur ses recettes de fonctionnement pour alimenter une partie de ses dépenses d'équipement et d'investissement.

Le tableau ci-après, nous montre la contribution de chacun de ces moyens pour le financement des dépenses d'équipement et d'investissement.

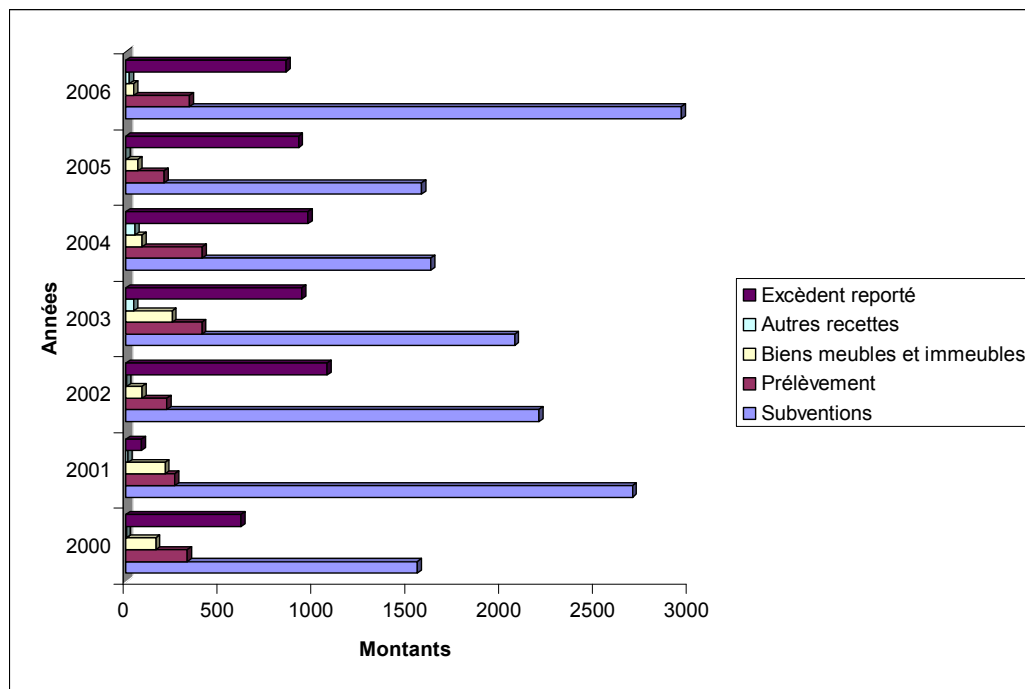
**Tableau N° 11 : Evolution des principales recettes d'équipement communales (Chiffres en millions de DA courants)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Subventions</b>	<b>1 552</b>	<b>2 697</b>	<b>2 200</b>	<b>2 070</b>	<b>1 624</b>	<b>1 574</b>	<b>2 959</b>
<b>Prélèvement</b>	<b>327</b>	<b>258</b>	<b>219</b>	<b>404</b>	<b>407</b>	<b>203</b>	<b>339</b>
<b>Biens meubles et immeubles</b>	<b>159</b>	<b>208</b>	<b>86</b>	<b>246</b>	<b>86</b>	<b>64</b>	<b>40</b>
<b>Autres recettes</b>	<b>2</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>41</b>	<b>48</b>	<b>0</b>	<b>18</b>
<b>Excédent reporté</b>	<b>612</b>	<b>82</b>	<b>1 071</b>	<b>937</b>	<b>969</b>	<b>919</b>	<b>853</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale.

Le tableau N° 11, précédant est schématisé dans ce graphique

### Graphique N° 07 : Structure des recettes d'équipement 2000/2006



Source : Données du tableau N° 11 ci-dessus (en millions de DA courants)

Le graphique N° 07, montre que la quasi-totalité des financements de la section d'équipement proviennent des subventions octroyées dans le cadre des Plans Communaux de Développement (PCD) et d'autres programmes (PSD et autres subventions).

Les recettes d'autofinancement sont faibles comparées aux subventions allouées. Elles représentent, en moyenne, 435 millions de DA, pour les sept exercices budgétaires étudiés ; soit seulement 08 % des financements. Ces recettes englobent, le prélèvement de la commune de ses recettes de fonctionnement pour des dépenses d'équipement et d'investissement. C'est en quelque sorte, ce qu'épargne la commune du produit de ses recettes fiscales et patrimoniales pour « entreprendre ».

A coté de ce prélèvement, la commune peut s'autofinancer si elle procède à la cession de ses meubles et immeubles, dans le cadre fixé par les lois et règlements en vigueur.

Ce qui nous semble également révélateur, c'est l'importance de l'excédent reporté d'année en année, notamment, à partir de 2003. Ces excédents signifient que les

communes n'arrivent pas à consommer les enveloppes budgétaires allouées au titre des programmes d'investissement prévus.

Les raisons d'une telle situation peuvent être d'origines diverses :

- Retard dans l'allocation des subventions centralisées allouées aux communes. Ceci, se répercute par des résiliations de contrats de marchés liant les communes à des entrepreneurs et par des dépassements des délais prévus pour la réalisation des projets d'équipement

- lourdeurs des contrôles

### **C- Evolution comparée de deux modes de financements locaux**

Le tableau N° 12 ci-après, nous montre l'évolution des deux moyens de financements les plus importants du budget communal ; en l'occurrence ; les Plans Communaux de Développement (PCD) et les **réalisations** des recettes fiscales communales. Il s'agira alors de montants agrégés pour toutes les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou et exprimées en milliers de DA courants.

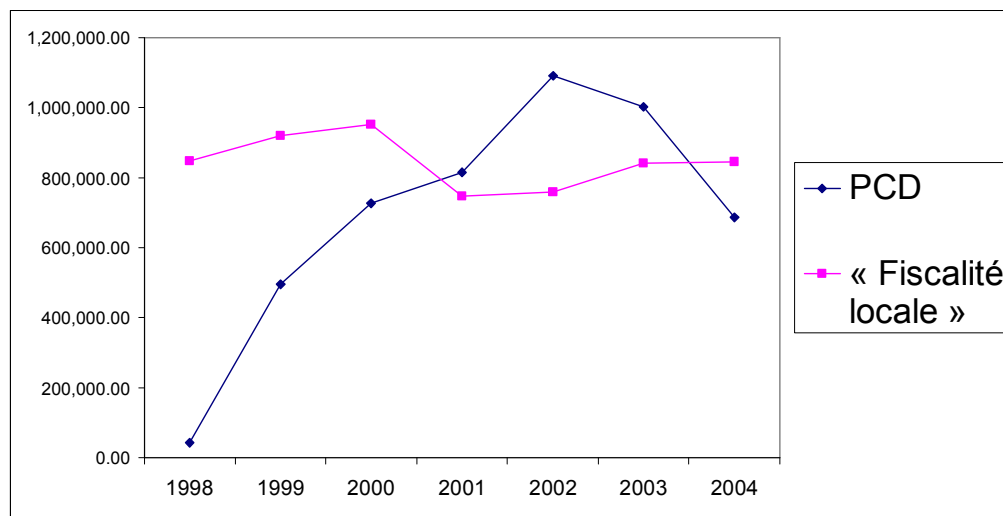
**Tableau N° 12: Evolution comparée des deux principaux modes de financements locaux (montants en milliers de DA courants)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>PCD</b>	<b>43 027</b>	<b>495 328</b>	<b>726 785</b>	<b>816 269</b>	<b>1 090 728</b>	<b>1 002 808</b>	<b>686 713</b>
<b>Fiscalité locale</b>	<b>847 335</b>	<b>920 830</b>	<b>952 443</b>	<b>746 157</b>	<b>760 061</b>	<b>842 131</b>	<b>845 368</b>

Sources : D'après les données de la Direction de la planification et de l'aménagement du territoire (DPAT) et de la Direction des Impôts de Wilaya de Tizi-Ouzou.

Le graphique N° 08 illustre le contenu du tableau N° 12 ci- dessus :

**Graphique N° 08 : Evolution comparative des recettes fiscales et des PCD : 1998/2004 (Montants en milliers de DA courants)**



Source : Données du Tableau N° 12 supra.

L'analyse du graphe N° 08, nous permet de dégager deux remarques importantes :

Premièrement, on constate que les enveloppes accordées par l'Etat au titre de financement des Plans Communaux de Développement (PCD) sont plus importantes que le produit des impôts et taxes locales. Ce moyen de financement a pris le dessus sur le financement fiscal- en stagnation- malgré l'importance relative de la croissance économique et la série d'allègements fiscaux, accordés en faveur des entrepreneurs, censés créer de nouvelles assiettes fiscales au sens de LAFFER<sup>1</sup> « moins d'impôts crée d'impôts ».

En effet, les enveloppes des plans communaux de développement accordées aux communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, sont passées de quelques 43 millions de DA courants en 1998, pour atteindre le seuil de 1090 millions de DA courants en 2002 avant de chuter d'environ 30% en 2004 passant ainsi à 687 millions de DA courants.

Deuxièmement, on aperçoit une stabilité relative dans l'évolution des financements fiscaux par rapport au financement par le biais des plans communaux de développement.

<sup>1</sup> Thèses des « économistes de l'offre » qui contestent les idées du courant des économistes du développement. Parmi ces économistes : LAFFER ; BARRO R. Pour ces économistes il faut réduire les impôts pour favoriser l'expansion économique, « l'impôt tue l'impôt » est illustré par la courbe de LAFFER.

Malgré la chute des recettes fiscales communales recouvrées pour les exercices 2001 et 2002, suite aux réductions des taux des principaux impôts alimentant le budget communal, notamment, la Taxe sur l'activité professionnelle et le versement forfaitaire ; on s'aperçoit qu'il y a eu une certaine reprise en 2003 et 2004 due au recouvrements des moins values fiscales, mais sans pour autant atteindre les montants recouverts en 2000.

### **Section 3 : Analyse des tendances d'évolution des finances des communes choisies**

Afin de mesurer les inégalités de richesse et de situation entre les communes, nous avons procédé au choix d'un échantillon de communes pour montrer, ensuite, le rôle de l'Etat, à travers les transferts financiers, destinés à corriger ces inégalités ou du moins les réduire.

#### **Paragraphe 1 : Le choix de l'échantillon**

##### **A- Les critères de choix**

Divers critères peuvent être employés pour choisir un ensemble de communes, plus au moins représentatif, au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou, voire même au niveau national.

##### **1- Le critère de la « taille »**

Toutes les communes n'ont, sans doute, pas la même taille. On distingue, d'une part, les grandes communes caractérisées par une population importante et par une activité commerciale et industrielle assez importante. D'autre part, on retrouve des communes de très petite taille vue leur faible densité et par leur activité commerciale et industrielle rudimentaire.

Nous retenons, donc, la densité comme critère désignant la taille de la commune. Ce critère combine, en relation inverse, la population et la superficie communales.

L'importance des disparités communales sur le plan de la taille, nous amène à classer les 67 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en trois groupes :

##### **a. Les communes à faible densité**

Ce sont les communes dont la densité ne dépasse pas les 200 habitants/ Km<sup>2</sup>. elles sont au nombre de 12. Il s'agit des communes suivantes : Ifigha ; Zekri ; Yakouren ;

Akerrou ; Ait-Chafaa ; Beni-Yenni ; Iboudrarene ; Béni-Zekki ; Idjeur ; Ait-Aggouacha et Mizrana.

### **b. Les communes à densité moyenne**

Cette catégorie regroupe les communes dont la densité est comprise entre 200 et 600 Habitants/ Km<sup>2</sup>. En ce sens, 41 communes, parmi les 67 communes que compte la wilaya de Tizi-Ouzou, ont une densité comprise entre les limites de cette intervalle (environ 60 % des communes). On peut, dès lors, fractionner cette classe en deux sous classes :

#### **- Les communes dont la densité varie entre 200 et 400 Habitants/ Km<sup>2</sup>**

Ces communes sont en nombre de 23. il s'agit des communes suivantes : Akbil ; Ait-Yahia ; Fréha ; Aghribs ; Ait-Mahmoud ; Beni-Aissi ; Yatafen ; Bounouh ; Illoula-Oumalou ; Sidi-Namane ; Tadmait ; Ain-Zaouia ; Frikat ; Ait-Yahia-Moussa ; Illilten ; Imsouhal ; Souamaa ; Ait-Boumahdi ; Ait-Toudert ; Ait-Bouadou ; Agouni-Gueghrane ; Tigzirt ; Iflissen ; Mizrana.

#### **- Les communes à densité plus au moins importante (entre 400 et 600 hab. /Km<sup>2</sup>):**

Au nombre de 18 ; ces communes sont les suivantes : Ain El Hammam ; Abi-Youcef ; Azazga ; Assi-Youcef ; Bouzeguene ; Tirmatine ; Draa-EL-Mizan ; Iferhounen ; Makouda ; Boudjima ; Ait-Khelili ; Mekla ; Ouadhias ; Ouaguenoun ; Ait-Aissa-Mimoun ; Timizart ; Tizi-Rached et M'Kira.

### **c- Les communes à forte densité**

Ce sont, en règle générale, des communes chefs-lieux de Dairas. Ces communes ont une densité forte dépassant les 600 Habitants/ Km<sup>2</sup>. Elles sont au nombre de quatorze. Ces communes sont: Tizi-Ouzou ; Draa-Ben-Khedda ; Ouacifs ; Beni-Douala ; Beni-Zmenzer ; Boghni ; Mechtras ; Larba-Nath-Irathen ; Irdjen ; Maatkas ; Souk-El-Tnine ; Tizi-N' Tlatha ; Tizi-Ghennif et Ait-Oumalou.

Le tableau N° 13 ci-dessous illustre ce premier classement selon le critère de la taille :

**Tableau N° 13 : Classification des communes de Tizi-Ouzou selon leur taille**

1° Catégorie densité ≤ 200 H/Km <sup>2</sup>	2° Catégorie : Densité comprise entre 200 et 600 habitants/ Km <sup>2</sup>		3° catégorie Densité > 600 H/ Km <sup>2</sup>
	densité ≤ 400 H/Km <sup>2</sup>	densité ≤ 400 H/Km <sup>2</sup>	
<b>Ifigha ; Zekri ; Yakouren ; Akerrou ; Ait- Chafaa ; Beni- Yenni ; Iboudrarene ; Beni- Zekki ; Idjeur ; Ait- Aggouacha et Mizrana.</b>	<b>Akbil ; Ait-Yahia ; Freha ; Aghribs ; Ait- Mahmoud ; Beni- Aissi ; Yatafen ; Bounouh ; Illoula- Oumalou ; Sidi- Namane ; Tadmait ; Ain-Zaouia ; Frikat ; Ait-Yahia-Moussa ; Illilten ; Imsouhal ; Souamaa ; Ait- Boumahdi ; Ait- Toudert ; Ait- Bouadou ; Agouni- Gueghrane ; Tigzirt ; Iflissen ; Mizrana</b>	<b>Ain-El-Hammam ; Abi-Youcef ; Azazga ; Assi- Youcef ; Bouzeguene ; Tirmitine ; Draa- EL- Mizan ; Iferhounen ; Makouda ; Boudjima ; Ait- Khelili ; Mekla ; Ouadhias ; Ouaguenoun ; Ait- Aissa-Mimoun ; Timizart ; M’Kira et Tizi- Rached.</b>	<b>Tizi-Ouzou ; Draa-Ben- Khedda ; Ouacifs ; Beni- Douala ; Beni- Zmenzer ; Boghni ; Mechtras ; Larba-Nath- Irathen ; Irdjen ; Maatkas ; Souk-El- Tnine ; Tizi- N’Tlatha ; Tizi- Ghennif et Ait- Oumalou</b>

Source : d’après les données du Recensement Général de la Population et de l’Habitat, 1998.

## **2- Le critère de la géographie**

Le caractère accidenté du relief de la wilaya de Tizi-Ouzou, fait que près de la moitié des communes sont localisées sur les montagnes (31 communes sur les 67 que

compte la wilaya de Tizi-Ouzou). Ces communes s'étalent sur une superficie de 1 164.11 Km<sup>2</sup>.

A coté de ces communes montagneuses, on trouve des communes de plaines. Ces communes sont localisées tout au long de l'axe TADMAIT- TIZI OUZOU-FREHA. La superficie occupée par ces communes est estimée à 1 311.95 Km<sup>2</sup> (soit 44.35 % de la superficie totale de la Wilaya).

De plus, Tizi-Ouzou est une wilaya côtière. Les cinq communes côtières sont : Tigzirt, Azeffoun ; Mizrana ; Iflissen et Ait- Chafaa.

Le tableau ci- dessous, résume cette classification :

**Tableau N° 14 : classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le critère géographique**

<b>Communes côtières</b>	<b>Communes de plaines</b>	<b>Communes de montagnes</b>
<b>Tigzirt, Azeffoun Mizrana Iflissen ; Ait-Chafaa</b>	<b>Tadmait ; Sidi-Namane ; Draa-Ben-Khedda ; Tirmatine ; Ouaguenoun ; Boudjima ; Timizart ; Aghribs ; Ait-Aissa-Mimoun ; Freha ; Azazga ; Mekla ; Ait-Khelili ; Souama ; Tizi-Rached ; Irdjen ; Makouda ; M'Kira ; Tizi-Ghuenif ; Draa El Mizan ; Ain-Zaouia ; Frikat ; Boghni ; Bounouh ; Mechtras ; Assi-Youcef ; Tizi-N'Tlata ; Ait Bouadou ; Ouadhias ; Agouni-Gueghrane.</b>	<b>Ait-Yahia-Moussa ; Maatkas ; Souk- El-Tnine ; Beni-Douala ; Ait- Mahmoud ; Beni-Zmenzer ; Beni- Aissi ; Imsouhal ; Illilten ; Iferhounen ; Abi-Youcef ; Ain-El-Hammam ; Akbil ; Yatafen ; Iboudrarene ; Ouacifs ; Larba-Nath- Irathen ; Ait-Toudert ; Ait-Boumehdi ; Beni-Yenni ; Ait-Aggouacha ; Ait-Oumalou ; Ait-Yahia ; Akerou ; Zekri ; Yakouren ; Ifigha ; Idjeur ; Bouzeguene ; Beni- Zekki ; Illoula-Oumalou.</b>

Source : D'après les classifications de : Pr. Dahmani et de la Direction de la planification et de l'aménagement du territoire.

Cette classification est basée sur un facteur spécifique. En réalité, on trouve des communes dites de plaines par exemple dont une partie de leur relief est accidenté ; de même, les communes côtières sont également de plaines ou de montagnes.

### **3- Le critère de la richesse**

L'analyse des réalisations fiscales des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, nous révèle des divergences et des dispersions importantes entre les communes. En effet, on retrouve des communes riches, à l'instar de la commune de Tizi-Ouzou ; d'autres communes sont, contrairement, pauvres et déshéritées.

Cette disproportion dans le niveau de richesse est la conjugaison d'une multitude de facteurs parmi lesquels :

#### **a- Le facteur réglementaire et juridique**

La réglementation régissant la gestion et la valorisation des espaces est très rigide. Elle n'est, sans doute, pas la mieux adaptée aux spécificités locales. Celle-ci est, souvent, limitative de l'esprit d'initiative et d'entreprise au niveau local.

#### **b- Le facteur géographique**

Nous avons évoqué ci-dessus que le relief est très accidenté et que de nombreuses communes sont localisées dans des zones montagneuses déshéritées. ; Ceci pénalise d'autant le niveau et le rythme de l'activité économique et commerciale.

#### **c- Exode rural**

L'immigration des populations et des entreprises des zones de montagne vers les villes et les zones de plaines fait que les périphéries s'appauvrissent de plus en plus, creusant ainsi les écarts et les inégalités intercommunales dans l'accès des citoyens aux services publics rendus.

Pour classer les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur niveau de richesse, nous avons sélectionné le critère de la « **fiscalité** ». Désormais, le choix de ce critère n'est pas arbitraire. La fiscalité constitue une ressource qui est liée au territoire de sa perception. Elle témoigne, donc, du niveau de « développement économique » de la localité.

En fait, trois classes de communes sont distinguées suivant les seuils de recouvrements fiscaux en 2004.

Le tableau N° 15, ci- après, résume la répartition des richesses entre les communes la Wilaya de Tizi-Ouzou.

**Tableau N° 15 : Répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou suivant le critère de la richesse**

<b>Richesse &lt; 2 Millions DA</b>	<b>2millions&lt;Richesse &lt;10 millions de DA</b>	<b>10 millions &lt;Richesse&lt;20 millions</b>	<b>Richesse &gt;20 millions de DA</b>
<b>Akbil ; Zekri ; Ifigha ; Akerrou ; Ait-Chafa ; Beni-Yenni ; Yatafen ; Iboudrarene ; Assi-Youcef ; Bounouh Ait-Mahmoud ; Idjeur ; Illoula-Oumalou ; Beni- Zekki ; Tirmatine ; Ait-Yahia-Moussa ; Ait-Aggouacha ; Souamaa ; Ait-Khelili ; Ait-Bouadou ; Agouni- Gueghrane ; Imsouhal ; Tizi N'Tlata ; Illilten ; Boudjima ; Ait-Toudert ; Ait-Boumehdi ; Mizrana M'Kira ; Ait-Oumalou.</b>	<b>Abi-Youcef ; Ait- Yahia ; Yakouren ; Azeffoun ; Aghribs ; Mechtras ; Beni- Douala ; Beni- Zmenzer ; Beni-Aissi ; Bouzeguene ; Sidi- Namane ; Tadmait ; Frikat ; Irdjen ; Ain- Zaouia ; Ouadhias ; Iferhounen ; Maatkas ; Souk-El-Tnine ; Makouda ; Ouacifs ; Ouaguenoun ; Timizart ; Iflissen ; Ait-Aissa-Mimoun ; Tizi- Ghenif.</b>	<b>Ain-El- Hammam; Fréha ; Draa-El- Mizan ; Larba-Nath- Irathen ; Mekla ; Tigzirt.</b>	<b>Tizi-Ouzou ; Tizi-Rached ; Boghni ; Draa-Ben- Khedda ; Azazga.</b>

Source : Constitué à base des données de la Direction des impôts de la wilaya.

Le tableau N° 15, ci-dessus, montre les fortes disparités de niveaux de richesse entre les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou. En effet, on peut distinguer 04 groupes de communes : deux groupes de communes extrêmes et deux groupes intermédiaires :

D'un côté, on constate qu'il y a des communes très peu pourvues : ces communes, au nombre de 30, ont des recettes fiscales qui ne dépassent pas les deux millions de DA. De l'autre côté, on s'aperçoit que les recettes fiscales d'autres communes dépassent le seuil des vingt millions de DA. Ces communes sont au nombre de cinq ; il s'agit entre autre des communes de Tizi-Ouzou ; Draa-Ben-Khedda ; Boghni, Tizi-Rached et Azazga.

Ces communes sont caractérisées par l'existence d'une base industrielle et commerciale sur leurs territoires.

Les autres communes sont situées entre ces extrêmes ; le premier groupe de communes est au nombre de six. On peut les désigner par communes « moyennement riches ». elles disposent ainsi de recettes fiscales comprises entre dix millions et vingt millions de DA. Ces communes sont : Ain-El-Hammam ; Larbaa-Nath-Irathen ; Freha ; Draa-El-Mizan ; Mekla et Tizirt. Le second groupe comprend 26 communes dont les produits fiscaux compris entre deux millions et dix millions de DA.

### **B- Présentation des résultats du choix**

Le choix de l'échantillon est déterminé par la combinaison de ces trois critères (la taille des communes, leurs reliefs géographique et leurs richesses).

Cet échantillon est tiré au hasard ; il comprend huit communes représentant à peu près 12 % des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Ces communes sont : Tizi-Ouzou ; Azeffoun ; Tadmait ; Ait-Aissa-Mimoun ; Fréha ; Maatkas ; Beni-Yenni et Ifigha.

Ce tableau récapitule les caractéristiques de ces communes :

**Tableau N°16 : Synthèse du choix de l'échantillon de communes**

	<b>Critère géographique</b>	<b>Taille (Densité) RGPH 1998</b>	<b>Richesse (réalisations fiscales 2004)</b>
<b>TIZI OUZOU</b>	<b>PLAINE</b>	<b>1209 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>386.02 Millions DA</b>
<b>AZEFFOUN</b>	<b>COTIERE</b>	<b>131 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>5.85 Millions DA</b>
<b>TADMAIT</b>	<b>PLAINE</b>	<b>353 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>7.13 Millions DA</b>
<b>AIT AISSA MIMOUN</b>	<b>PLAINE</b>	<b>553 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>3.19 Millions DA</b>
<b>FREHA</b>	<b>PLAINE</b>	<b>343 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>11.95 Millions DA</b>
<b>MAATKAS</b>	<b>MONTAGNE</b>	<b>724 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>3.69 Millions DA</b>
<b>BENI YENNI</b>	<b>MONTAGNE</b>	<b>199 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>1.40 Millions DA</b>
<b>IFIGHA</b>	<b>MONTAGNE</b>	<b>179 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>1.04 Millions DA</b>
<b>MOYENNE</b>	<b>/</b>	<b>461 H/KM<sup>2</sup></b>	<b>52.53 Millions DA</b>
<b>ECART TYPE</b>	<b>/</b>	<b>218.36</b>	<b>134.79</b>

Source : Combinaison des trois critères choisis

Les communes du tableau N° 16, ci-dessus, sont sélectionnées sur la base de trois critères. Elles sont néanmoins tirées au hasard. L'objectif étant juste de représenter les différentes catégories de communes.

**Tableau N° 17 : Répartition des communes choisies par les critères du choix**

Communes de l'échantillon	CRITERE 1 « TAILLE »			CRITERE 2 «GEOGRAPHIQUE»			CRITERE 3 « RICHESSE »			
	Faible densité	Densité moyenne	Forte densité	Côtière	Plaine	Montagne	Très pauvre	pauvre	Moy. riche	riche
Ifigha	*					*	*			
B.yenni	*					*	*			
Azeffoun	*			*				*		
Tadmait		*			*			*		
Maatkas			*			*		*		
AA.Mimoun		*			*			*		
Freha		*			*				*	
T. Ouzou			*		*					*

Source : Données des tableaux 13 ; 14 ; 15 et 16 supra.

Le tableau N° 17 ci-dessus constitue la synthèse du choix de notre échantillon. Il montre ainsi le positionnement de chaque commune sur les trois critères.

- sur le plan de la taille, on constate alors que les 08 communes de l'échantillon se répartissent quasi équitablement sur les trois groupes de communes distingués. L'échantillon comporte trois communes à forte densité ; trois communes à densité moyenne et deux communes à faible densité.
- Sur le plan géographique, les communes de plaines sont plus répandues avec quatre communes (soit 50 % des communes choisies) ; puis, trois communes montagneuses. Une seule commune côtière est représentée.
- Sur le plan de la richesse fiscale, on peut remarquer que parmi les huit communes tirées, quatre communes sont « pauvres » ; deux communes « très pauvres » ; une commune « moyennement riche » et une autre commune « riche »<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Ces adjectifs sont utilisés juste pour qualifier les quatre catégories de communes désignées dans le Tableau N° 15.

## **Paragraphe 2 : Le rôle de l'Etat dans la correction des inégalités**

« La péréquation est la redistribution entre les collectivités locales en fonction inverse de leurs richesses relatives. Il s'agit d'une « péréquation active » verticale et horizontale et réalisée sur les ressources des collectivités les plus prospères dont une part est allouée aux collectivités les plus pauvres »<sup>1</sup>.

La péréquation active affectant la répartition des ressources mérite d'être complétée par une « péréquation passive » résultant du partage des fonctions dépen-sières entre les différents niveaux d'administration.

Dans ce qui suit, nous allons prêter attention à la seule péréquation active. Nous allons essayer de voir l'impact de la redistribution **verticale** et **horizontale** des ressources des collectivités locales.

En Algérie, la péréquation est assurée par l'Etat central par le biais de deux mécanismes principaux :

- 1) Fonds de solidarité ;
- 2) Plans Communaux de Développement.

L'objectif principal de la péréquation est de réduire les inégalités entre les collectivités locales, en visant ainsi de rendre un service public identique pour les citoyens résidents dans les différentes collectivités.

Si les inégalités intercommunales sont importantes, les différents moyens de péréquation sont ils viables ?

L'analyse ci-après, nous montre la vulnérabilité de ces procédés contribuant ainsi à l'aggravation de la crise des finances publiques communales.

### **A- Evolution des réalisations fiscales des communes de l'échantillon**

Les réalisations fiscales consistent en les sommes, effectivement, recouvrées par l'administration fiscale par le biais des receveurs<sup>2</sup> intercommunaux et reversées aux budgets communaux.

---

<sup>1</sup>Hertzog R, « A propos de la péréquation dans les finances locales » in « Revue française des finances publiques » N° 34, 1991, p.58.

<sup>2</sup> À noter que ces receveurs sont devenus trésoriers, sous tutelle, non pas de l'administration fiscale, mais du Trésorier en guise de la note N° 397/MF/DG/04, du 18 septembre 2004 portant transfert des recettes de gestion.

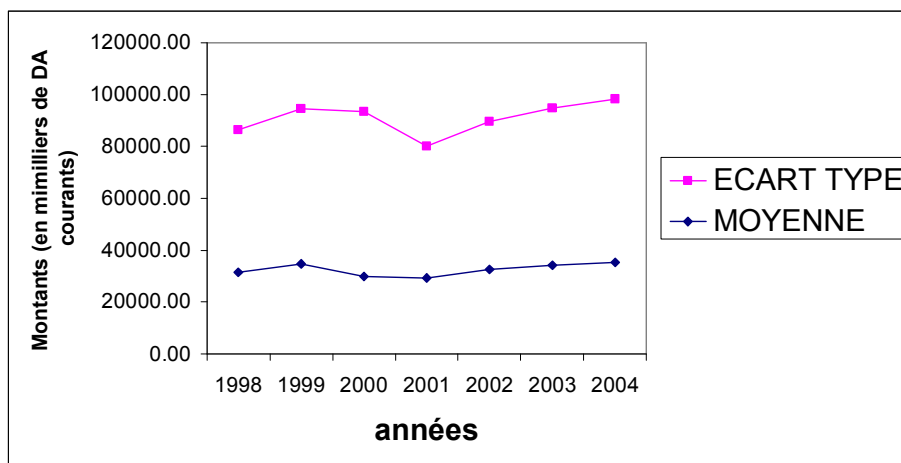
Les chiffres du tableau N° 18 sont extraits des états annuels de réalisations et des prévisions de recettes fiscales des collectivités locales de la période allant de 1998 à 2004 pour les communes de l'échantillon.

**Tableau N° 18 : Evolution des réalisations fiscales pour les communes de l'échantillon (en milliers de DA courants)**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TIZI OUZOU	338015.85	369140.56	391881.9	313785	351154.5	371634.5	386017.4
AZEFFOUN	9200.6	6398.73	8075	5698.9	6166.97	7483.04	5845.88
TADMAIT	8422.01	17097.88	18052.22	12996.4	8063.44	8962.6	7132.62
A.A.MIMOUN	5299.13	5120.49	3974.77	3202.08	3107.49	3174.65	3194.76
FREHA	10124.7	10523.15	13312.23	11028.9	12454.8	10834.32	11954.66
MAATKAS	4993.43	6326.01	5684.36	5206.9	4754.98	4186.75	3693.85
BENI YENNI	2464.25	3007.09	3105.8	1903.56	1938.58	1754.85	1399.51
IFIGHA	1417.97	1777.8	2029.13	1045.05	1272.59	916.58	1043.88
SOMME	379937.94	419391.71	446115.4	354867	388913.4	408947.3	420282.5
MOYENNE	47492.24	52423.96	99136.76	44358.39	48614.17	51118.41	52535.31
ECARTYPE	131135.40	144360.66	153851.14	122252.90	134358.59	141462.01	145510.53

Source : D'après les données de la Direction des impôts de la wilaya de Tizi-Ouzou

**Graphique N° 09 : Evolution de l'écartype et de la moyenne des réalisations fiscales (1998-2004)**



Source : Données du tableau N° 18 ci-dessus.

Le niveau des réalisations fiscales totales, le plus bas, est enregistré en 2001. Cependant, la tendance générale montre que toutes les communes ont enregistré des niveaux de réalisations plus bas en d'autres exercices – autres que l'exercice 2001- Ifigha et Beni-Yenni ont réalisé leur niveaux de réalisations fiscales le plus bas en 2003 ; Maatkas en 2004 ; Ait-Aissa-Mimoun en 2002 ; Fréha en 1998 et Tadmait en 2004.

En fait les réalisations faibles en 2001 de la commune de Tizi-Ouzou, ont influencé la tendance générale des réalisations fiscales des communes de l'échantillon.

La moyenne des réalisations fiscales des communes de l'échantillon semble importante en ce sens qu'aucune commune mis a part Tizi-Ouzou n'a réalisé un niveau de réalisation dépassant ou au moins égalisant la moyenne pour toute la période. Cette situation explique que la dispersion des données est très forte comme l'exprime l'écart type calculé pour chaque exercice budgétaire.

### **B- La péréquation par le biais du Fonds commun des collectivités locales (FCCL)**

L'attribution de péréquation du FCCL est une dotation de fonctionnement pour les collectivités locales. Son mode de répartition répond au souci d'atténuer les inégalités et les disparités de ressources financières existantes entre les communes.

Pour la répartition de cette péréquation, il est pris en considération le nombre d'habitants et la situation financière de la commune.

Le paysage des communes algériennes se caractérise par une grande diversité de niveaux de richesses. On distingue alors des communes riches dont le ratio de richesse dépasse 3000 DA/ Habitant telle que Tizi-Ouzou, d'autres communes sont pauvres, leur indice de richesse ne dépasse pas les 1000 DA/ Habitant ; c'est l'exemple des communes comme Ifigha.

Le tableau N° 19, ci-dessous, fait ressortir l'indice de richesse pour les quelques communes sélectionnées :

**Tableau N° 19 : Indice de la richesse des communes de l'échantillon**

	<b>Indice de richesse</b>	<b>Produits fiscaux en 2002</b>	<b>Recettes patrimoniales</b>	<b>Recettes FCCL VF+Péréquation</b>
<b>Tizi-Ouzou</b>	<b>3431</b>	<b>351 154.53</b>	<b>40 013.88</b>	<b>11 095.95</b>
<b>Azeffoun</b>	<b>1120</b>	<b>6 166.97</b>	<b>3 239.40</b>	<b>8 622.30</b>
<b>Tadmait</b>	<b>568</b>	<b>8 063.44</b>	<b>1 425.20</b>	<b>2 745.17</b>
<b>A.A-Mimoun</b>	<b>817</b>	<b>3 107.49</b>	<b>1 452.76</b>	<b>11 143.69</b>
<b>Fréha</b>	<b>1075</b>	<b>12 454.80</b>	<b>729.60</b>	<b>10 465.68</b>
<b>Mâatkas</b>	<b>851</b>	<b>4 754.98</b>	<b>610.68</b>	<b>21 181.60</b>
<b>Beni-yenni</b>	<b>869</b>	<b>1 983.58</b>	<b>314.88</b>	<b>3 664.96</b>
<b>Ifigha</b>	<b>800</b>	<b>1 272.59</b>	<b>529.88</b>	<b>4 778.35</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale (*montants exprimés en milliers de dinars*).

La formule de calcul de l'attribution de péréquation consiste à multiplier la différence positive entre le ratio d'équilibre moyen (REM) et le ratio de la commune (RC) par le nombre d'habitants (N) de la commune.

$$(REM - RC) \times N = PEREQUATION$$

Avec :

**REM** : Ratio d'équilibre moyen (Moyenne de ressources par habitant pour toutes les communes ;

**RC** : Ratio de la commune (Part de la recette moyenne par habitant dans la commune considérée.

L'analyse du tableau précédent est très révélatrice d'enseignements. En effet, on remarque que les dotations de péréquation ne sont pas inversement corrélées avec le potentiel fiscal des communes. Tizi-ouzou commune riche reçoit une dotation de péréquation en 2002 et se place en troisième rang dans l'importance de l'enveloppe allouée dans le classement des communes de l'échantillon ceci pousse à réfléchir sur l'efficacité de ces mécanismes de péréquation et la nécessité de revoir les critères de son allocation.

### **C- La péréquation par le biais des Plans communaux de développement (PCD)**

Si l'action du FCCL vise à doter, exclusivement, les sections de fonctionnement des budgets des communes<sup>1</sup> déshéritées, l'Etat a mis en place les PCD ; procédés visant à assurer un degré de développement adéquat pour toutes les communes.

Ces programmes d'action à moyen terme décidés dans la période du plan national jouent ils leur rôle de réduction des disparités régionales et l'amélioration du niveau de vie des populations ?

Nous allons procéder de la même manière pour essayer d'apporter une réponse à cette question. Nous reprenons le cas des communes sélectionnées pour des fins de comparaisons.

Le tableau N° 20 ci-dessous retrace l'évolution des enveloppes PCD accordées aux communes durant la période 1994/2004 :

**Tableau N°20 : Evolution des crédits de paiement pour les communes de l'échantillon (en milliers de DA courants)**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TIZI OUZOU	55044	76451	39988	18680	1323	23240	29599	14521	105420	93031	22422
AZEFFOUN	14322	10742	7932	3265	85	4542	15624	24304	16561	5180	18000
TADMAIT	6423	2075	10604	25285	835	8876	14457	25795	28818	17900	14000
Ait-Aissa-Mimoun	12331	6160	7486	7739	702	7302	9594	11051	21507	9240	4300
FREHA	17874	8188	6919	7508	610	6427	10754	7353	12521	3990	1203
MAATKAS	7831	10913	14159	4128	663	7690	23249	16168	20148	6094	3600
BENI-YENNI	11234	12416	8023	12008	651	4649	12499	12166	12919	13423	14937
IFIGHA	6527	8401	6064	5999	678	9121	6613	11661	11366	2092	5000
SOMME	62220	48153	53255	62667	4139	44065	77166	84194	107279	52739	43040
MOYENNE	10370	8025.5	8875.83	10444.5	689.83	7344.17	12861	14032.33	17879.83	8789.83	7173.33
ECART-TYPE	16096	24 272	11 341	7 723	337	6 010	7 606	6 512	31 554	30418	7 865

Source : D'après les données de la Direction de la planification et de l'aménagement du territoire (DPAT).

A première vue, il apparaît très clairement, que les enveloppes accordées au titre de programmes communaux de développement, sont indexées au prix du baril de pétrole. En effet, en 1998 ces enveloppes représentent seulement 7 % des dotations de 1997 ??

<sup>1</sup> A noter qu'avant 1994, le FCCL accordait aux communes une dotation de péréquation d'équipement et d'investissement. Cette dotation est affectée dès lors pour la prise en charge des frais de la garde communale.

enregistrant ainsi une chute de 93 %. Ce qui se traduit par des conséquences néfastes sur les communes, notamment par des retards de paiements et de concrétisations des travaux enclenchés.

Deuxièmement, en termes de comparaison, on s'interroge si ce dispositif vise réellement l'épanouissement des communes, le désenclavement et l'amélioration des conditions de vie des populations des communes les plus déshéritées.

En effet, le tableau montre des écarts importants en termes de dotations allouées (l'écart type est trop important). Plus grave encore, le tableau révèle que les communes riches s'accaparent des enveloppes les plus importantes. ; N'est ce pas ici une contradiction fondamentale et un détour par rapport aux objectifs assignés à ces plans.

Les communes riches disposant d'infrastructures de base et dont les commodités de vie des populations sont assurées et les taux de prélèvements fiscaux importants, continuent de percevoir ces dotations destinées, initialement, aux actions de développement prioritaires (Adduction en eau potable, assainissement...).

Cette situation implique une moindre incitation des communes « riches » pour l'autofinancement de leurs projets d'équipement et d'investissement ; ce qui implique des gaspillages importants de ressources de fonctionnement dépensées pour couvrir les seules charges de gestion.

*A contrario*, les communes pauvres perçoivent de maigres enveloppes qui s'ajoutent au manque flagrant de gisements fiscaux.

Cet état de fait s'aggrave, plus encore, avec l'exode des populations vers les communes riches.

#### **D- Les conséquences de l'introduction des nouveaux impôts sur les finances locales**

- le recouvrement des taxes sur l'environnement pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou dès leur instauration a été néant, d'après les données retracées dans l'annexe II de la Direction des impôts de la wilaya. Selon cette direction, ces impôts sont centralisés. C'est le cas des impôts sur le déstockage, la pollution atmosphériques ; les taxes sur les huiles et lubrifiants et les taxes sur les pneus. En fait malgré leur vertu qui consiste en la protection de l'environnement, leurs

retombées financières sont limitées et en faveur des communes riches disposant d'assises industrielles solides.

- l'impôt forfaitaire unique, introduit en 2007, semble être plus productif. D'après les estimations de l'administration fiscale, le recouvrement des impôts des populations soumises au régime du forfait de la wilaya de Tizi-Ouzou, s'accroît de 82.25% pour 2007 comparé aux chiffres de 2006. Cet accroissement est dû à une augmentation de la population fiscale d'une part et de l'importance des taux appliqués d'autre part.
- en effet, la population fiscale soumise à ce nouveau régime s'est accrue de 32 % entre 2006 et 2007. Cette augmentation s'explique par les nouvelles dispositions de la loi de finances 2007, qui impose ce nouveau régime d'imposition à tous les commerçants dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions de DA. Ces dispositions prévoient même le changement de régime d'imposition pour les commerçants déclarés au réel et générant un chiffre d'affaires inférieur à trois millions de DA.
- La population fiscale (personnes physiques ou morales) soumise au régime de l'Impôt forfaitaire unique s'est accru passant de 20 444 personnes à 26 686 personnes ; soit un accroissement de 6 242 personnes, représentant la population introduites dans le nouveau régime et des nouveaux déclarés.
- Sur le plan des recouvrements, on remarque que les chiffres sont très importants. On effet, les recouvrements des personnes soumises au forfait en 2006 s'élèvent à 542 554 362 DA. Les prévisions de l'exercice 2007 tablent sur un montant de 957 215 786 DA, soit un accroissement de 414 660 424 DA (représentant ainsi 82.25%).
- On conclut, alors, que ce nouvel impôt est plus productif à partir du moment où l'évolution des recouvrements est plus que proportionnelle par rapport à celle de la population fiscale.

**Tableau N° 21 : Population fiscale soumise à l'IFU en 2007**

Impôts payés population concernée	Exercice 2006			Exercice 2007
	Impôt sur le revenu global	Taxe sur l'activité professionnelle	Taxe sur la valeur ajoutée	Impôt forfaitaire unique (IFU)
Commerçants CA<3 000 000.00	Selon barème	2% du Chiffre d'affaires	0%	6% du chiffre d'affaires
Commerçants CA<3 000 000.00	Selon barème	2% du Chiffre d'affaires	17 % de la Valeur ajoutée	12% du chiffre d'affaires

Source : Lois de finances 2006 et 2007

Le barème de l'Impôt sur le revenu global (IRG) en 2006 est comme suit :

**Tableau N° 22 : Barème de l'Impôt sur le revenu global (2006)**

Fraction du revenu annuel imposable	Taux applicable
N'excédant pas 60 000.00 DA	0 %
De 60 001 DA à 180 000.00 DA	10 %
De 180 001 DA à 360 000.00 DA	20 %
De 360 001DA à 1 080 000.00 DA	30 %
De 1 080 001 DA à 3 240 000.00 DA	35 %
Supérieure à 3 240 000.00 DA	40 %

Source : Direction des impôts de la wilaya de Tizi-Ouzou

**Tableau N° 23 : État comparatif 2006 / 2007 des recouvrements de la population fiscale soumise au régime du forfait (Montants exprimés en DA)**

	2006	2007	Taux de variation
Population fiscale	20 444	26 686	32%
Recouvrements fiscaux*	542 555 362	957 215 786	82.25%

Source : Calculs effectués à base des données de la Direction des impôts

\* les chiffres de 2007 sont prévisionnels

La part de la commune du produit de l'impôt forfaitaire unique (IFU) étant de 40%.  
À cet effet, le montant prévisionnel est de  $(957\,215\,786 \times 40\%) = 382\,886\,314$  DA  
Ce chiffre ne comble pas le manque à gagner en termes de disparition du Versement forfaitaire (VF) et de la réduction du taux de la Taxe sur l'activité professionnelle (TAP) ?

La part de la commune du produit prévisionnel de l'impôt forfaitaire unique (IFU) pour 2007 ne représente que 63 % des seules recettes du Versement forfaitaire attribuées directement aux budgets communaux en 2000.

Ceci sans compter la part du Fonds commun des collectivités locales (FCCL) du produit du Versement forfaitaire (VF) destinée à être redistribuée aux communes déshéritées .

### **Conclusion du chapitre**

En Algérie, on ne peut nier l'existence d'une certaine décentralisation à partir du moment où il y a des ressources et des dépenses communales. Cependant, cette décentralisation est floue et ambiguë car les responsabilités ne sont pas clairement définies et les partages de missions et des finances entre l'Etat et les collectivités locales ne sont pas pleinement consacrées.

Si les textes de lois, successifs, ont enrichis le portefeuille d'activités communales, il demeure entendu que sur le plan des ressources fiscales, le problème reste celui de la raréfaction des recouvrements des impôts et taxes locales qui sont dus à des problèmes divers :

\* les impôts alloués aux communes algériennes sont difficilement gérables et recouvrables :

- le problème de l'impôt foncier se pose avec acuité. Cet impôt est considéré dans la littérature économique comme l'impôt local, par excellence.

En Algérie, le produit des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties est du ressort exclusif de la commune. Toutefois, la détermination du taux et des coefficients d'imposition reste du ressort de l'Etat central. Cette situation de monopole implique un taux de recouvrement très faible. L'impôt foncier en Algérie demeure un impôt improductif. En fait, les problèmes de la fiscalité foncière, en Algérie, ne sont pas liés à la politique de l'administration des taux par l'Etat central, ces impôts souffrent des

problèmes de l'évasion fiscale et des problèmes de recensement issus de la non existence de registres des cadastres.

L'application d'un impôt foncier équitable, et efficace nécessite la réunion des conditions suivantes : la mise à jour du registre des transactions immobilières ; un cadastre précis des îlots et des terrains bâtis et propriétés appuyés par des cartes géographiques mises à jour avec des cartes de peuplement ; un système d'évaluation foncière de la « valeur » des îlots et des terrains bâtis mis à jour pour fin de taxation.

- En plus des problèmes de la fiscalité foncière, en Algérie, la commune subit les conséquences de la baisse des taux des impôts partagés allant même jusqu'à la disparition de certains, en l'occurrence, le Versement forfaitaire disparu en 2006. Les autres baisses de taux concernent principalement le taux de la TAP et la part revenant à la commune du produit de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

\* Les problèmes des finances communales sont également posés en termes de l'inégale répartition des ressources entre communes. L'analyse des disparités intercommunales montre l'importance des écarts entre communes en termes de richesses. Si des subventions et transferts financiers sont prévus pour palier à ces inégalités financières il n'en demeure pas moins que les clés de répartition des subventions sont établies sur la base de critères ne permettant pas la correction de tels écarts.

## **Introduction**

Ce chapitre se veut comme un complément d'informations au précédent ; dans lequel certaines données, précédemment évoquées, seront détaillées et interprétées davantage.

En effet, quelques aspects méritent d'être intégrés et clarifiés à l'aide de techniques et méthodes scientifiques appropriées.

En premier lieu, une importance sera accordée au calcul de ratios de gestion. D'abord, sur les données collectées sur le terrain d'analyse (c'est-à-dire sur les finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou) et ce pour confirmer et appuyer les conclusions du troisième chapitre ; ensuite en calculera d'autres ratios sur des grandeurs d'ordre macro- économiques dans le but de comparer et de confronter les données pour savoir dans quelle mesure nos résultats sont généralisables.

En second lieu, il faut signaler que les résultats sont descriptifs dans la mesure où ils s'appuient sur l'analyse des données chiffrées. Certains éléments peuvent paraître flous et ambigus ; pour cela, nous avons jugé utile d'intégrer des données explicatives collectées par le biais d'entretiens réalisés avec les praticiens de la vie publique locale.

## **Section 1 : Évolution des ratios de marge de manœuvre locale et de l'autonomie financière communale**

Dans le premier chapitre d'analyse, nous avons fait un aperçu sur la notion d'autonomie financière, du niveau de la décentralisation et de la marge de manœuvre locale. Nous avons vu que la mesure de ces indicateurs a été une préoccupation des auteurs et des organisations internationales.

Dans cette section, nous allons essayer de mesurer quelques ratios de structure montrant le niveau de l'autonomie financière et la marge de manœuvre dont jouissent les autorités publiques communales en Algérie.

### **Paragraphe 1 : La mesure de l'autonomie financière communale**

Afin de mesurer cette autonomie financière, nous avons choisi deux ratios qui nous semblent faciles à mesurer.

#### **A- Le ratio : fiscalité / total des recettes**

Ce ratio constitue un bon indicateur de l'autonomie financière des communes.

Il convient, toutefois, de formuler deux remarques intéressantes :

- d'abord, en Algérie, le système fiscal n'est pas fondé sur le principe de la spécialisation fiscale qui consiste à affecter à chaque collectivité des bases d'imposition différentes, et dont l'objectif principal est d'éviter les dilutions de responsabilités.

En Algérie, beaucoup d'impôts sont partagés entre l'Etat, la wilaya, la commune et le Fonds commun des collectivités locales.

D'autres impôts sont dits « communaux » ; leur produit alimente en totalité les budgets communaux, c'est le cas des taxes foncières et des taxes d'assainissement.

Ensuite ; ce critère n'est pas, à lui seul suffisant pour qualifier un impôt de « local » ; il faut s'interroger sur la liberté dont disposent les autorités locales pour fixer les taux des impôts et taxes « locales ». Si cette liberté est ôtée, les communes ne peuvent pas mener de politiques fiscales. Les recettes fiscales s'identifient, alors, à une forme de subventionnement.

C'est la Direction générale des impôts qui, en Algérie, arrête chaque année, le taux de croissance des taxes directes locales<sup>1</sup>.

La formule de calcul ressemble à ceci :

$$\text{Prévisions de l'année} = (\mathbf{R} \times \mathbf{T}) \times 12/9$$

Avec :

- **R** = Recouvrements de l'impôt arrêtés au mois de septembre de l'année en cours ;
- **T** = Taux de croissance de l'impôt fixé par note émanant de la Direction Générale des impôts

### **B- Transferts financiers/ total des recettes**

La part des transferts financiers accordés par l'Etat et le Fonds commun des collectivités locales aux communes et ce qu'ils représentent par rapport aux recettes totales de ces dernières est un bon indicateur de l'autonomie financière communale.

Plus ces transferts sont importants, plus est limitée l'autonomie financière, et plus est faible le pouvoir de décision des autorités locales.

Dans tous les pays, même les plus libéraux, la pleine autonomie financière locale n'est pas consacrée et le caractère de financement mixte (impôt + subventions) prédomine.

Toutefois, il s'avère que les transferts conditionnels et les transferts sous forme de dotations globalisées n'ont pas les mêmes impacts sur l'autonomie financière.

Les communes n'ont aucune autorité quant à l'utilisation ou l'affectation d'une subvention conditionnelle. Il s'agit dans ce cas d'enveloppes financières qui transitent, seulement, par le canal local.

A l'inverse, les dotations globalisées confèrent aux autorités locales le soin de répartir les sommes d'argent et de choisir l'affectation appropriée. Ces transferts constituent, à côté des impôts locaux, un moyen financier complémentaire permettant aux autorités locales de mener des politiques publiques locales.

En Algérie, les subventions accordées par l'Etat et le Fonds commun des collectivités locales aux communes ont toutes le caractère conditionnel et sont toutes

---

<sup>1</sup> Note d'instruction N° 1733/MF/DGI/DOF/SDR/B1, du 19 septembre 2004 portant prévisions fiscales des collectivités locales pour 2005.

affectées à des dépenses particulières. Ceci réduit, considérablement, l'autonomie financière de ces communes, et laisse maintenu les mécanismes centralisateurs hérités.

Les subventions qui alimentent les budgets communaux sont destinées aux deux sections :

- A la section de fonctionnement, l'Etat accorde des subventions destinées, plus particulièrement, à équilibrer les déficits de la section.
- A la section d'équipement, on distingue les enveloppes inscrites au 5<sup>ème</sup> compte spécial du trésor public qui apparaît dans la structure du budget de l'Etat. Ces enveloppes sont destinées aux communes sous formes de plans communaux de développement. De plus, il y avait une subvention d'équipement émanant du Fonds commun des collectivités locales qui depuis 1994 est accordée à la section de fonctionnement pour couvrir les charges de la garde communale.

## **Paragraphe 2 : L'évolution des ratios de marge de manœuvre**

La marge de manœuvre des communes, consiste en le pouvoir qu'ont les autorités publiques locales à prendre les décisions financières. Pour mesurer cette marge de manœuvre, nous avons sélectionné les ratios ci-après :

### **A- Le ratio : Autofinancement / dépenses d'équipement**

L'autofinancement est la partie de l'excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement que l'assemblée populaire communale décide d'affecter à la section d'équipement et d'investissement.

L'autofinancement apparaît au budget par l'inscription du prélèvement, en dépenses, au compte comptable N° 83 de la section de fonctionnement. La contre partie étant inscrite soit à l'article 060, en recettes de la section d'équipement pour les communes chefs-lieux de Daïras ou bien, à l'article 100 pour les autres communes.

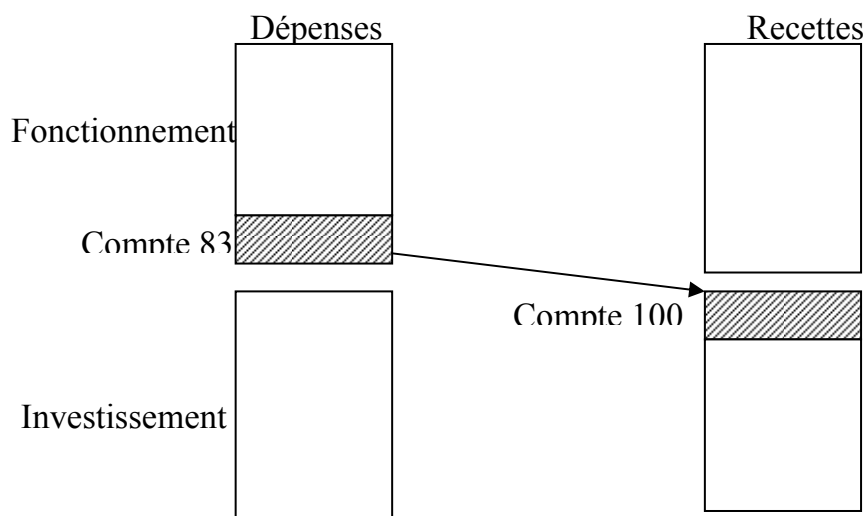
Il ne s'agit donc pas d'une recette nouvelle s'ajoutant aux produits et recettes existantes, mais de la part de fonctionnement pouvant être utilisée pour le financement des équipements et investissements des communes.

Le taux du prélèvement obligatoire est fixé par voie réglementaire<sup>1</sup>. Ce taux est fixé, actuellement, à 10 % des recettes fiscales communales.

---

<sup>1</sup> Art. 151 de la Loi n° 90-08 op.cit.

**Figure N° 06 : La relation entre les deux sections du budget communal**



**Source :**

L'autofinancement est, sans doute, le seul lien existant entre les deux sections du budget.

L'autofinancement revêt un caractère essentiel car seules ces recettes permettent à une commune de rembourser ces dettes (annuités en capital et en intérêts) d'une part, d'autre part, l'autofinancement doit être utilisé pour constituer les provisions pour amortissement sur les immobilisations de la commune. Enfin, ces recettes peuvent permettre aux communes, d'initier de nouveaux projets d'équipement et d'investissement.

Dans l'analyse financière de la commune, c'est la notion de l'épargne<sup>1</sup> qui est utilisée. Cette dernière est plus large que celle de l'autofinancement puisqu'elle intègre les produits domaniaux issus des aliénations de meubles et immeubles de la commune (article, ...) de la nomenclature.

$$\text{EPARGNE} = \text{AUTOFINANCEMENT} + \text{LES PRODUITS D'ALIENATIONS}$$

Nous allons, nous intéresser uniquement au ratio autofinancement / dépenses d'équipement, car, en l'absence d'une comptabilité patrimoniale, les aliénations de biens meubles et immeubles peuvent être interprétées comme une sorte d'appauvrissement de la commune.

<sup>1</sup> Boyer ; Laurant (1997), stratégie financière des collectivités locales, LGDJ, 2<sup>ème</sup> édition, p.105.

En fait, ce ratio permet de calculer la part des dépenses d'équipement et d'investissement financées par les recettes propres aux communes, et non pas, par le biais de transferts émanant d'autres collectivités ou établissements.

On signale que la marge de manœuvre des communes, est pleine, quant à l'utilisation de ce moyen de financement.

### **B- Le ratio : Dépenses d'équipements / total des dépenses**

Les dépenses du budget communal sont scindées en deux grands blocs :

La section de fonctionnement qui englobe l'ensemble des charges nécessaires au financement des services communaux (personnel et autres charges) ;

La section d'équipement et d'investissement qui quant à elle synthétise l'ensemble des dépenses effectuées par la commune pour satisfaire les besoins des citoyens en termes d'équipement public.

A l'inverse, si ce ratio est faible ceci nous amène à qualifier la commune comme une simple circonscription administrative.

Dans un contexte décentralisé, les communes en compétition doivent dépenser plus en équipement et investissement et ce pour deux raisons : d'une part, pour satisfaire les besoins de leurs citoyens ; et d'autre part, pour attirer de nouveaux citoyens et des entreprises, en prévenance des autres communes. Pour atteindre ce double objectif, les communes doivent rationaliser leurs dépenses. C'est à dire minimiser les dépenses de fonctionnement<sup>1</sup>.

En réalité, il faut être prudent lors de l'interprétation de ce ratio, car même si ce dernier est important, il convient de s'interroger sur l'origine de cet accroissement.

En fait, cet accroissement est-il dû à un autofinancement (efforts de la collectivité) ou bien à l'importance des concours financiers accordés par l'Etat, aux communes, sous forme de dotations et subventions.

Il faut, donc, mettre à côté de cet indicateur d'autres indicateurs mesurant le caractère obligatoire des dépenses et le niveau d'autofinancement des communes

### **C- Le ratio dépenses obligatoires / dépenses totales**

Les dépenses communales peuvent être classées selon des critères différents :

---

<sup>1</sup> L'une des conséquences des lois de la décentralisation en France de 1982, en est l'augmentation des dépenses d'équipement au détriment des dépenses de gestion. Voir CLUZEL J. (1989), Les finances locales décentralisées, LGDJ, p. 145

La classification des dépenses selon leur nature, prévue dans les deux nomenclatures budgétaires  $C_1$  et  $C_2$ <sup>1</sup>, a une finalité purement comptable. Elle consiste à répartir les dépenses (et les recettes) en classes<sup>2</sup>, comptes (sous classes) et articles.

Les dépenses et recettes communales, peuvent être également être classées par fonctions. Le classement fonctionnel permet de distinguer les affectations des dépenses. On distingue alors, les dépenses sociales, les dépenses économiques, ...

Cette classification est, exclusivement, prévue par la nomenclature  $C_2$  ; elle ne concerne donc que les seules communes chefs-lieux de daïras.

A côté de ces deux classifications, une troisième classification est basée sur le caractère obligatoire, nécessaire ou facultatif de la dépense. Cette classification n'est pas prévue dans les nomenclatures budgétaires mais elle est utilisée par certains auteurs<sup>3</sup>.

En effet, distinguer les dépenses obligatoires des autres dépenses est pleine de sens. Plus la part des dépenses obligatoires est importante, par rapport aux dépenses totales, plus l'autonomie financière de la commune est réduite et par conséquent la centralisation financière est importante.

A l'inverse, si le ratio dépenses obligatoires constitue une entrave sérieuse aux décisions et actions menées au niveau local, toutefois, est-il concevable de décider au centre pour agir local ? Faut-il, au contraire laisser le soin de décider de toutes les dépenses au niveau local ?

En Algérie, la liste des dépenses obligatoires est importante. Dans la section de fonctionnement du budget, on s'aperçoit que les autorités locales n'ont aucune maîtrise des dépenses suivantes dites obligatoires<sup>4</sup> :

- dépenses du personnel et charges y afférents ;
- produits des subventions affectés ;
- prélèvement pour les dépenses d'équipement ;
- dépenses d'électricité, gaz et eau ;
- participation obligatoire aux dépenses de la jeunesse ;

---

<sup>1</sup> Il existe deux nomenclatures budgétaires en Algérie.  $C_1$  pour les opérations comptables des petites communes 1971 et la  $C_2$  (1984) qui régit les communes chefs lieux de daïras.

<sup>2</sup> Ces classes sont distinguées, uniquement 5 apparaissent dans les budgets.

<sup>3</sup> C'est cette classification qui est utilisée par ISAIA H. et SPINDLER J., Histoire du droit des finances publiques : Les grands thèmes de finances locales, p. 491

<sup>4</sup> ALI ZIANE, thèse de doctorat d'Etat, Les finances publiques locales : Analyse et perspectives dans une économie en transition, Université d'Alger, p. 140

## Deuxième chapitre : Etat de la décentralisation des finances communales en Algérie

- produits des 3% de la TVA (affectés à l'aide sociale), grevés d'affectation spéciale ;
- fonds de garantie des impôts directs.

Quant aux dépenses d'équipement, seules les dépenses financées par l'autofinancement et le produit d'aliénation déterminent la marge de manœuvre des autorités locales. Les autres dépenses financées par les PCD et autres subventions sont obligatoires.

**Tableau N°24: Evolution du niveau de l'Autonomie financière communale**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>recettes totales</b>	<b>5181.65</b>	<b>6 074.68</b>	<b>5 876.2</b>	<b>6 681.69</b>	<b>6 324.66</b>	<b>6 192</b>	<b>8 532</b>
<b>Recettes fiscales</b>	<b>1 313.77</b>	<b>1 261.89</b>	<b>955.3</b>	<b>1 222.13</b>	<b>954.57</b>	<b>889.15</b>	<b>1 296.32</b>
<b>subventions</b>	<b>2 059.19</b>	<b>3 235.58</b>	<b>2 610.48</b>	<b>2 831.30</b>	<b>2 508.88</b>	<b>2 539.91</b>	<b>4 059.11</b>
<b>Ratio II/I</b>	<b>25.35%</b>	<b>20.77%</b>	<b>16.26%</b>	<b>18.29%</b>	<b>15.09%</b>	<b>14.36%</b>	<b>15.19%</b>
<b>Ratio III/I</b>	<b>39.74%</b>	<b>53.26%</b>	<b>44.42%</b>	<b>42.27%</b>	<b>39.67%</b>	<b>41%</b>	<b>47.58%</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale

*(Montants en millions de DA courants)*

Le tableau N° 24 retrace l'évolution de deux ratios principaux qui mesurent la part des dépenses budgétaires communales couvertes par des recettes de nature fiscales et la part des dépenses couvertes par des concours financiers émanant de l'Etat

Ce tableau montre que le financement par le biais des subventions est prépondérant et prend de l'ampleur d'exercice en exercice. Ce financement représente à lui seul près de 40 % du total des financements pour les exercices 2000 et 2004. Pour les autres exercices ce seuil est dépassé. C'est en 2001 que les concours financiers ont atteint leur apogée avec un ratio dépassant les 53.26 % des financements des budgets communaux. L'importance des subventions accordées en 2001 et en 2006 peut s'expliquer par les échéances électorales. Ceci confirme la corrélation entre les cycles électoraux et les budgets.

Le financement par le biais des ressources fiscales a, quant à lui, évolué dans un sens inverse. D'une part on remarque que ce moyen de financement tient une place de second rang après celle des subventions. D'autre part, on observe une régression des ressources enregistrées à partir de 2001. En 2005, les recettes fiscales recouvrées sont de l'ordre de 889.15 millions de dinars seulement. Ces recettes ont baissé d'environ un

tiers (1/3) comparativement aux recettes recouvrées en 2000. Cette dégradation s'explique par la réduction graduelle du taux du Versement forfaitaire de cinq points pour cette période passant ainsi de 6% à 1%. Toutefois, pour les exercices 2006 et 2003, l'importance du poste de recettes s'explique par le recouvrement des moins values fiscales reversées par le Fonds de garantie des Impôts directs (FGID).

On peut donc, clairement, déduire que le financement par le biais de l'impôt n'assure même pas un quart (1/4) des financements budgétaires. De plus, les taux de ces impôts ainsi que la part des communes du partage ne sont pas déterminés au niveau local. Sur le plan fiscal et financier, le niveau de la décentralisation demeure très limité car les communes algériennes ne disposent pas d'un pouvoir décisionnel en matière fiscale. Outre à cela, les subventions qui leur sont accordées sont toutes grevées d'affectation spéciale.

**Tableau N° 25 : Evolution de la marge de manœuvre communale**

*(Montants en millions de DA courants)*

	2000*	2001*	2002*	2003**	2004**	2005**	2006**
<b>Dépenses totales (I)</b>	<b>5 257.54</b>	<b>6 074.68</b>	<b>5 913.59</b>	<b>5 629.45</b>	<b>5 301.82</b>	<b>5 420.11</b>	<b>7 104.65</b>
<b>Dépenses d'équipement (II)</b>	<b>2 652.94</b>	<b>3 256.20</b>	<b>3 579.68</b>	<b>2 757.67</b>	<b>2 326.95</b>	<b>2 157.57</b>	<b>3 170.27</b>
<b>Dépenses obligatoires (III)</b>	<b>3 106.21</b>	<b>4 336.68</b>	<b>3 518.39</b>	<b>3 476.97</b>	<b>3 486.91</b>	<b>3 558.06</b>	<b>5 197.70</b>
<b>Autofinancement (IV)</b>	<b>326.92</b>	<b>258.15</b>	<b>218.78</b>	<b>404.17</b>	<b>407.09</b>	<b>352.98</b>	<b>339.10</b>
<b>Ratio (II)/(I)</b>	<b>50.46 %</b>	<b>53.60 %</b>	<b>60.53 %</b>	<b>48.99 %</b>	<b>43.89 %</b>	<b>39.81 %</b>	<b>44.62 %</b>
<b>Ratio (III)/(I)</b>	<b>59.08 %</b>	<b>71.39 %</b>	<b>59.50 %</b>	<b>61.76 %</b>	<b>65.77 %</b>	<b>65.65 %</b>	<b>73.16 %</b>
<b>Ratio (IV)/(II)</b>	<b>12.32%</b>	<b>7.93%</b>	<b>6.11%</b>	<b>14.66%</b>	<b>17.49%</b>	<b>16.36%</b>	<b>14.57 %</b>

Source: D'après les données de la Direction de l'administration locale.

\*Fixations budgétaires.

\*\*Réalizations budgétaires.

La marge de manœuvre des collectivités locales tient au pouvoir des autorités locales de jouir d'une compétence et d'une liberté de décision dépensière.

En effet, pour mesurer cette liberté, nous avons choisi trois ratios qui mesurent : l'importance des dépenses d'équipement dans la structure des dépenses totales ; la part des dépenses obligatoires rapportées aux dépenses totales et enfin la part des dépenses d'équipement financées par les ressources d'autofinancement.

L'analyse du tableau N° 25, montre que les dépenses obligatoires occupent une part très importante soit, en moyenne, 65.55 % du total des dépenses communales pour les sept exercices étudiés.

D'autre part, on remarque que les niveaux d'autofinancement des dépenses d'équipement des communes à atteint des seuils trop faibles pour les exercices 2001 et 2002 ; soit des niveaux en deçà même des seuils minimums imposés par la loi.

Pour les autres exercices; l'autofinancement dépasse le seuil minimum, mais reste toujours insuffisant. L'autofinancement représente, en moyenne, 12.11 % du total du financement de l'équipement public communal pour les exercices budgétaires étudiés. On est alors loin de communes entreprenantes. Les collectivités locales sont assistées par l'Etat central qui assure le financement de la quasi-totalité des dépenses et qui par conséquent dispose d'un pouvoir décisionnel important sur le niveau local comme en témoigne les transferts accordés par ce dernier. Ces transferts financiers sont, entre autre, conditionnels et affectés à la réalisation de projets bien déterminés.

Le niveau de décentralisation reste alors à un stade très rudimentaire en Algérie.

## **Section 2 :L'évolution des grandeurs macroéconomiques**

Dans cette section, nous allons essayer de voir comment certaines variables macroéconomiques ont évolué et quel était leur impact sur l'évolution des finances publiques communales.

### **Paragraphe 1 : Evolution comparative de la fiscalité pétrolière et des Plans communaux de développement**

Les recettes fiscales pétrolières occupent, le premier rang dans la structure du budget de l'Etat.

Les Plans communaux de développement sont des dotations de l'Etat destinées, à leur tour, au financement des dépenses d'équipement communales.

Quel lien existe-il entre ces deux variables ?

Le tableau N° 26, ci-dessous, montre la relation existant entre ces deux variables

**Tableau N°26 : Evolution comparative des PCD et de la fiscalité pétrolière**

exercices	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
PCD*	668	602	604	523	<u>43</u>	495	727	816	1091	1002	687
fiscalité pétrolière**	222	336	496,2	570,8	378,7	560,1	720	840,6	916,4	836.1	

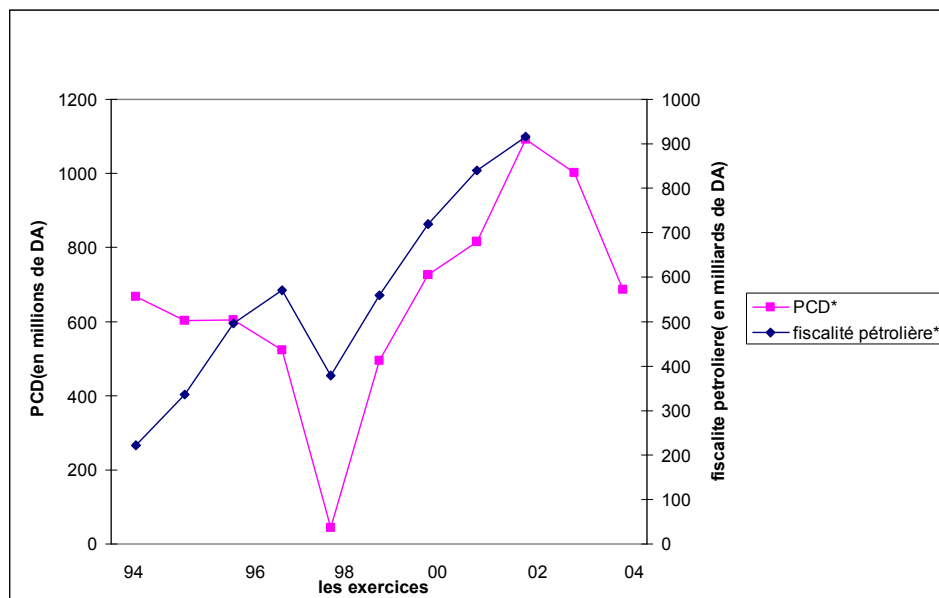
Sources : - Direction de l'administration locale pour les Plans communaux de développement  
- Lois de finances pour la fiscalité pétrolière

\*\*Fiscalité pétrolière : montants en milliards de DA courants

\*PCD : montants en millions de DA courants

Du tableau N° 26, on peut schématiser ces liens par le graphique N°10 ci-dessous.

**Graphique N°10 : Evolution comparative des PCD et  
de la fiscalité pétrolière**



Source : Données du tableau N° 26

Le graphique N°10, ci-dessus, met en relation l'évolution de deux grandeurs financières :

D'un côté, l'évolution des plans communaux de développement alloués au profit des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou (dont les montants sont exprimés en millions de DA) ;

De l'autre côté, l'évolution d'une grandeur macro économique, celle des recettes fiscales pétrolières collectées par l'Etat central pour faire face aux dépenses de fonctionnement, d'équipement et d'investissement publics (les montants sont exprimés en milliards de DA courants).

A travers l'analyse du tableau et du graphe illustratif ; il apparaît, clairement, que les deux courbes ont connu une évolution de même allure depuis 1996 :

- La courbe de la Fiscalité pétrolière a connu trois stades d'évolution :

D'abord, la phase allant de 1994 à 1997 caractérisée par une évolution croissante du niveau des prélèvements. *(Situation pouvant être expliquée par un*

**accroissement de la production due à l'exploitation de nouveaux gisements mais aussi à un accroissement des taux d'imposition).** En 1998, on remarque une chute brutale due aux conséquences immédiates de la crise financière asiatique et ses retombées sur le niveau de l'investissement et sur la demande du pétrole sur les marchés mondiaux. Ce qui s'est traduit par une chute drastique des prix de la matière première (contre choc pétrolier). Enfin, dès 1999, la courbe prend une ascension importante. Ainsi, le produit de la fiscalité pétrolière est passé de 378,7 milliards de DA en 1998 à 916,4 milliards de DA courants en 2002 soit une croissance de **142%**. **Ceci signifie que ce produit a plus que doublé.**

- l'évolution de la courbe des enveloppes PCD a, quant à elle, connu trois étapes successives :

Premièrement, la phase qui s'étend de 1994 à 1998 qui retrace une chute continue des plans communaux de développement (PCD) accordés aux communes. Cette baisse est due, principalement, aux répercussions de la crise économique qu'a connu l'Algérie à la fin des années 1980/ début des années 1990, avec la mise en œuvre du Plan d'ajustement structurel (PAS) et le rééchelonnement de la dette sur le niveau des dépenses publiques de l'Etat central. A cela s'ajoute l'effet contagieux de la crise financière mondiale du Sud Est Asiatique 1997/1998. En effet, l'enveloppe PCD allouée en 1998 était très maigre. Seulement 43 millions de DA courants contre 523 millions de DA en 1997(soit même pas un onzième des crédits de paiement accordés en 1997!!) ;

Deuxièmement, on observe un accroissement de la courbe à partir de 1999 jusqu'en 2002 où les enveloppes atteignent l'apogée dépassant le seuil d'un milliard quatre vingt et onze millions de dinars (1091 milliards de DA). Les raisons d'une telle flambée peuvent être liées à l'évolution du prix du baril de pétrole au début des années 2000 ; mais aussi et surtout à l'initiation du programme de relance économique qui comportait une enveloppe de plans communaux de développement (PCD) complémentaire.

Troisièmement, à partir de 2002, on remarque que la courbe entre dans une phase du déclin. La chute des enveloppes PCD pour la période allant de 2002 à 2004 est estimée à 30%. Cette baisse s'explique par l'arrivée à terme du programme triennal de relance économique (2001/2003).

Par conséquent, on observe que les deux variables ont deux points en commun : leur évolution instable et leur poids prépondérant dans la structure du budget.

Les recettes fiscales pétrolières sont fluctuantes et dépendantes de la contrainte extérieure ; autrement dit le prix du baril de pétrole est déterminé sur les marchés mondiaux des matières premières. Il est donc déterminé, entre autre, par l'évolution de la croissance économique mondiale.

Quant aux enveloppes des plans communaux de développement (PCD) accordées aux communes « vitales pour leur survie et développement », sont à leur tour fortement corrélées au produit de la fiscalité pétrolière. Le coefficient de corrélation des deux variables calculé pour la période allant de 1994 à 2003 est de **0.81**.

Ce constat démontre que les collectivités locales sont vraiment subordonnées à l'évolution d'une variable fluctuante (occupant une place primordiale dans le classement des ressources du budget de l'Etat). Les fluctuations des prix sur les marchés mondiaux peuvent influencer, négativement, sur les concrétisations des programmes d'équipements initiés par l'Etat central au profit des communes. Ainsi, la dépendance de cette variable « exogène » peut nuire à la conduite des « politiques » de développement en se répercutant, négativement, sur le respect des délais de réalisation des projets d'équipement.

## **Paragraphe 2 : Structure des dépenses publiques**

Le tableau N° 27 ci- dessous, compare la structure des dépenses budgétaires de l'Etat central et celle des dépenses publiques communales.

**Tableau N° 27 : Comparaison des structures des dépenses de l'Etat central et des dépenses communales**

	<b>Dépenses totales I</b>	<b>Dépenses de fonctionnement II</b>	<b>Dépenses d'équipement III</b>	<b>Ratio II/I</b>
<b>* Dépenses publiques de l'Etat central</b>	<b>158350</b>	<b>1045.50</b>	<b>538.00</b>	<b>66 %</b>
<b>** Dépenses publiques communales</b>	<b>5629.45</b>	<b>2871.78</b>	<b>2757.67</b>	<b>51 %</b>

Sources: -Budget de l'Etat pour les Dépenses de l'Etat central (lois de finances)

- Budgets communaux (calculées d'après les données de la Direction d'administration locale)

*\*Montants exprimés en milliards de DA (exercice 2002)*

*\*\*Montants exprimés en millions de DA (réalisations de l'exercice 2003)*

On remarque, à partir du tableau N°27 que les dépenses de fonctionnement représentent 66 % du total des dépenses budgétaires de l'Etat en 2002. Ce qui signifie que l'on dépense plus pour gérer que pour s'équiper.

La logique centralisatrice entraîne des gaspillages importants dus aux charges structurelles importantes et à des difficultés de maîtrise des charges de gestion.

En 2002, deux tiers (2/3) des ressources collectés par l'Etat sont employées pour le fonctionnement des services chargés de concrétiser les chantiers initiés par l'Etat (soit le tiers des dépenses restantes) !!

Pour les communes c'est, pratiquement, la même logique. En effet, même si les charges de fonctionnement représentent un peu plus que la moitié des dépenses totales. ; Le fait que l'Etat central assure l'essentiel des dépenses d'équipement des communes par le biais des Plans communaux de développement, signifie que le rôle de ces dernières est très limité et leur autonomie n'est pas pleinement consacrée.

En fait, qu'il s'agisse de l'Etat central ou de collectivités locales, cet excès de dépenses de fonctionnement s'explique par la pléthore des charges de personnel d'où l'interrogation suivante : n'est-t-il pas plus opportun de définir une stratégie de rationalisation de l'utilisation des effectifs de la fonction publique, sur le long terme, en se convergeant vers des recrutements basés plutôt sur l'aspect qualitatif au lieu du quantitatif dans le but de mieux dépenser. Autrement dit, la rationalisation de la gestion publique communale ne signifie t-elle pas une réduction de ses charges de gestion ? ; Ne faut t-il pas considérer la commune comme une entité de base capable de créer de la richesse ou du moins favoriser la génération de cette richesse ?

### **Paragraphe 3 : Evolution comparée des enveloppes PCD et des concours financiers accordés par le FCCL au titre de l'équipement public local**

Le tableau N° 28, ci-dessous montre l'évolution de ces deux modes de financement entre 1994 et 2000.

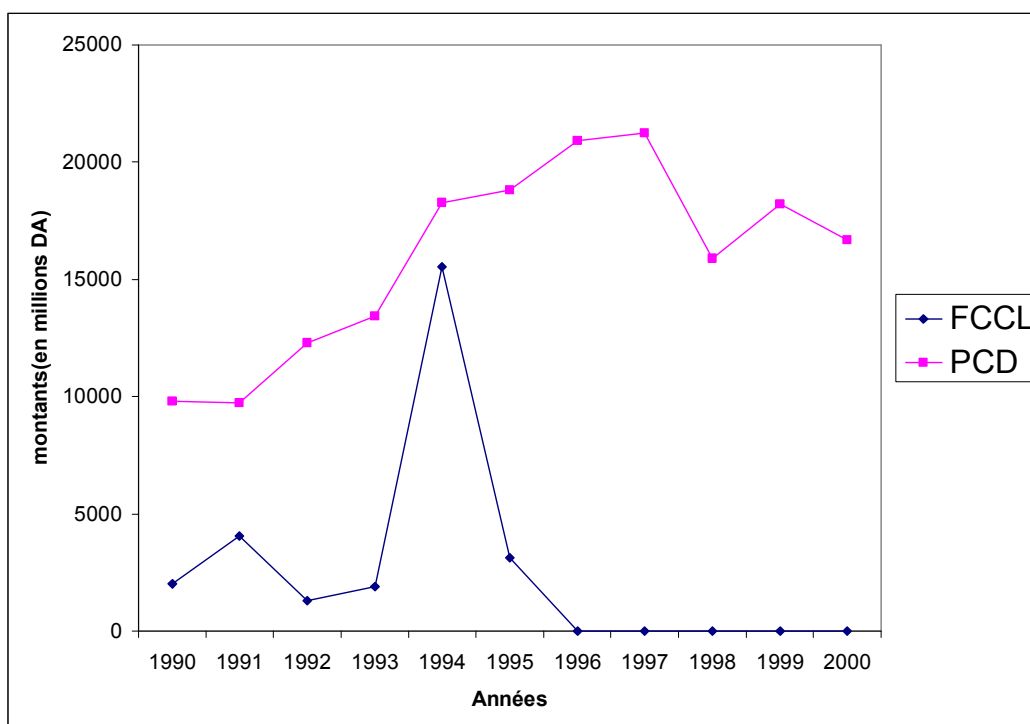
**Tableau N° 28 : Evolution des dotations du FCCL et de l'Etat accordées aux communes (1990-2000)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>FCCL</b>	<b>2012</b>	<b>4069</b>	<b>1290</b>	<b>1883</b>	<b>15520</b>	<b>3117</b>	/	/	/	/	/
<b>PCD</b>	<b>9810</b>	<b>9736</b>	<b>12297</b>	<b>13430</b>	<b>18265</b>	<b>18800</b>	<b>20900</b>	<b>21250</b>	<b>15904</b>	<b>18195</b>	<b>16680</b>
<b>TOTAL</b>	<b>11822</b>	<b>13805</b>	<b>13587</b>	<b>15313</b>	<b>33783</b>	<b>21917</b>	<b>20900</b>	<b>21250</b>	<b>15904</b>	<b>18195</b>	<b>16680</b>

Source : Rapport du Conseil national économique et social (CNES) 2001, op.cit. P.28

*(Montants exprimés en millions de DA courants)*

**Graphique N°11 : Evolution des dotations d'équipement de l'Etat (1990-2000) en millions de DA courants.**



Source : Données du tableau N° 28 supra.

Le graphique N° 11 est retracé sur la base des données du tableau 27.

On remarque, du tableau, que le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) a accordé des concours financiers pour un montant de 28 milliards de DA entre 1990 et 1995 destinés, exclusivement, à l'équipement des communes.

A partir de 1996, le FCCL n'a plus accordé de subventions d'équipement aux communes du fait de la lourde charge de fonctionnement de la garde communale, comme l'illustre l'évolution de la courbe du graphique N° 11.

L'importance de l'enveloppe accordée par le Fonds commun des collectivités locales en 1994 (56%) est due au recouvrement des reliquats des exercices antérieurs. Le financement, par le biais des Plans communaux de développement (PCD), de l'équipement public communal semble à cet effet le plus privilégié compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement et de la disparition des dotations d'équipement public du FCCL. Ainsi la courbe retraçant les PCD confirme ce constat. En fait, ces enveloppes sont en progression sauf en cas d'austérité financière publique comme ce fut le cas en 1998 avec la détérioration des prix du pétrole sur les marchés internationaux.

#### **Paragraphe 4 : Partage des recettes fiscales entre le FCCL et les collectivités locales**

Les impôts collectés au niveau local, font l'objet d'un partage entre l'Etat, les collectivités locales et le Fonds commun des collectivités locales (FCCL). En effet, les collectivités locales ont droit à seulement, une partie des impôts directs collectés sur son territoire. L'autre partie alimente le FCCL dans le but de la redistribuer.

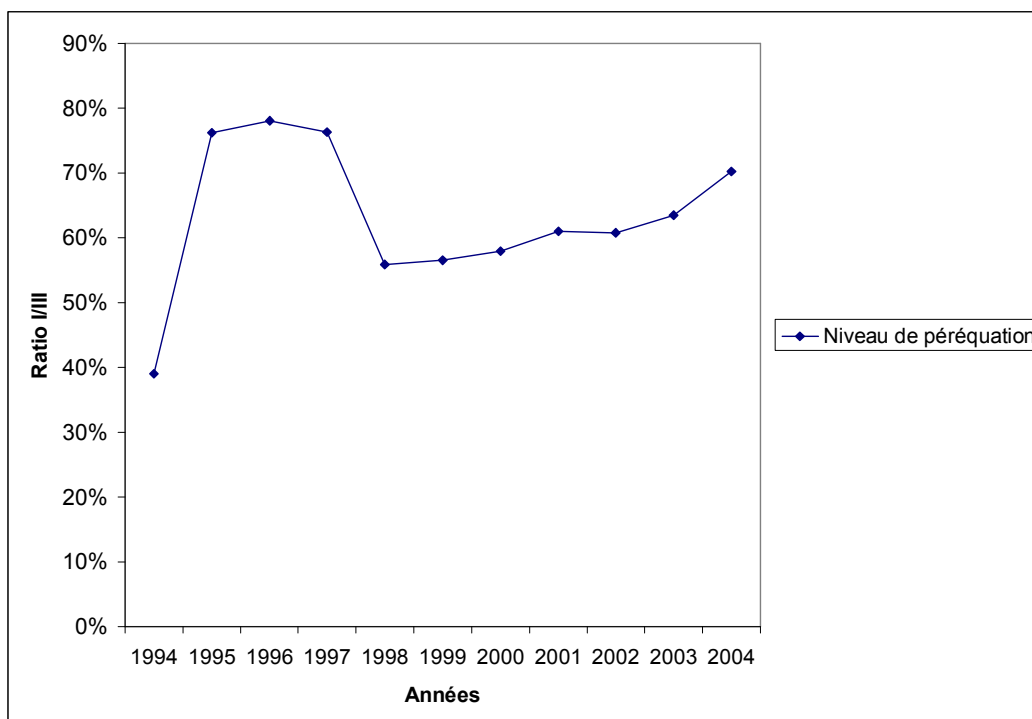
**Tableau N° 29 : Partage des recettes fiscales entre le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) et les collectivités locales**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Part du FCCL I</b>	<b>16758</b>	<b>54750</b>	<b>49674</b>	<b>53309</b>	<b>78590</b>	<b>85254</b>	<b>91590</b>	<b>95740</b>	<b>95652</b>	<b>98552</b>	<b>113492</b>
<b>Part des CL II</b>	<b>26217</b>	<b>17052</b>	<b>13986</b>	<b>16571</b>	<b>62121</b>	<b>65707</b>	<b>66371</b>	<b>61383</b>	<b>61704</b>	<b>56713</b>	<b>48249</b>
<b>TOTAL III</b>	<b>42975</b>	<b>71802</b>	<b>63630</b>	<b>69880</b>	<b>140711</b>	<b>150961</b>	<b>157963</b>	<b>157123</b>	<b>157356</b>	<b>155265</b>	<b>161741</b>
<b>RATIO I/III</b>	<b>38.99%</b>	<b>76.25%</b>	<b>78.07%</b>	<b>76.29%</b>	<b>55.85%</b>	<b>56.47%</b>	<b>57.98%</b>	<b>60.93%</b>	<b>60.79%</b>	<b>63.47%</b>	<b>70.17%</b>

Source : D'après les données de la Direction générale des impôts  
(montants exprimés en millions de DA courants)

Les chiffres du tableau N° 29, nous ont permis de tracer un graphique qui montre l'évolution du ratio mesurant le niveau de la péréquation. Ce ratio est obtenu en rapportant les montants accordés par le FCCL sur le montant total des recettes fiscales.

**Graphique N°12 : Evolution du niveau de la péréquation**



Source : Données du tableau N° 29 supra.

Le graphe N°12 représente l'évolution du ratio Recettes octroyées par le Fonds commun des collectivités locales (FCCL) rapportées au total des recettes fiscales locales.

L'analyse d'un tel graphique est très révélatrice malgré quelle ne se réserve pas à l'exclusivité communale.

En effet, le graphe ci-dessus fait ressortir trois périodes distinctes dans l'évolution de la péréquation :

- la première étape couvre la période allant de 1994 à 1997. Durant cette période, on observe une montée spectaculaire des recettes fiscales alimentant le Fonds commun des collectivités locales passant ainsi de 17 Milliards de DA en 1994 pour dépasser le seuil de 50 Milliards de DA courants en 1997. Le ratio, Recettes fiscales centralisées au niveau de ce fonds rapportées aux recettes fiscales a plus que doublé pour la même période. Ce ratio représente en 1997, plus de, trois quarts (3/4) du total des financements partagés entre le FCCL et les collectivités locales. Cet accroissement des recettes du FCCL est opéré au détriment du financement des dépenses publiques locales, à partir du moment où ce dernier est dicté par la situation sécuritaire conjoncturelle impliquant un

financement de lourdes charges de la garde communale confiée au Fonds commun des collectivités locales.

- La deuxième étape est caractérisée par le recul du ratio analysé en 1998 par rapport à 1997 de plus de 20 % (passant ainsi de 76.28 % à seulement 55.85 %) ; même si, en volume, la part des recettes fiscales du Fonds commun des collectivités locales a, sensiblement, augmenté en 1998 pour franchir le seuil de 78 Milliards de DA. On note ainsi une expansion importante des recouvrements de la fiscalité locale. Ces recouvrements ont plus que doublés en l'espace d'un exercice. Cette pression fiscale importante peut être expliquée par le recul des revenus de la fiscalité pétrolière du fait de la chute des prix de pétrole.
- La troisième étape allant de 1998 à 2004 est caractérisée par une évolution croissante quasi- uniforme du ratio analysé. Cette évolution ramène le taux des recettes du Fonds commun des collectivités locales (FCCL) rapportées au total des recettes fiscales de 55.85 % en 1998 à plus de 70 % en 2004. Ce qui signifie que les recettes allouées au FCCL atteignent, pratiquement, les seuils réalisés avant 1998 du fait du fardeau de la garde communale qui continue à peser sur les budgets du FCCL déviant ainsi considérablement ce dernier de son rôle de réduction des inégalités financières intercommunales malgré une amélioration relative de la situation sécuritaire du pays.

#### **Paragraphe 5 : Le poids des recettes fiscales dans le Produit intérieur brut (PIB)**

Dans l'analyse économique, le produit intérieur brut (PIB) représente la richesse créée, au cours d'une année par les différents agents exerçant une activité économique sur le territoire national. Dans cette analyse, l'Etat représente l'ensemble

des administrations publiques chargées d'offrir les services non marchands. Pour ce faire, l'Etat doit collecter des impôts et taxes nécessaires pour son fonctionnement et ainsi pour pouvoir participer, voire améliorer le résultat de l'activité économique.

Nous allons essayer de montrer le poids de ces prélèvements obligatoires sur la richesse générée durant la période 1999-2003.

**Tableau N° 30 : Evolution des recettes fiscales comparée au PIB  
Hors- hydrocarbures**

	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Fiscalité locale I</b>	<b>82.54</b>	<b>89.05</b>	<b>91.11</b>	<b>93.31</b>	<b>94.57</b>
<b>Fiscalité ordinaire de l'Etat II</b>	<b>201.97</b>	<b>215.88</b>	<b>239.32</b>	<b>269.05</b>	<b>283.95</b>
<b>Ratio I/II (en %)</b>	<b>40.87%</b>	<b>41.25%</b>	<b>38.07%</b>	<b>34.68%</b>	<b>33.31%</b>
<b>Fiscalité ordinaire totale (I+II)= III</b>	<b>284.51</b>	<b>304.93</b>	<b>330.43</b>	<b>362.36</b>	<b>378.52</b>
<b>PIB H-H (IV)</b>	<b>2146</b>	<b>2069</b>	<b>2368</b>	<b>2548</b>	<b>2792</b>
<b>Ratio III/IV</b>	<b>13.26%</b>	<b>14.74%</b>	<b>13.95%</b>	<b>14.22%</b>	<b>13.56%</b>
<b>Ratio I/IV</b>	<b>3.85%</b>	<b>4.30%</b>	<b>3.85%</b>	<b>3.66%</b>	<b>3.39%</b>

Source : D'après les données du Ministère des finances / Direction des opérations financières.

Le tableau N° 30, ci-dessus, est réalisé sur la base des chiffres communiqués par la Direction des opérations financières du Ministère des finances. Trois ratios ont été dégagés :

- Le ratio Fiscalité locale/Fiscalité ordinaire de l'Etat : Ce ratio, nous renseigne sur la répartition des financements entre l'Etat et les collectivités locales. On s'aperçoit que la fiscalité des collectivités locales est faible, comparativement, aux recettes fiscales ordinaires qui, elles, alimentent le budget de l'Etat central. Ces pourcentages sont négligeables, d'autant plus que les collectivités locales ne participent guère au produit de la fiscalité pétrolière réservée exclusivement au financement des dépenses budgétaires de l'Etat central. De plus, les recettes fiscales locales ne croissent pas au même rythme que les recettes fiscales de l'Etat central. Ainsi, on note une baisse du rapport entre les deux grandeurs de plus de 7 % pour la période allant de 1999 à 2003.
- Le ratio Fiscalité ordinaire/ PIB hors hydrocarbures : Ce ratio est obtenu en rapportant les recettes fiscales ordinaires collectées par l'Etat et les collectivités locales sur le PIB (richesse réalisée à l'intérieur du pays) hors hydrocarbures. Ce ratio est très important, car il nous donne une idée sur la part de la richesse, réalisée sur le territoire national, que l'Etat décide de collecter afin de la redistribuer et d'assurer son fonctionnement.

Le fait de ne prendre que la fiscalité ordinaire au numérateur nécessite de choisir au dénominateur du ratio le PIB hors hydrocarbures.

L'analyse de ce ratio fait ressortir ces conclusions :

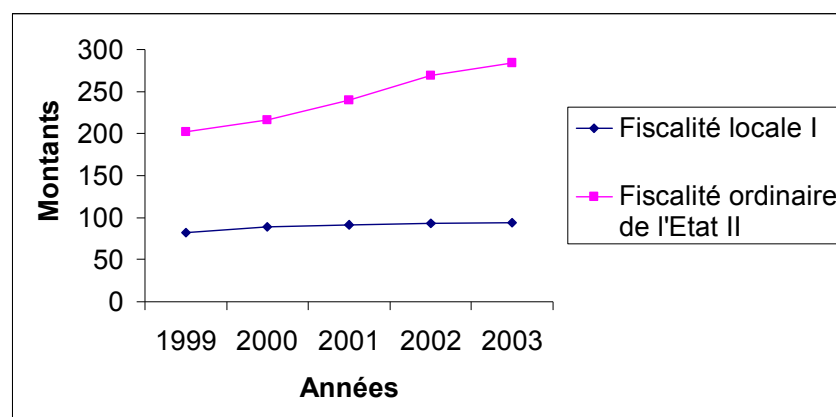
Ce ratio ne dépasse pas les 15% pour les exercices étudiés ceci signifie que le niveau de la pression fiscale est faible. Les recouvrements des recettes fiscales peuvent être expliqués par une importante évasion fiscale.

- Le ratio Fiscalité locale/ PIB hors hydrocarbures (PIB H-H) : Ce ratio montre l'évolution de la fiscalité affectée aux collectivités locales par rapport au PIB hors hydrocarbures.

On constate, que la « fiscalité locale » ne représente même pas 5 % du PIB hors hydrocarbures. Ce rapport est très faible ; ceci confirme la logique centralisatrice qui confère aux collectivités locales un rôle de second rang.

Par ailleurs, on remarque que la part de la fiscalité locale dans la richesse nationale est, de plus en plus, faible passant de 3.85% en 1999 à seulement 3.39 % du PIB hors hydrocarbures en 2003 ; l'explication de cette situation en est l'accroissement plus que proportionnel du PIB hors hydrocarbures par rapport à l'évolution des recettes fiscales locales.

**Graphique N° 13 : Evolution comparative des recettes fiscales ordinaires : période 1999/2003 (montants en Milliards de DA)**



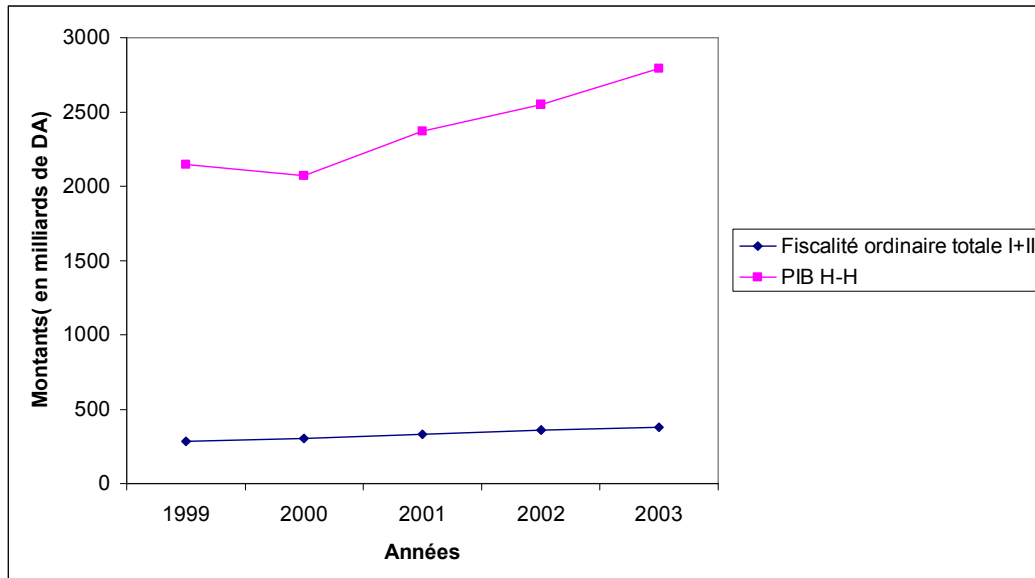
Source : D'après les données du Ministère des finances

À travers le graphique N° 13, on constate une évolution importante des recettes fiscales ordinaires de l'Etat central. Par contre, les recettes de la « fiscalité locale » ont évolué moins que proportionnellement et ce, pour la période allant de 1999 à 2003. Ce constat est confirmé par l'évolution du ratio qui rapporte les deux variables. Ce ratio, qui mesure le poids de la fiscalité locale par rapport à la fiscalité de l'Etat central passe

de près de 41 % en 1999 à, seulement, 33 % en 2003. Ce qui signifie que l'Etat collecte plus d'impôts mais la part des collectivités locales dans le produit de cette fiscalité se rétrécit d'année en année.

Une question se pose : ce manque à gagner est-il comblé par des efforts de transferts ?

#### **Graphique N°14 : Evolution comparative des recettes fiscales ordinaires**



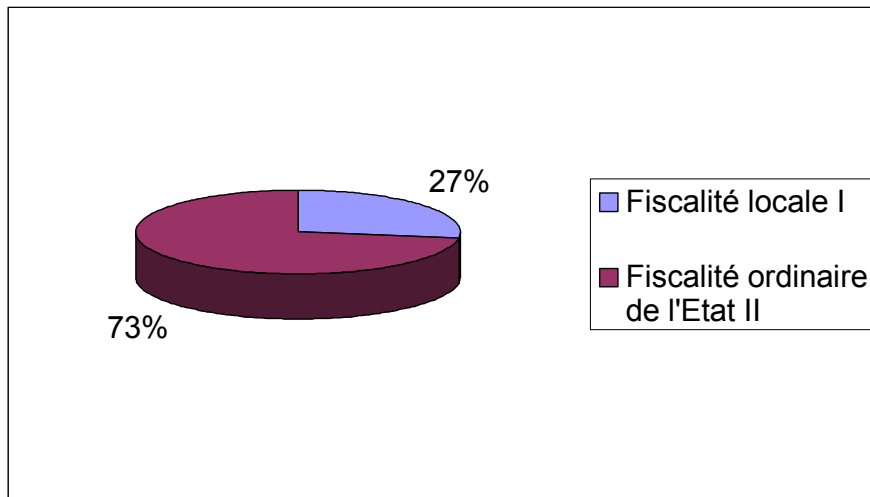
Source: D'après les données du ministère des finances et de la Direction de l'administration locale.

Le graphique N° 14 montre qu'il y a une évolution importante du PIB hors hydrocarbures à partir de 2001 ; générant ainsi, une croissance économique nominale de 14.45%; 7.60 % et de 9.58% enregistrée, respectivement, pour les exercices 2001 ; 2002 et 2003. À noter, toutefois, qu'une régression économique a été enregistrée en 2000 par rapport à 1999.

Quant aux recettes fiscales ordinaires, on constate que celles-ci n'ont pas suivi le même cheminement. L'accroissement des prélèvements fiscaux a été la règle pour tous les exercices. Ces prélèvements se sont accrus entre 1999 et 2003 de presque un tiers.

Le ratio, rapportant les recettes fiscales sur le PIB hors hydrocarbures, montre que le poids de la fiscalité dans le PIB a été, relativement, stable. Ce ratio évolue entre 13 % et 15% pour tous les exercices. La plus forte valeur du ratio a été enregistrée en 2000 avec 14.74 %. Cette valeur s'explique par la régression enregistrée en 2000.

**Graphique N° 15 : Répartition de la fiscalité ordinaire entre l'Etat et les collectivités locales.**

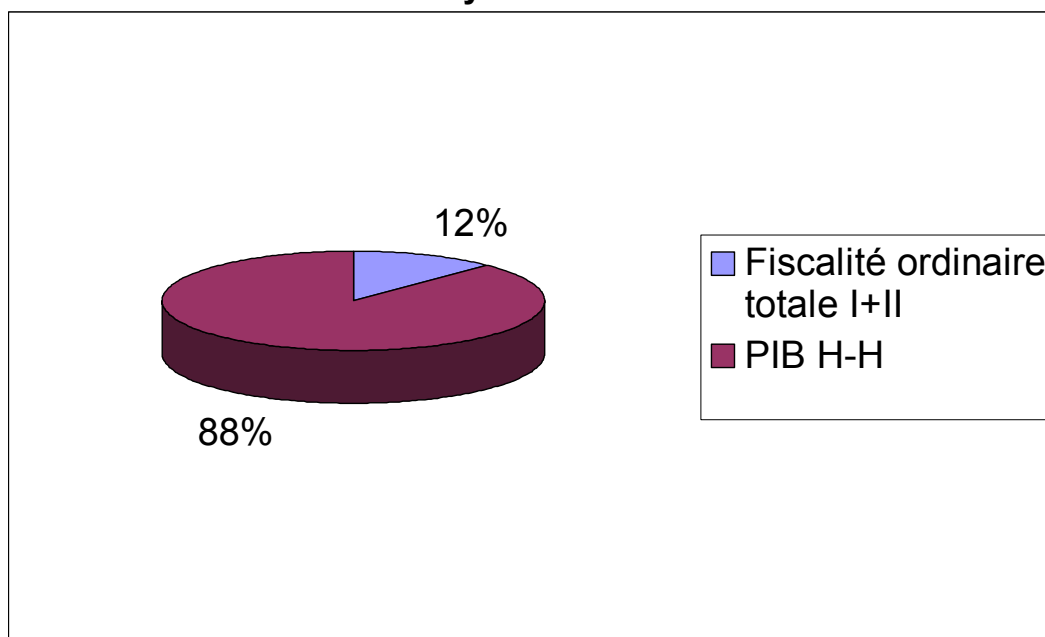


Source : D'après les données du Ministère des finances.

Le graphique N°15, nous renseigne sur la structure des recettes fiscales réparties entre l'Etat et les collectivités locales en Algérie. Nous avons alors fait recours au calcul des montants cumulés des recettes fiscales alimentant les collectivités locales et celles alimentant le budget de l'Etat pendant quatre ans soit de 1999 jusqu'à 2003.

On observe que les recettes fiscales des collectivités locales représentent, seulement, un peu plus d'un quart des recettes fiscales totales. Ceci est dû aux rendements importants de la fiscalité d'Etat comparée aux impôts « locaux ». Avec la fiscalité pétrolière l'Etat a la quasi-totalité du pouvoir fiscal.

**Graphique N°16 : Le poids de la fiscalité ordinaire dans le PIB hors hydrocarbures**



Source : D'après les données du Ministère des finances

### **Section 3 : Données explicatives du niveau de la décentralisation**

Le niveau de la décentralisation d'un pays ne peut être, seulement, donné par les indicateurs financiers. En fait, d'autres indicateurs peuvent être, plus au moins, explicatifs du niveau de la décentralisation. Ces indicateurs sont, en l'occurrence, le nombre d'entités territoriales ; les niveaux de contrôles et leurs opportunités ainsi que les relations entre élus et électeurs sur le marché politique.

#### **Paragraphe 1 : Le nombre d'entités territoriales**

L'une des raisons de la décentralisation en est la gestion de proximité et le rapprochement le plus possible de l'administré à l'administration. A ce sujet certains auteurs mentionnent que plus le nombre de collectivités locales est important et plus la décentralisation est assise, car ceci permet de répondre aux attentes et exigences divergentes des citoyens appartenant à des collectivités différentes.

Du point de vue théorique, cette question n'est pas laissée au hasard. En effet, la théorie des clubs détermine le nombre optimal d'individus qui doivent participer au financement d'un service public donné.

On ne peut tout de même reprendre cette théorie pour essayer d'en faire une vérification dans la réalité algérienne et ce pour deux raisons :

- D'abord, l'hypothèse de base n'est pas satisfaite, cette théorie suppose que c'est l'utilisateur qui supporte le coût du service rendu. Ce coût est donc en fonction du nombre d'individus qui participent au financement.
- Ensuite, cette théorie ne peut faire l'objet d'une application d'ensemble ; c'est à dire sur plusieurs collectivités et plusieurs services publics. Il en faudra une application pour chaque service donné.

Pratiquement, beaucoup de pays sont en quête d'un nombre « optimal » de collectivités locales. Certains pays réduisent leur nombre ; c'est le cas de la Suède ou de l'Angleterre<sup>1</sup> ; d'autres essaient de trouver certaines solutions telles que l'intercommunalité en France<sup>2</sup>.

Inversement, certains pays cherchent à augmenter le nombre de collectivités locales ; c'est le cas de l'Allemagne par exemple.

En Algérie, le nombre de collectivités locales n'a cessé de croître. Toutefois, l'évolution du maillage territorial, peut-elle être interprétée comme un signe de décentralisation ?

Examinons alors, les conséquences du dernier découpage administratif sur les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Fondé sur le critère des limites géographiques naturelles, le découpage administratif de 1984<sup>3</sup>, avait un double impact sur la configuration administrative de la wilaya de Tizi-Ouzou.

D'un côté, deux daïras (circonscription administrative), ont été rattachées à la wilaya de Boumerdès, entre autres Dellys et Bordj Ménaiel (au total 07 communes).

De l'autre, 36 nouvelles communes ont été créées (soit un accroissement de plus de 100%) en scindant les communes déjà existantes en plusieurs communes.

Les conséquences de ces découpages<sup>4</sup> sont désastreuses sur tous les plans :

---

<sup>1</sup> Bechard I., « Organisation territoriale des administrations publiques : comparaisons internationales », dans « *territoires et développement économique* », Ouvrage collectif, l'Harmattan p. 91

<sup>2</sup> En France le maillage territorial est important avec plus de 36 000 communes. Cet émiettement fait que des actions sont entreprises par un échelon intercommunal

<sup>3</sup> Loi N° 84-09 du 04 février 1984

<sup>4</sup> Voir à sujet le mémoire de magister de Beladjel née Hamitouche S., Les implications du découpage administratif sur la wilaya de Tizi-Ouzou, Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou, 2002.

Sur le plan social, le problème fondamental est celui de l'éparpillement des familles entre plusieurs différentes communes ;

sur le plan économique et financier, ces nouvelles communes sont dépourvues de tout moyen, la plupart d'entre elles sont situées sur des espaces géographiques déshérités.

## **Paragraphe 2 : Synthèse des résultats des entretiens réalisés avec des responsables locaux**

Cette section se veut comme un complément des résultats d'analyse de notre travail. Par le biais de ces interviews, des explications sont demandées à des intervenants directs dans le champ des finances publiques communales.

Les conditions de déroulement de ces entretiens sont extrêmement difficiles. Les difficultés rencontrées sont celles de trouver des interlocuteurs soucieux d'apporter des réponses et éclaircissements à nos questions.

Il faut signaler que le travail de terrain a été, énormément, coûteux en terme de temps. Quoique l'on dise, cette réalité est loin d'être caractérisée et notre déception ne peut être mesurée.

On s'aperçoit, enfin, que la vision ainsi que les objectifs fixés lors de notre première problématique sont loin d'être atteints et que le champ d'analyse des finances publiques communales est vraiment « verrouillé ».

### **A- Les recouvrements fiscaux**

Le problème fondamental des recouvrements fiscaux consiste en l'évasion fiscale dont souffrent les principales taxes locales (la taxe sur les propriétés bâties ; la taxe sur les propriétés non bâties et la taxe d'assainissement). En effet, le refus de paiement des sommes dues par les citoyens est dû au fait que leur recouvrement s'effectue par voie de rôle. Ainsi, l'administration fiscale procède à l'envoi d'une quittance au client pour payer ; si le client ne se manifeste pas- ce qui est d'ailleurs souvent le cas- la procédure légale envisageable consiste en ces trois étapes :

- Envoi au client d'un avertissement sans pénalités ;

- Si le redevable persiste, le fisc procède à l'envoi d'un commandement comportant 10% de pénalités et 3 % de pénalités pour chaque mois de retard supplémentaire et se à concurrence de 25 %.
- La dernière étape étant la saisie qui permettra au fisc de récupérer ses impôts ainsi que les frais engagés.

Cependant, cette troisième étape n'est jamais appliquée même si les sommes à recouvrer sont importantes.

À coté de ce problème, d'autres explications peuvent être formulées entre autres :

- nous pouvons citer l'absence de coordination entre l'administration fiscale et les ordonnateurs des budgets communaux ;
- des problèmes de recensements des terres et des constructions illicites et l'absence d'une mise à jour des fichiers ;
- outre cela, il y a lieu de mentionner l'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent certaines localités, ce qui entrave les recouvrements fiscaux aggravant, ainsi, la situation financière de celles-ci.
- À coté de cela, un problème fondamental persiste du fait des taux figés imposés par l'Etat pour toutes les communes sans aucune prise en considération de la mouvance et de l'évolution des territoires.

Enfin, la fiscalité doit être conçue dans le cadre d'une stratégie globale visant à accroître les bases d'imposition et à réduire les taux ; ceci pourrait mettre fin à l'évasion fiscale. Il faudrait également, diversifier les efforts de sensibilisation afin d'avoir des citoyens dotés d'un certain civisme, des citoyens qui expriment leur avis en votant et en payant leurs impôts.

## **B- Procédure et contenu du budget**

1) Le calendrier budgétaire n'est jamais respecté. Des retards importants sont devenus coutume lors de la préparation, l'adoption et l'approbation du budget.

Ces retards sont dus à la conjugaison de plusieurs facteurs :

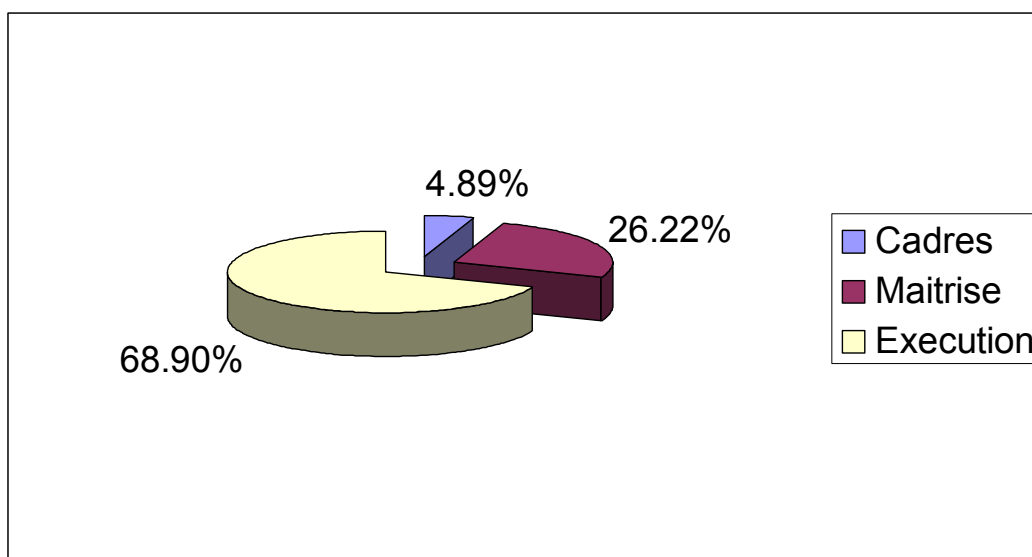
**a-** des problèmes de gestion liés à l'absence d'un encadrement adéquat au sein des communes. Le tableau N° 31, suivant, montre l'évolution de la situation des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

**Tableau N° 31 : Evolution des effectifs des communes par statuts**

	2000		2001		2002		2003	
	Effectif	en %	Effectif	en %	Effectif	en %	Effectif	en %
<b>Cadres</b>	<b>253</b>	<b>3.85%</b>	<b>286</b>	<b>4.19%</b>	<b>312</b>	<b>4.55%</b>	<b>341</b>	<b>4.89%</b>
<b>Maîtrise</b>	<b>883</b>	<b>13.44%</b>	<b>926</b>	<b>13.56%</b>	<b>970</b>	<b>14.15%</b>	<b>1830</b>	<b>26.22%</b>
<b>Exécution</b>	<b>5435</b>	<b>82.71%</b>	<b>5619</b>	<b>82.26%</b>	<b>5573</b>	<b>81.30%</b>	<b>4809</b>	<b>68.90%</b>
<b>Total</b>	<b>6571</b>	<b>100%</b>	<b>6831</b>	<b>100%</b>	<b>6855</b>	<b>100%</b>	<b>6980</b>	<b>100%</b>

Source : Direction d'administration locale (DAL) de Tizi-Ouzou, repris du mémoire de Magister, MOULAI K., (2005) Université de Tizi-Ouzou, p.133.

**Graphique N° 17 : Structure des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en 2003**



Source : données du tableau N° 31.

Le tableau N° 31 ci-dessus montre que la proportion du personnel d'encadrement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, ne dépasse pas les 5% du total des effectifs pour la période allant de 2000 à 2003 enregistrant une légère évolution dans le sens de la hausse, en passant de 3.85% en 2000 à 4.89 % en 2003.

**b-** des problèmes financiers entraînés par la faiblesse des subventions accordées par l'Etat et le Fonds commun des collectivités locales et des retards dans leur attribution empêchant ainsi la tenue d'une comptabilité saine. S'ajoute à cela, le non recouvrement de certains impôts et la non révision des bases de calcul des loyers des biens immeubles communaux.

2- les deux principaux modes de financement du budget révèlent des insuffisances majeures :

a- Les Plans Communaux de Développement (PCD) constituant, sans doute, le principal dispositif de financement de l'équipement public communal. Toutefois, cet instrument de plan est quelque part dépassé et nécessite une rénovation et une adaptation à la conjoncture économique actuelle en accordant plus de liberté de choix à l'affectation de ces enveloppes aux ordonnateurs des budgets communaux et une responsabilisation de ces derniers. Les enveloppes de plans communaux de développement (PCD) peuvent être désormais globalisées.

b- sur le plan fiscal, les baisses des taux du Versement forfaitaire et de la Taxe sur l'activité professionnelle ont provoqué un préjudice pour la commune du fait du manque à gagner. Ces deux impôts, devant nous le rappeler, sont les plus productifs pour la commune. La disparition du Versement forfaitaire en 2006 accentue davantage la dégradation de la situation financière des communes pauvres.

### **C- Les problèmes de gestion**

1- Les restes à réaliser issus des écarts importants entre les prévisions et les réalisations. Ces écarts s'expriment, notamment, en équipement. Les restes à réaliser ont pour cause, le non respect des clauses de contrats de marchés et des délais d'exécution des projets.

**Tableau N° 32 : Evolution des restes à réaliser en dépenses d'équipement**

	<b>Prévisions</b>	<b>Réalisations</b>	<b>Restes à réaliser</b>	<b>Taux de réalisation</b>
<b>2003</b>	<b>4 124 765 308.49</b>	<b>2 757 671 805.13</b>	<b>1 367 093 503.36</b>	<b>66.86 %</b>
<b>2004</b>	<b>4 253 136 400.96</b>	<b>2 326 952 447.48</b>	<b>1 926 183 953.48</b>	<b>54.71 %</b>
<b>2005</b>	<b>3 521 467 037.75</b>	<b>2 157 572 434.17</b>	<b>1 363 894 603.58</b>	<b>61.27 %</b>
<b>2006</b>	<b>5 725 450 541.72</b>	<b>3 170 270 949.18</b>	<b>2 555 179 592.54</b>	<b>55.37 %</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale (montants en DA courants)

**Tableau N° 33 : Evolution des restes à réaliser en recettes d'équipement**

	<b>Prévisions</b>	<b>Réalisations</b>	<b>Restes à réaliser</b>	<b>Taux de réalisation</b>
<b>2003</b>	<b>4 124 765 308.49</b>	<b>3 236 963 976.60</b>	<b>887 801 331.90</b>	<b>78.48 %</b>
<b>2004</b>	<b>4 253 136 400.96</b>	<b>3 133 753 819.35</b>	<b>1 119 382 581.61</b>	<b>73.68 %</b>
<b>2005</b>	<b>3 521 467 037.75</b>	<b>2 760 910 165.68</b>	<b>760 556 872.07</b>	<b>78.40 %</b>
<b>2006</b>	<b>5 725 450 541.72</b>	<b>4 209 336 414.34</b>	<b>1 516 114 127.38</b>	<b>73.52 %</b>

Source : D'après les données de la Direction de l'administration locale (montants en DA courants)

Quelle signification donner aux restes à réaliser ?

C'est le compte administratif qui retrace à la fois les prévisions et les réalisations budgétaires communales. C'est en fait, le budget réel qui permet d'apprécier la gestion budgétaire publique communale. Ainsi, plus les espérances de dépenses et de recettes formulées au début de l'exercice budgétaire ( le premier janvier de l'année N) sont proches des concrétisations budgétaires réelles réalisées à la fin de l'exercice budgétaire ( 31 mars de l'année N+1), plus la gestion est Inversement l'importance des restes à réaliser ( écarts entre prévisions et réalisations) signifie que la gestion publique communale est mauvaise.

Il convient tout de même d'apporter quelques précisions :

- les restes à réaliser, en dépenses, signifient que les enveloppes budgétaires consacrées au programme ou bien au chapitre budgétaire ne sont pas consommées en intégralité
- les restes à réaliser, en recettes, signifient par contre que les financements prévus à de tels programmes budgétaires ne sont pas mobilisés.

On s'aperçoit, de la lecture des tableaux N° 31 et 32 que les restes à réaliser sont importants, tant en dépenses qu'en recettes. Cette situation s'explique d'une part par les problèmes rencontrés lors de la passation de marchés ( à titre d'exemple ; trouver l'entrepreneur pour tel ou tel projet, résiliations des marchés ... ) ; d'autre part, les restes à réaliser liés aux retards conséquents dans l'attribution des

enveloppes budgétaires de Plans communaux de développement (PCD) par l'organe déconcentré de la wilaya, chargés de leur répartitions entre les communes. À préciser que le reliquat des enveloppes retourne à l'Etat. À titre d'exemple, si une commune ne consomme pas les crédits de paiements (PCD), il convient à cette dernière de convaincre l'organe déconcentré de la wilaya, en l'occurrence, la Direction de la planification et de l'aménagement du territoire (DPAT) pour les ajouter aux crédits à octroyer l'année suivante.

**2-** Les déficits budgétaires sont, principalement, dus à la non sincérité des écritures comptables. En effet, les communes procèdent à l'élaboration de leurs budgets en revalorisant les recettes et en sous-estimant les dépenses afin d'avoir des budgets équilibrés et présentables. De la sorte, ces communes peuvent mieux prétendre aux subventions d'équilibre lors de l'élaboration du budget supplémentaire.

**3-** Le contrôle à priori exercé par la tutelle communale s'avère donc un contrôle formel bien que les budgets soient présentés par la quasi-totalité des communes en équilibre fictif ; faute de moyens financiers suffisants pour la couverture des dépenses (certaines communes n'arrivent même pas à couvrir avec les moyens financiers dont elles disposent le seul poste de dépenses Frais du Personnel). Les communes persistent à présenter des budgets « erronés » et les autorités de tutelle à les approuver malgré l'instruction du ministère de l'intérieur qui somme les autorités de tutelle de cesser d'approuver des budgets en équilibre fictif<sup>1</sup>.

#### **4-** L'endettement des communes

Les communes n'ont pas de dettes financières issues d'emprunts contractés auprès des institutions financières. Les dettes des communes proviennent du non paiement des factures de leurs fournisseurs (à l'instar des factures d'électricité, de gaz et des factures présentées par des entrepreneurs soumissionnés pour réaliser des projets d'équipements publics communaux).

#### **5-** Gestion des biens publics

Le recours à la concession est l'une des formes de gestion des services publics. En effet, la délégation de la gestion des biens publics communaux n'est pas très répandue et n'est surtout pas rentable pour les communes qui y ont fait recours.

---

<sup>1</sup> Instruction du ministère de l'intérieur N° 19-94, du 30 mars 1994 portant modalités nouvelles d'octroi de subventions exceptionnelles d'équilibre pour 1994.

Certaines communes se voient même empêchées d'utiliser les redevances produites par ces modes. C'est le cas des communes côtières qui se voient « confisquer » le droit de toucher les revenus de la concession des plages publiques. Ceci se traduit par une perte de près de deux millions de dinars par plage.

Enfin, on peut dire qu'il y a énormément de problèmes caractérisant les relations entre les différents intervenant dans la procédure budgétaire.

- Au niveau de l'ordonnateur, la non tenue de la comptabilité auxiliaire (livres de détails, chemises comptables...) a pour conséquence immédiate les dépassements de crédits ouverts.
- Au niveau du receveur, on peut dire que les rejets de paiements sont importants (plus de 50% de rejets), parfois ces rejets ne sont pas tellement justifiés : problèmes de forme, moindres erreurs de saisie...

Au niveau du contrôle, aucun contrôle ne semble concret et sévère, ceci explique la situation de laisser-aller et entrave l'émergence de l'esprit de compétitivité et d'initiative.

### **Conclusion du chapitre**

Les finances publiques communales algériennes ne dérogent pas aux finances publiques de l'Etat central ; bien au contraire ; elles constituent un prolongement des règles et procédures de l'échelon central aux échelons inférieurs.

La structure des budgets communaux ressemble considérablement à celle du budget de l'Etat central. Les dépenses de fonctionnement priment sur celles destinées à la réalisation des équipements socio collectifs.

Sur le plan des ressources, on s'aperçoit que l'autonomie financière de la commune est très réduite en raison de la monopolisation du pouvoir de lever l'impôt et de déterminer les taux d'évolution des impôts locaux, mais aussi par la conditionnalité liée à l'utilisation des transferts financiers octroyés aux communes.

La marge de manœuvre des autorités communales est surtout limitée par la faiblesse de l'autofinancement dégagé pour combler des dépenses d'équipement. Cette situation est due à l'importance des charges de gestion. L'importance des dépenses obligatoires face aux autres dépenses illustre cet état de fait.

On déduit, également, que les enveloppes PCD constituent la principale ressource des budgets communaux. Ces enveloppes assurent la quasi-totalité des financements des sections d'équipement et d'investissement des budgets communaux. La forte corrélation des Plans communaux de développement aux recettes fiscales pétrolières peut s'expliquer par une des caractéristiques de l'économie algérienne dépendante du secteur des hydrocarbures.

Un autre élément, à signaler : le faible poids des recettes fiscales ordinaires, en général, et des recettes fiscales locales en particulier par rapport au PIB. Ce qui illustre le faible degré de décentralisation des finances publiques communales, mais aussi, les problèmes liés à l'évasion fiscale.

Enfin, les communes algériennes demeurent sous encadrées, les cadres ne représentent que 5% du total des effectifs selon les données de la Direction de l'administration locale de la wilaya de Tizi-ouzou. Ce fait caractérise en fait toutes les communes algériennes comme le montre l'étude faite par le CENEAP.

## **Conclusion de la partie**

L'analyse de l'évolution des finances publiques communales en Algérie, peut être résumée ainsi :

- Face à l'accroissement, au fil du temps, du champ de compétences locales, le champ fiscal local se rétrécit. Il n'y a pas de transferts financiers accordés en contre partie des nouvelles prérogatives communales cédées entre 1980 et 1990. Cette situation favorise une certaine dilution des responsabilités confiées aux divers échelons de gouvernements ;
- En Algérie la décentralisation n'est pas effective, elle est inachevée. L'analyse du ratio fiscalité locale/ PIB montre le stade rudimentaire de la décentralisation financière et témoigne de ce fait de la forte dépendance des collectivités locales envers l'Etat central, ce ratio ne représente même pas 5% du produit intérieur brut pour les exercices étudiés ;
- Les inégalités financières intercommunales demeurent importantes et les mécanismes de péréquation adoptés ne permettent pas de les corriger. La commune de Tizi-Ouzou totalisant à elle seule plus d'un tiers des recettes de fonctionnement des 67 communes de la wilaya reçoit des dotations de péréquation et se place en troisième rang selon l'importance des subventions FCCL accordée parmi les communes de l'échantillon en 2002. Pour le même exercice la commune de Tizi-Ouzou bénéficie d'un dixième des enveloppes PCD accordées aux communes de la wilaya de Tizi-ouzou.;
- la dépendance des collectivités locales envers l'Etat central apparaît surtout en analysant la corrélation étroite qui existe entre l'évolution des dépenses d'équipement communal et la fiscalité pétrolière. Cette situation montre la vulnérabilité des finances communales et leur dépendance vis-à-vis d'une variable extérieure dont l'évolution est instable ;
- une autre situation paradoxale consiste en l'obligation faite aux communes d'affecter une partie de ces recettes de fonctionnement pour les dépenses d'équipement et d'investissement, alors que la quasi-totalité des budgets communaux sont déficitaires ;

- cette situation favorise l'insincérité des inscriptions portées sur les budgets approuvés dès lors en équilibre fictif ;
- les entretiens réalisés convergent vers l'importance du problème de recouvrement des taxes locales. En effet, les recettes publiques communales ne sont pas totalement recouvrées ; beaucoup d'impôts ne sont pas perçus en raison de la forte évasion fiscale, d'autres sont perçus partiellement en raison des baisses d'impôts décidées par le législateur ;
- bref, un manque à gagner en matière fiscale semble être très important et difficile à combler par les communes déjà en difficultés financières malgré l'instauration de nouveaux impôts ;
- quant aux produits domaniaux et d'exploitation des services publics, leur rendement est quasi-nul pour les communes. Cette situation est due principalement à la non actualisation des bases des loyers et au manque d'initiatives en matière de recours aux formules de gestion favorisant les partenariats Public/Privé, entre autre la régie et la concession

## **Conclusion générale**

Au terme de notre travail, nous avons tenté de dresser cet état des lieux sur les finances publiques locales algériennes et des finances communales en particulier :

### **La répartition des impôts entre l'Etat et les collectivités locales**

La première conclusion qui ressort est l'absence d'une spécialisation fiscale en Algérie ; il existe un partage du produit des différents impôts.

a) Aux communes, incombe la tâche d'offrir les services de proximité aux citoyens.

Pour ce faire, ces entités disposent des impôts suivants :

- les taxes foncières : l'impôt foncier est un impôt local par excellence. Cependant, la commune algérienne se heurte à des problèmes de taille, empêchant le recouvrement de ces taxes. Entre autre, l'absence des fichiers des cadastres actualisés et l'évasion importante dont souffrent ces impôts. S'ajoute à cela, les problèmes d'administration des taux de ces taxes ;
- l'impôt sur le travail : il s'agit de la TAP et du VF ; ces impôts sont classés dans une logique de disparition. Depuis 2001, le taux de ces impôts n'a cessé de diminuer. Le rendement de ces impôts est important, car ils sont prélevés à la source ;
- l'impôt sur la consommation : La commune bénéficie d'une part de l'impôt sur la consommation, en l'occurrence la TVA. Cependant, la part qui revient à la commune, de cet impôt rentable, est faible.

b) L'Etat central est chargé de la stabilisation macroéconomique et de la redistribution intercollectivités exercées, essentiellement, par le biais du FCCL.

L'échelon de gouvernement central jouit de ressources fiscales abondantes : la fiscalité pétrolière, l'impôt sur le patrimoine, l'impôt sur le revenu global, l'impôt sur le bénéfice des sociétés, et du principal de l'impôt neutre (la TVA). L'Etat se réserve ainsi l'essentiel des impôts productifs et facilement recouvrables.

c) L'introduction de nouveaux impôts, en l'occurrence, l'Impôt forfaitaire unique (IFU) et les taxes « écologiques », n'a pas allégé l'indigence des ressources fiscales communales. Toutefois, il est tout de même tôt de juger sur leur rendement. Quant aux taxes locales (Taxes d'assainissement et Taxes foncières) leur produit reste, jusqu'à

présent, limité en raison de la non actualisation des bases d'imposition, de la rigidité des taux et des difficultés de leur gestion.

### **La structure générale des budgets communaux**

Les règles budgétaires élaborées sont strictes, toutefois, leur traduction sur le terrain souffre de la rigueur nécessaire laissant ainsi des règles tacites s'y substituer. Il en est ainsi de la règle de l'équilibre budgétaire. Cette règle propre aux budgets locaux est largement bafouée et la quasi-totalité des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou sont votés en équilibre fictif et approuvés par l'autorité de tutelle. 90 % des budgets communaux souffrent d'un déficit chronique de plus en plus aigu.

### **La dégradation des recettes fiscales des communes et inégalités financières intercommunales**

En Algérie le système fiscal est centralisé. C'est le législateur qui a la compétence de lever l'impôt, déterminer l'assiette et le taux d'imposition. L'Etat central est, par le biais de l'administration fiscale, chargé de recouvrer tous les impôts et de les répartir entre les différents échelons.

La fiscalité « locale » s'identifie dans ce cas à une forme de subventionnement que les communes ne peuvent contrôler.

L'impact de cette « relance par l'offre » est significatif sur les communes. Il se traduit par de moins values fiscales importantes difficiles à combler.

Le produit des impôts fonciers est intégralement versé aux communes. Ces impôts « locaux » restent peu productifs en raison principalement de l'évasion fiscale ; de la non actualisation des bases d'imposition et de la non maîtrise de l'évolution du parc immobilier.

D'autre part, l'analyse des recettes fiscales communales nous permet de dégager ces remarques :

Il existe des écarts importants en termes de richesses fiscales entre les communes, un exemple permet d'illustrer cet état de fait critique : en 2001 les fixations de recettes fiscales ont atteint le seuil de 339 millions de DA pour la seule commune de Tizi-Ouzou. Pour le même exercice 54 communes sur les 67 communes que compte la wilaya de Tizi-Ouzou avaient des recouvrements en deçà de la barre de

dix (10) millions de DA ; parmi ces communes 6 avaient moins de un million de DA de recettes fiscales !

Ces inégalités sont dues essentiellement au fait que la commune de Tizi-Ouzou est caractérisée par l'importance du secteur tertiaire (notamment le secteur tertiaire inférieur) et du secteur secondaire (en raison principalement de la localisation d'une zone industrielle sur son territoire). Les autres communes sont pauvres ; la quasi-totalité de ces communes se situent dans les zones montagneuses déshéritées.

Pour le même exercice (2001), la commune de Tizi-Ouzou détient à elle seule un quart ( $\frac{1}{4}$ ) des recettes de fonctionnement totales. Malheureusement l'effort d'équipement de cette commune est faible, ces recettes sont principalement orientées vers les dépenses de gestion (notamment les rémunérations du personnel).

De plus un dixième ( $\frac{1}{10}$ ) des enveloppes des PCD en 2001 ont été accordées à la commune de Tizi-Ouzou ! Ne faut-il pas rénover ces instruments de plan dont les programmes sont ceux de l'adduction en eau potable, assainissements, pistes... Ces programmes sont conçus pour permettre l'égalité des citoyens devant le service rendu et le désenclavement des zones rurales. Autrement dit, ne faut-il pas prendre comme clés de répartition le niveau de richesse des communes et leur capacité de mobiliser l'épargne comme principaux critères d'octroi des concours financiers de l'Etat ?

Ne faut-il pas plutôt encourager les communes déshéritées en initiant des programmes spécifiques leur permettant de se mettre à niveau.

### **L'ampleur des déficits budgétaires et l'importance des restes à réaliser**

- Le déficit du budget d'une commune provient essentiellement du fait que ses dépenses dépassent les recettes disponibles, cela a des effets néfastes sur la situation financière de la commune. Il est entraîné par une gestion incohérente des finances communales et par l'absence de contrôle effectif.

En 2002 seules 7 communes n'étaient pas déficitaires. Seules les communes de Tizi-Ouzou, Ain-El-Hammam, Azazga, Tizi-Rached, Draa-Ben-Khedda sont, en règle générale, excédentaires ; il s'agit des communes qui couvrent leurs dépenses sans difficultés parce que elles recueillent d'importantes recettes fiscales.

Le seuil de déficit pour l'ensemble des communes de la wilaya a augmenté en passant de trente (30) millions de DA en 2000 à trente six (36) millions de DA en 2002 d'après les chiffres de la Direction de l'administration locale de Tizi-ouzou.

Les communes déficitaires souffrent de l'augmentation des charges obligatoires telles que les charges de personnels ; des charges de consommation de l'énergie électrique (factures de Sonelgaz) ainsi que les frais de fonctionnement des écoles primaires et les cantines scolaires alors que les recettes de fonctionnement communales recouvrées ont évolués dans un sens inverse.

- Les restes à réaliser apparaissent dans le compte administratif. Ce dernier est le document retraçant à la fois les prévisions et les réalisations budgétaires de la fin de l'exercice. C'est en effet, le budget réel qui permet d'apprécier la gestion budgétaire.

Ainsi, plus les espérances de dépenses et de recettes formulées au 1<sup>er</sup> janvier de l'année N sont proches des concrétisations réelles du 31 mars de l'année N+1 et plus la gestion est bonne. Inversement, l'importance des restes à réaliser (écarts entre prévisions et réalisations) signifie que la gestion publique communale est mauvaise.

### **La prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local et faible marge de manœuvre des autorités locales**

S'ajoute à cela la forte dépendance financière de la commune envers l'Etat. En effet, face à la dégradation des recettes fiscales communales, le financement par le biais des subventions prend le dessus dans la structure des budgets communaux.

Toutefois, on constate que les transferts de l'Etat sont principalement issus des recettes fiscales pétrolières ; ce qui fait que les finances publiques communales sont à leur tour fortement corrélées au prix du pétrole. L'analyse de l'évolution des crédits de paiement des plans communaux de développement (PCD), pendant une décennie, confirme cette tendance. La chute des prix du baril de pétrole en 1998 a entraîné une chute d'un tiers des recettes fiscales pétrolières collectées par rapport à l'exercice 1997 (passant de 570,8 milliards de dinars à 378,7 milliards de dinars courants). Pour cet exercice, les enveloppes PCD accordées aux communes étaient très maigres.

La faiblesse de la marge de manœuvre des autorités locales est due à plusieurs facteurs :

- la faiblesse de l'effort d'équipement communal : le prélèvement sur recettes de fonctionnement est ce que prélève une commune de sa section de fonctionnement pour la section d'équipement et d'investissement (épargne). Le minimum légal est de 10 % des recettes fiscales. L'avantage d'un tel financement est la liberté qu'il confère aux autorités locales de décider et d'agir. Cependant, on observe que cet effort est insignifiant : ces recettes ne financent que 12,32 % des dépenses d'équipement de 2000 et seulement 6,11 % en 2002.
- les transferts grevés d'affectation spéciale : contrairement à l'autofinancement, les financements par le biais de subventions de fonctionnement d'équipement sont tous grevés d'affectation spéciale. Ces financements ne font que transiter par le canal local. C'est l'Etat qui décide, les communes se contentent du rôle d'exécuteur.
- L'importance des dépenses obligatoires.

### **En Algérie, la décentralisation financière est elle souhaitable ?**

La question est très pertinente et demande beaucoup d'efforts de vérification. Il s'agit de résoudre un dilemme

- d'une part la gestion actuelle est inefficace et elle est source de gaspillage et source de dilution des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales. (la commune demeure toujours sous la tutelle de l'Etat et les financements sont partagés entre les différentes collectivités publiques).

Il faut donc rénover les pratiques en vue de les adapter aux réformes multidimensionnelles au cours desquelles les impératifs de compétitivité et d'efficacité de gestion s'imposent.

- d'autre part une décentralisation pourrait aggraver les disparités communales déjà importantes à moins qu'un préalable travail visant à établir de véritables mécanismes de correction des inégalités de situations entre les communes soit concrétisé.

En effet, toute décentralisation ne peut réussir que si l'Etat décide réellement de décentraliser en mettant ainsi tous les moyens nécessaires à la passation de « consignes ». C'est à l'Etat d'accompagner cette décentralisation dans les premières années. La conjoncture économique actuelle, marquée par une stabilité des finances

publiques et des indicateurs macroéconomiques, semble plus que favorable pour entamer un mouvement de décentralisation.

La réussite d'un processus de décentralisation dépend également du pouvoir de ces communes d'assumer les tâches qui leur sont confiées.

A ce titre, responsabiliser les communes sous encadrées est un sérieux handicap ; il convient pour les communes de filtrer leurs recrutements et de sélectionner les compétences capables de gérer de manière rationnelle afin d'avoir de véritables communes « entreprenantes ». le taux d'encadrement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou pour l'exercice 2003, ne dépasse pas les 5 % du total des effectifs de ces dernières.

Enfin, on peut dire que le partage des missions et des financements entre l'Etat et les collectivités locales, en Algérie, reste toujours confus et source de perte d'efficacité de gestion en matière d'offre de services publics.

Il n'y a pas de délimitation claire des frontières des compétences et des financements entre les deux échelons (central et local). En effet, même si l'Etat transfère des compétences élargies aux communes, ces dernières ne peuvent agir qu'après avoir une autorisation du centre qui mobilise ainsi les financements nécessaires.

En effet, on constate que les ressources financières communales ont tendance à se rétrécir. Si le législateur a prévu cinq modalités de financement des dépenses communales, l'autonomie financière consacrée par l'article premier du code communal de 1990 est remise en cause : absence totale du financement par l'emprunt et faiblesse des recouvrements des recettes patrimoniales ; les deux principaux modes de financement sont également centralisés. Ainsi, les principaux impôts « locaux » sont touchés par une série d'allègements décidés par l'Etat central. Quant aux subventions de l'Etat, leur caractère conditionnel réduit considérablement la marge de manœuvre des autorités locales. Tous les transferts financiers de l'Etat au profit des communes sont accompagnés par un dispositif réglementaire et juridique important visant notamment, le contrôle par le centre de la légalité (et parfois même de l'opportunité des dépenses effectuées par les communes. Ce dispositif place la commune au plan d'entité administrative dépendante du centre et exécutrice de ces décisions.

Issus de la logique centralisatrice et de plan, tous ces instruments ne sont malheureusement pas correcteurs des inégalités inter collectivités. Il convient de les rénover afin d'atteindre l'égalité des citoyens devant le service rendu.

Enfin, les expériences de certains pays montrent qu'une décentralisation des finances ne peut résoudre cette crise que si elle émane d'une volonté du centre dans le cadre d'une stratégie globale de développement ; dans ce cas l'Etat s'engage à l'accompagner, notamment sur le plan financier, durant toute la phase de transition. La conjoncture économique et financière actuelle de l'Algérie s'y prête tout à fait.

Les autorités locales doivent être en mesure de prendre en charge leurs affaires ; la conquête des compétences humaines, capables « d'entreprendre » et de gérer rationnellement les finances communales, d'exploiter les atouts et les spécificités locales est une condition, sine qua non, de la réussite d'une telle réforme.

## **Entretien réalisé avec un inspecteur à la direction des impôts de la wilaya de Tizi-Ouzou**

### **Q 1 : Pourquoi est-ce que les impôts perçus au profit des communes ne sont pas si importants ?**

Les rendements maigres de certains impôts s'expliquent, en grande partie, par l'absence des moyens de les recouvrer entraînant, ainsi, une importante évasion fiscale. D'un autre côté, il y a des problèmes de coordination des actions entre l'administration fiscale et les APC dans une optique de mobilisation de l'information.

### **Q 2 : Quelles solutions préconisez-vous pour réduire cette évasion fiscale ?**

Je pense que la fiscalité doit, désormais, être conçue dans le cadre d'une stratégie globale visant à accroître les bases d'imposition et à réduire les taux. Ceci pourrait mettre fin à l'évasion fiscale. Il faut, également, densifier les efforts de sensibilisation afin d'avoir des citoyens civilisés qui expriment leurs avis par le vote et en payant des impôts.

### **Q 3 : Les impôts fonciers sont, en théorie, des impôts locaux, par excellence. En Algérie, le produit de ces impôts alimente le budget communal. Pourquoi ces impôts sont mal recouverts ?**

Nous avons évoqué le problème de l'évasion fiscale ci-dessus. Je pense que les taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) sont les plus soumises à cette évasion. En effet, ces taxes payées par les propriétaires ne sont jamais recouvrées, en intégralité. Ceci a, pour cause, des comportements illicites ; beaucoup de constructions sont bâties, sans pour autant, que les permis de construction ne soient délivrés ; s'ajoute à cela, le non recensement de toutes les assiettes foncières notamment celles se trouvant en régions montagneuses en raison de l'absence d'actes de propriétés.

### **Q 4 : à vous de conclure**

Les constructions illicites constituent un dilemme important pour l'Etat : Faut-il démolir ou régulariser ? L'Etat doit engager un sérieux travail dans le but de cerner la matière imposable afin de réduire, au maximum, cette activité informelle.

## **Entretien réalisé avec le Chef de bureau «Tutelle communale »**

### **Q 1 : Quelles sont les relations entre la DGI et la commune ?**

Oui, évidemment, la DGI (plus précisément la Direction des impôts de wilaya) a des relations avec les communes. Les receveurs des impôts sont chargés du recouvrement des impôts et taxes au profit des communes. Notre bureau assure les tâches de contrôle de la comptabilité des receveurs communaux à travers les comptes de gestion. Nous sommes alors chargés de transmettre la synthèse des informations à la Direction régionale des impôts sise à Blida.

### **Q 2 : Quelles sont les entraves rencontrées lors du recouvrement des « impôts communaux » ?**

Les impôts recouverts au profit des communes sont la Taxe sur l'activité professionnelle (TAP), le Versement forfaitaire (VF), les taxes foncières ; les taxes d'assainissement et la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Il faut dire que le degré de difficulté varie en fonction du type d'impôt. Beaucoup d'impôts souffrent, en fait, d'une évasion fiscale importante. Les contribuables refusent de payer des impôts tels que les taxes foncières et les taxes d'assainissement (principalement communales). Avec les autres impôts nous n'avons pas ce genre de problèmes. À titre d'exemple, la TVA, avec son mécanisme de déductibilité et le VF qui est retenu à la source.

### **Q 3 : Pourquoi n'agissez-vous pas pour recouvrer ces créances ?**

Il y a toute une procédure légale conçue afin de récupérer ces sommes. Enfin, il y a trois étapes à suivre :

- Envoi d'un avertissement sans pénalités ;
- Si le redevable persiste, on procède à l'envoi d'un commandement comportant 10 % de pénalités et 3 % de pénalités pour chaque mois supplémentaire, et ce à concurrence de 25 %.
- La troisième étape étant la saisie qui permettra au fisc de récupérer le produit de ces impôts ainsi que tous les frais engagés par l'administration pour le recouvrement de ces sommes.

Cependant, cette troisième étape n'a, jamais, été appliquée, même si les sommes à recouvrer sont importantes. Je pense que l'administration fiscale

arrivera à récupérer, tôt ou tard ces sommes d'argent lorsque ces personnes la sollicitent pour délivrance des extraits de rôles (pièces administratives).

**Q 4 : Quels sont les problèmes du recouvrement des taxes foncières ?**

Les problèmes de recouvrement des taxes foncières sont dus, essentiellement, au non achèvement des poursuites judiciaires. Lorsque l'administration fiscale envoie une quittance pour un propriétaire ; rares sont ceux qui se conduisent, correctement, et si le recours à la saisie (troisième étape de la procédure suscitée) ne se manifeste pas ; je pense que ceci est dû à l'absence d'une culture en la matière. À cela, s'ajoute la conjoncture sociopolitique actuelle qui explique, en partie cette évolution.

**Q 5 : C'est la DGI qui, chaque année, détermine le taux d'évolution des taxes directes locales. Quels sont les critères pris en considération ?**

Vers la fin du mois de septembre de chaque année, le ministère nous envoie une note de service sur la base de laquelle les fiches de calcul des prévisions fiscales pour l'année suivante seront faites. Cette note montre les taux d'évolution à appliquer pour chaque impôt.

**Q 6 : Si la tutelle du P/APC (ordonnateur communal) est le Wali (DAL) ; exercez-vous une tutelle sur le comptable public (Receveur intercommunal) ?**

Oui, évidemment, notre bureau est chargé de contrôler la comptabilité communale. Les receveurs communaux, nous font parvenir chaque année leurs comptes de gestion. Quoique, depuis novembre 2004 le ministère des finances (auquel nous sommes rattachés) a procédé à une réorganisation de ces structures. Ainsi, les receveurs intercommunaux deviennent des trésoriers sous tutelle du trésorier de wilaya.

## **Entretien réalisé avec un administrateur chargé de la préparation du budget de la commune**

### **Q 1 : Le calendrier budgétaire n'est pas respecté, comment expliquez-vous les retards dans les différentes étapes ?**

Il y a des retards importants dans le calendrier budgétaire. Ainsi, le vote du compte administratif de l'exercice 2003, à titre d'exemple, n'a eu lieu qu'en octobre 2004 (soit sept mois de retard de la date réglementairement prévue au 31/03/2004).

En fait, beaucoup de problèmes sont à l'origine de ces retards. On cite

- des problèmes de gestion liés surtout à l'absence d'un encadrement consistant au sein des communes. Pour notre commune, par exemple, nous disposant de trois administrateurs (cadres) seulement.
- De plus ; les problèmes financiers sont importants. En effet, on note que les subventions provenant de l'Etat et du FCCL, sont, non seulement, faibles pour subvenir aux besoins de la commune, mais aussi et surtout parviennent très en retard empêchant ainsi, la tenue d'une comptabilité saine.
- Les recettes fiscales, quant à elles, ne sont pas toutes recouvrées, il y a une évasion fiscale importante.
- S'ajoute à tout cela, la faiblesse des recettes patrimoniales due, essentiellement, au non renouvellement des bases des loyers des biens communaux. Ce problème est, à mon sens, un problème, plutôt, de gestion publique communale.

### **Q 2 : A quoi sont dus les écarts entre les prévisions et les réalisations ?**

Il existe des écarts importants, entre les prévisions et les réalisations, notamment, en équipement. Ceci s'explique par le non respect des clauses de contrats de marchés et les délais d'exécution des projets.

Je vous cite, à titre d'exemple des conflits liant notre APC et les entrepreneurs, à cause du non paiement de la DPAT des factures émises par les entrepreneurs, sans motif de trésorerie.

**Q 3 : En parlant des dotations d'équipement, les PCD constituent la principale ressource du budget d'équipement communal n'est ce pas ?**

Oui, mais il faut mentionner, aussi, que ces instruments de plans sont quelque part dépassés et nécessitent une rénovation. En 2004, par exemple, notre commune a reçu dans le cadre des PCD du matériel d'entretien des routes (une pondeuse de Lian, un rouleau compresseur.) sans tenir en considération des vœux de la commune ?

S'ajoute à cela, la question du choix du fournisseur de la commune édicté, aussi, par l'Etat. Lors de l'achat d'un camion l'Etat oblige l'APC à se le procurer auprès de l'entreprise nationale SONACOME Rouiba. Mais quand est-il quand si le camion n'est pas prêt à être livré ?

**Q 4 : Qu'en est-il du déficit budgétaire ?**

Les écritures dans les budgets sont loin d'être exactes. En effet, les communes font recours à quelques astuces afin d'équilibrer « fictivement » leurs budgets. Pratiques du genre : inscrire sur le budget, seulement, 07 mois de salaires du personnel (au lieu de 12 mois) et donc une sous estimation de 05 mois de salaires que la commune espère combler lors de l'élaboration du budget supplémentaire sous forme de subvention d'équilibre.

La commune fait, également, recours à l'inscription des recettes fictives au compte comptable « 827 » intitulé : Produits des exercices antérieurs. Ces pratiques engendrent des litiges importants entre l'APC et le receveur intercommunal, qui se voit ainsi « accusé » de ne pas recouvrer ces recettes communales.

Les organes de contrôle (notamment la tutelle communale : DAL), sont en parfaite connaissance de cause de ces pratiques sans pour autant intervenir.

**Q 5 : Croyez vous qu'il s'agit d'un problème de contrôle ?**

Il ne s'agit pas, uniquement de ça. En fait, on peut dire que beaucoup de problèmes caractérisent les relations entre les différents intervenants dans la procédure budgétaire.

- Au niveau de l'ordonnateur ; la non tenue de comptabilités auxiliaires (tenue des livres de détails, des chemises comptables ...) a pour conséquences les dépassements des crédits ouverts.

- Au niveau des receveurs ; on peut dire que les rejets de paiements sont importants (il y a plus de 50 % de rejets). Parfois, ces rejets ne sont pas tellement justifiés : problèmes de forme, erreurs moindres...
- Au niveau du contrôle ; aucun contrôle n'est concret. Je pense qu'il y a un certain laisser aller.

**Q 6 : Quel est l'impact de la baisse des taux des impôts « communaux » décidée depuis 2001 ?**

La commune réalise son budget sur la base des réalisations de l'exercice antérieur ; le Versement forfaitaire (VF) constitue l'une des principales recettes de la commune. Cette recette est placée dans une logique de disparition. Pour la commune, il s'agit d'une « surprise » et d'un important manque à gagner.

**Q 7 : Avez-vous des dettes ?**

Les dettes communales sont celles découlant du non paiement des factures d'électricité SONELGAZ, des factures de consommation de l'eau ADE et des factures des entrepreneurs. Les dettes de la commune, ne découlent pas de prêts financiers contractés auprès des institutions financières.

**Q 08) votre commune a-t-elle fait recours à la concession ?**

Oui :

- concession du marché hebdomadaire ;
- concession de l'abattoir communal ;
- concession de la salle des fêtes ;
- concession des plages publiques. Malheureusement, depuis 2004, la gestion des plages publiques relève de la wilaya. Pour notre commune ceci se traduit par une perte de 185 millions de centimes par plage.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **1- Ouvrages**

- ABECASSIS P. , Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, Ellipses, Paris, 1996.
- AINOUCHE M.C. , Les nouveaux impôts, Hiwarcom, Alger, 1992.
- AINOUCHE M.C., L'essentiel de la fiscalité, 1997.
- BARRE R. FONTANEL J., Principes de politique économique, OPU, Alger, 1993.
- BELTRAME P. , La fiscalité en France, éd. Hachette, Paris, 2000.
- BLANC J., Les finances locales : théorie et pratique, Presses de l'école nationale des ponts et chaussées, Paris, 1993.
- BENISSA S., L'aide de l'Etat aux collectivités locales, OPU, Alger, 1983.
- D.BOUCHARD ; P.GUERRIER, Economie financière des collectivités locales, éd. Armand colin (coll. U), Paris, 1972.
- BOUKERZAZA H., Décentralisation et aménagement du territoire en Algérie (wilaya de Skikda), OPU, Alger, 1991.
- BOUVIER M., Les finances locales, LGDJ, (coll. Collectivités locales), Paris, 1999 ( 6<sup>o</sup>édition).
- BOYER R., LAURENT Ph., Stratégie financière des collectivités locales, éd., LGDJ, Paris, 1997.
- CARLES J. GENDRON F. LABIE , REGOURD S., Les collectivités locales et leur financement, Revue de la banque, Paris, 1992.
- CARLIER, Initiation aux finances locales, Berger-levraut , Paris, 1997.
- CLUZEL J., Les finances locales décentralisées, éd., LGDJ, Paris, 1989.
- DELORME R. ANDRE Ch., L'Etat et l'économie : un essai d'explication de l'évolution des dépenses publiques en France 1870-1980, éd. Seuil, 1983.
- DERYCKE p.H. GILBERT G., Economie publique locale, Economica, Paris, 1988.
- FLECHER D. FORT H., Les finances locales, éd., Masson, Paris, 1986.
- GREFFE X., La décentralisation, éd., La découverte, (Coll. Repères), Paris, 1992.
- GREFFEX., Economie des politiques publiques, Economica, Paris, 1997.
- GREFFE.X, La gestion publique, Economica, Paris, 1999.

GUENGANT A., Equité territoriale et inégalités, Le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre communes, LITEC, (coll. GRAL) , Paris, 1983.

ISAIA H. SPINDLER J., Histoire du droit des finances publiques, les grands thèmes de finances locales, Economica, Paris,1988.

JOSSA E. SEMO I., Les finances locales, la décentralisation inachevée, La documentation française, Paris, 1990.

LEROY M.Ch., Stratégie des collectivités locales et tableaux de bord, Berger-levraut, Paris, 1994.

MUZELLEK R., Les finances locales, éd., Dalloz, Paris, 1998.

PHILIP L. (sous la direction), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, Economica, Paris, 1991.

PROULX M. U. (sous la direction), Territoires et développement économique, l'harmattan, Paris,1998.

RAHMANI C., Les finances des communes algériennes, éd., Casbah, Alger, 1992.

SERIAK L., Décentralisation et animation des collectivités locales, ENAG, Alger, 1998.

F. TEULON , Le rôle de l'Etat dans l'économie, Seuil, (coll. MEMO), Paris, 1997.

VALEE A., les systèmes fiscaux, Seuil, Paris, 2001

## **2- Thèses et mémoires**

ALI ZIANE M.O., Les finances publiques locales : Analyse et perspectives dans une économie en transition, Thèse d'Etat, Université d'Alger, 2000.

BENAMER B., Etude des contraintes financières des communes de la wilaya de Béjaia, mémoire de Magister, Université Abderrahmane Mira, Béjaia, 2001.

MOULAI K., Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2005.

## **3- Articles et revues**

Revue du CENEAP, N° 11, 1996.

Revue du CENEAP, N° 12, 1998.

La revue des collectivités locales, N° 3, 1967.

Revue IDARA, N° 1, 2003.

La revue française des finances publiques, N° 34, 1991.

Revue Problèmes économiques, N° 2814, du 18 juin 2003, La documentation française, Paris, 2003.

BARKA Z. BOUMEDIENE H., « Crise des finances locales algériennes », Actes du Colloque international « La décentralisation au service du développement local », Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, les 27-28 Novembre 2004.

BELMIHOUB M.C., Réforme institutionnelle et gouvernance locale, Actes du colloque international, La décentralisation au service du développement local, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 27-28 Novembre 2004.

FERFERA M.Y. et BENBOUABDALLAH Y. « administration locale, décentralisation et gouvernance », *In* Revue IDARA, N° 1, 2003.

BIRD R. VALLANCOURT F., Décentralisation financière et pays en développement ; concepts, mesure et évaluation, Revue d'analyse économique, Vol.74, N°. 3.

HURON D SPINDLER J., Démocratie locale et pouvoir fiscal : Deux préalables à l'autonomie locale en France. Québec

#### **4- Textes législatifs et réglementaires**

Code des impôts directs et taxes assimilées, éd., Berti, (2° édition), Alger, 2003.

La loi 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune.

La loi 90-09 du 07 avril 1990, relative à la wilaya.

La loi 90-21 du 15 août 1990, relative à la comptabilité publique.

Ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal.

Décret exécutif N° 98-227 du 15 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

Circulaire interministérielle « C1 », sur les opérations financières des communes, 1971.

Circulaire interministérielle « C2 », 1984

La loi 01-12 du 12 juillet 2001 portant loi de finances complémentaire pour l'année 2001.

Décret N° 86-226 du 04 novembre 1986, portant organisation et fonctionnement du Fonds commun des collectivités locales.

Décret N° 73-136 relatif au PCD

Loi 90-32 du 04 décembre 1990, relative à l'organisation de la cour des comptes.

Ordonnance N° 95-20 du 17 juillet 1995, relative à la cour des comptes.

### **5- Autres documents**

Bulletin du FMI, N° 21 , Décembre 2002 « conférence sur la décentralisation budgétaire : expériences et enseignements ».

Rapport du CNES « l'évolution à imprimer aux finances locales en Algérie »,2001.

Pr. SBIH, Décentralisation au Maroc, document disponible sur Internet

LITVACK J. , *Decentralization thematic team*, document tiré d'Internet : [file:///D/ LA DECENTRALISATION DES FINANCES LOCALES/ Qu'est que la décentralisation.htm](file:///D:/LA%20DECENTRALISATION%20DES%20FINANCES%20LOCALES/Qu'est%20que%20la%20décentralisation.htm)

## Liste des principaux tableaux, graphiques et figures

### 1- Les tableaux

Tableau 01 : Poids des transferts reçus comparés aux recettes totales hors emprunt...	36
Tableau 02 : Récapitulatif des compétences et des financements partagés entre les différentes collectivités en Algérie.....	61
Tableau 03 : Répartition des impôts entre les collectivités locales algériennes.....	78
Tableau 04 : Evolution des attributions de la commune dans le temps.....	90
Tableau 05 : Evolution globale des dépenses de fonctionnement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	91
Tableau 06 : Structure des dépenses de fonctionnement communales.....	92
Tableau 07 : Evolution des principaux postes de fonctionnement.....	93
Tableau 08 : Evolution des dépenses d'équipement des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	95
Tableau 09 : Structure et évolution des grandes rubriques de dépenses d'équipement communales.....	96
Tableau 10 : Evolution structurelle des recettes de fonctionnement communales.....	98
Tableau 11 : Evolution des principales recettes d'équipement communales.....	101
Tableau 12 : Evolution comparée des deux principaux modes de financement Locaux.....	103
Tableau 13 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le critère de la taille.....	107
Tableau 14 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le critère de la géographie.....	108
Tableau 15 : Répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou suivant le critère de la richesse.....	110
Tableau 16 : Synthèse du choix de l'échantillon.....	111
Tableau 17 : Répartition des communes choisies par les critères choisis.....	112
Tableau 18 : Evolution des réalisations fiscales des communes de l'échantillon (1998/2004).....	114
Tableau 19 : Indice de richesse des communes de l'échantillon.....	116
Tableau 20 : Evolution des crédits de paiements pour les communes de l'échantillon (1994/2004).....	117
Tableau 21 : Population fiscale soumise à l'IFU en 2007.....	120
Tableau 22 : Barème de l'IRG en 2006.....	120
Tableau 23 : état comparatif 2006/2007 des recouvrements de la population fiscale soumise au régime du forfait.....	120
Tableau 24 : Evolution du niveau de l'autonomie financière communale.....	130
Tableau 25 : Evolution de la marge de manœuvre communale.....	131
Tableau 26 : Evolution comparative des PCD et de la fiscalité pétrolière.....	132
Tableau 27 : Comparaison entre la structure des dépenses de l'Etat et des dépenses communales.....	135
Tableau 28 : Evolution des dotations FCCL et des PCD accordés aux communes...	137
Tableau 29 : Partage des recettes fiscales entre le FCCL et les Collectivités Locales.....	138
Tableau 30 : Evolution des recettes fiscales comparées au PIB H-H.....	141

Tableau 31 : Evolution des effectifs des communes par statuts.....	149
Tableau 32 : Evolution des restes à réaliser en dépenses d'équipement.....	150
Tableau 33 : Evolution des restes à réaliser en recettes d'équipement.....	151

## **2- Les graphiques**

Graphique 01 : Montant global dépenses de fonctionnement .....	91
Graphique 02 : Structure générale des dépenses de fonctionnement .....	92
Graphique 03 : Evolution des grandes masses de dépenses de fonctionnement.....	94
Graphique 04 : Evolution des dépenses d'équipement.....	95
Graphique 05 : Structure des dépenses d'équipement communales.....	97
Graphique 06 : Structure des recettes de fonctionnement (2000/2003) .....	99
Graphique 07 : structure des recettes d'équipement ( 2000/2003) .....	102
Graphique 08 : Evolution comparative des recettes fiscales et des PCD (1998/2004) .....	104
Graphique 09 : Evolution de l'écart-type et de la moyenne des réalisations Fiscales.....	114
Graphique 10 : Evolution comparative des PCD et de la fiscalité pétrolière.....	133
Graphique 11 : Evolution des dotations d'équipement de l'Etat. ....	137
Graphique 12 : Niveau de la péréquation.....	138
Graphique 13 : Evolution comparative des recettes fiscales ordinaires.....	142
Graphique 14 : Evolution comparative des recettes fiscales et du PIB H-H.....	143
Graphique 15 : Répartition de la fiscalité ordinaire entre l'Etat et les collectivités locales.....	144
Graphique 16 : Poids de la fiscalité ordinaire dans le PIB H-H.....	145
Graphique 17 : Structure des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-ouzou en 2003.....	149

## **3- Les principales figures utilisées**

Figure 1 : Centralisation et perte de bien-être.....	19
Figure 2 : Le cycle démocratique.....	26
Figure 3 : Partage optimal des impôts entre les instances gouvernantes.....	29
Figure 4 : Quatre pôles décentralisation-centralisation.....	38
Figure 5 : Présentation du calendrier budgétaire.....	54
Figure 6 : Relation entre les deux sections du budget communal.....	127

## **Liste des abréviations**

**FCCL : Fonds commun des collectivités locales**  
**IPC : Indice des prix à la consommation**  
**VF : Versement forfaitaire**  
**TAP : Taxe sur l'activité professionnelle**  
**TVA : Taxe sur la valeur ajoutée**  
**IRG : Impôt sur le revenu global**  
**IBS : Impôt sur le bénéfice des sociétés**  
**TEOM : Taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères**  
**TDE : Taxe de déversement à l'égout**  
**TF : Taxes foncières**  
**TA : Taxes d'assainissement**  
**ISP : Impôt sur le patrimoine**  
**TANC : Taxe sur l'activité non commerciale**  
**TAIC : Taxe sur l'activité commerciale et industrielle**  
**TUGP : Taxe unique globale sur la production**  
**TUGPS : Taxe unique sur la gestion des prestations de services**  
**BIC : Bénéfice industriel et commercial**  
**BNC : Bénéfice non commercial**  
**DA : Dinar algérien**  
**Tab : Taxe à l'abattage**  
**VVA : Vignette sur les véhicules automobiles**  
**FGID : Fonds de garantie des impôts indirects**  
**APC : Assemblée populaire communale**  
**P/APC : Président d'assemblée populaire communale**  
**IGF : Inspection générale des finances**  
**FMI : Fonds monétaire international**  
**PCD : Plans communaux de développement**  
**BP : Budget primitif**  
**BS : Budget supplémentaire**  
**Art : Article**  
**PTT : Postes et Télécommunications**  
**CNEP : Caisse nationale d'épargne et de prévoyance**  
**CNES : Conseil national économique et social**  
**Cm : centimètre**  
**Kg : Kilogramme**  
**PS : Programmes spéciaux**  
**PEL : Programme d'équipement local**  
**AEP : Alimentation en eau potable**  
**N° : Numéro**  
**CAD : Caisse algérienne de développement**  
**BAD : Banque algérienne de développement**  
**BDL : Banque de développement local**  
**DAL : Direction de l'administration locale**  
**DATP : Direction de l'aménagement du territoire et de la planification**  
**PIB : Produit intérieur brut**  
**PIB H-H : Produit intérieur brut hors hydrocarbures**  
**C1 : circulaire interministérielle sur les opérations financières des communes 1971**  
**C2 : circulaire interministérielle sur les opérations financières des communes 1984**  
**RGPH : Recensement général de la population et de l'habitat**  
**CNEAP : Centre national d'études appliquées**  
**ONS : Office national des statistiques**  
**MF : Ministère des finances**  
**EPIC : Etablissement public à caractère industriel ou commercial**  
**IFU : Impôt forfaitaire unique**  
**OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique**  
**PAS : Plan d'ajustement structurel**  
**PSRE : Plan de soutien à la relance économique**  
**PCSC : Plan de consolidation et de soutien à la croissance économique.**

## Table des matières

<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>Partie 1 : Transfert de compétences et de financements aux communes algériennes</b> .....	9
Introduction à la partie .....	9
<b>Chapitre 1 : Les fondements théoriques de la décentralisation</b> .....	10
Introduction .....	
Section 1 : La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ..	11
Paragraphe 1 : Le rôle de l'Etat dans l'activité économique .....	11
A- Définition de l'Etat .....	11
B- Les différentes théories de l'Etat .....	11
1. L'école néoclassique .....	11
2. Les théoriciens des choix publics .....	11
3. Les keynésiens .....	12
4. Le courant marxiste .....	13
Paragraphe 2 : Les fonctions de l'Etat moderne et la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales .....	13
A- Présentation des « 3 bureaux » typologie de Musgrave .....	13
1. La fonction « allocation des ressources » .....	14
2. La fonction « redistribution » .....	14
3. La fonction « stabilisation macroéconomique » .....	14
B- Le partage optimal des « 3 bureaux » entre l'Etat central et les collectivités locales (Théorie du fédéralisme financier) .....	14
Section 2 : les différentes conceptions de la décentralisation et le « théorème de la décentralisation » .....	15
Paragraphe 1 : La notion de décentralisation .....	15
A- La décentralisation politique .....	15
B- La décentralisation administrative .....	16
C- La décentralisation du marché .....	16
D- La décentralisation des finances .....	16
Paragraphe 2 : Le théorème de la décentralisation et le niveau « optimal » de décentralisation .....	17
A- L'énoncé du théorème .....	17
B- Les hypothèses du modèle .....	18
C- La démonstration graphique .....	18
Paragraphe 3 : Les avantages et les inconvénients de la décentralisation .....	20
A- Les avantages de la décentralisation .....	20
B- Les limites de la décentralisation .....	23
Section 3 : Le partage des financements entre les gouvernements .....	24
Paragraphe 1 : L'autonomie financière : corollaire de la décentralisation .....	24
A- L'autonomie financière .....	24
1. Définitions .....	25
a- L'autonomie des collectivités locales .....	25
b- L'autonomie financière .....	25

2. Le partage optimal des financements entre les collectivités publiques.. . . . .	28
a- L'organisation des rapports fiscaux.. . . . .	28
- la centralisation fiscale.. . . . .	28
- la spécialisation fiscale.. . . . .	29
b- le partage optimal des impôts.. . . . .	29
B- Les transferts financiers : palliatif du problème des disparités.. . . . .	30
1. Comment transférer ? .. . . . .	30
2. Les différentes classifications des concours financiers.. . . . .	31
a- La distinction entre « dotation » et « subvention » .. . . . .	31
- La dotation.. . . . .	31
- La subvention.. . . . .	31
b- La distinction selon le critère d'affectation.. . . . .	31
- Les concours financiers affectés à la section de fonctionnement.. . . . .	31
- Les concours financiers alimentant la section d'équipement et d'investissement	32
3. Les principes et le régime de versement des concours financiers.. . . . .	32
a- Les principes de versement d'un concours financier.. . . . .	32
b- Le régime des concours financiers.. . . . .	32
- La sécurité lors de l'attribution de l'aide.. . . . .	32
- La liberté d'utilisation de l'aide.. . . . .	33
Paragraphe 2 : Les différentes conceptions de financement des budgets locaux.. . . . .	33
A- Le modèle à prédominance fiscale.. . . . .	34
1. Le cas des pays scandinaves.. . . . .	34
2. Le cas des USA.. . . . .	34
B- Le modèle à financement mixte.. . . . .	34
1. Le cas du Royaume-Uni.. . . . .	35
2. Le cas de l'Allemagne.. . . . .	35
C- Le modèle à prédominance des concours de l'Etat.. . . . .	35
1. Le cas de l'Italie.. . . . .	35
2. Le cas des Pays-Bas.. . . . .	36
Paragraphe 3 : La mesure de l'autonomie financière locale.. . . . .	36
A- Le ratio : Dépenses locales/ Dépenses nationales.. . . . .	36
B- Le coefficient de décentralisation.. . . . .	37
C- La décentralisation fiscale.. . . . .	37
Conclusion.. . . . .	39

**Chapitre 2 : La commune algérienne est-elle décentralisée ? Le transfert des compétences et des financements aux communes algériennes.. . . . .**

Introduction.. . . . .	41
Section 1 : Le budget communal : principes d'élaboration ; le contenu d'un budget et les règles de contrôle de son exécution.. . . . .	41
Paragraphe 1 : Pourquoi s'intéresser au budget ? .. . . . .	41
A- Définition du budget.. . . . .	42
1. Le budget : acte de prévision.. . . . .	42
2. Le budget : acte d'autorisation.. . . . .	42
3. Le budget : acte d'administration.. . . . .	42
B- Les principes budgétaires.. . . . .	42

1. Le principe de l'universalité.. . . . .	43
2. Le principe de l'unité.. . . . .	43
3. Le principe de l'antériorité.. . . . .	43
4. Le principe de l'annualité.. . . . .	44
5. Le principe de l'équilibre.. . . . .	44
C- le contenu d'un budget.. . . . .	44
1. La section de fonctionnement.. . . . .	44
a- En dépenses.. . . . .	44
b- En recettes.. . . . .	45
2. La section d'équipement et d'investissement.. . . . .	45
a- Les dépenses.. . . . .	45
b- Les recettes.. . . . .	45
Paragraphe 2 : L'exécution et le contrôle d'exécution du budget.. . . . .	46
A- Les phases d'exécution du budget.. . . . .	47
1. La phase administrative.. . . . .	47
a- En matière de dépenses.. . . . .	47
- L'engagement.. . . . .	47
- La liquidation.. . . . .	48
- L'ordonnancement.. . . . .	48
b- En matière de recettes.. . . . .	48
- La constatation.. . . . .	48
- La liquidation.. . . . .	48
2. La phase comptable.. . . . .	48
a- En matière de dépenses ( Le paiement) .. . . .	49
b- En matière de recettes ( Le recouvrement) .. . . .	49
B- Le contrôle de l'exécution du budget communal.. . . . .	50
1. Le contrôle administratif.. . . . .	50
a- Le contrôle interne.. . . . .	50
- le contrôle de tutelle.. . . . .	50
- le contrôle financier.. . . . .	50
- le contrôle comptable.. . . . .	50
b- Le contrôle externe (Contrôle de l'inspection générale des finances) .. . . .	51
2. Le contrôle politique.. . . . .	51
- le contrôle au cours de l'exécution.. . . . .	51
- le contrôle après exécution.. . . . .	51
3. Le contrôle juridictionnel ( La cour des comptes) .. . . .	51
Section 2 : Présentation détaillée des dépenses communales et du dispositif de financement prévu à cet effet.. . . . .	52
Paragraphe 1 : Présentation des dépenses prévues par la nomenclature budgétaire communale.. . . . .	55
A- Présentation des dépenses de fonctionnement.. . . . .	55
1. Les denrées et fournitures.. . . . .	55
2. Les frais de personnel.. . . . .	55
a- Le personnel permanent.. . . . .	55
b- Le personnel temporaire.. . . . .	55

c- Les rémunérations diverses.. . . . .	55
d- Les charges sociales.. . . . .	56
3. Les impôts et taxes.. . . . .	56
a- Le versement forfaitaire.. . . . .	56
b- Les autres impôts et taxes.. . . . .	56
4. Les frais pour biens meubles et immeubles.. . . . .	56
a- Les loyers et les charges locatives.. . . . .	56
b- Les dépenses d'entretien.. . . . .	56
c- L'acquisition de petit matériel et outillage.. . . . .	56
d- Gaz ; Electricité et Eau.. . . . .	57
e- Assurances meubles et immeubles.. . . . .	57
5. Les participations et les contingents.. . . . .	57
6. Les allocations et subventions.. . . . .	57
7. Les frais de gestion générale.. . . . .	57
8. Les frais financiers.. . . . .	58
9. La participation au Fonds de garantie des impôts directs (FGID).. . . . .	58
10. Les charges exceptionnelles.. . . . .	58
A) présentation des dépenses d'équipement et d'investissement.. . . . .	58
1. Le remboursement des emprunts.. . . . .	59
2. L'acquisition de biens meubles et immeubles.. . . . .	59
a- L'acquisition d'immeubles.. . . . .	59
b- L'acquisition de matériel et de mobiliers.. . . . .	59
3. Les travaux neufs et les grosses réparations.. . . . .	59
a- Les travaux neufs .. . . . .	59
b- Les grosses réparations.. . . . .	59
Paragraphe 2 : Les différentes sources de financement public communal.. . . . .	59
A- Le financement interne à la commune.. . . . .	59
1 : Le financement par le contribuable ( l'impôt) .. . . . .	60
a- Les différents impôts locaux.. . . . .	60
- Présentation des critères de classification d'impôts.. . . . .	60
• Le critère « collectivité bénéficiaire » .. . . . .	60
• Le critère « affectation des impôts » .. . . . .	60
• Le critère fondé sur le régime juridique .. . . . .	60
• Le critère fondé sur la nature économique des prélèvements fiscaux.. . . . .	61
- Répartition de la « fiscalité locale algérienne » entre les collectivités locales.. . . . .	61
b- Présentation des différents impôts alimentant le budget communal.. . . . .	61
- La fiscalité ordinaire.. . . . .	61
▪ Les impôts directs.. . . . .	61
• La Taxe sur l'activité professionnelle.. . . . .	61
• Le Versement forfaitaire.. . . . .	62
• Les Taxes foncières.. . . . .	63
• Les Taxes d'assainissement.. . . . .	63
• L'impôt sur le patrimoine.. . . . .	64
▪ Les impôts indirects.. . . . .	64
• La Taxe sur la valeur ajoutée.. . . . .	64
• La Taxe à l'abattement.. . . . .	65

• La Vignette sur les véhicules automobiles.. . . . .	65
- Les nouvelles taxes.. . . . .	65
▪ La fiscalité écologique.. . . . .	65
• La taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels spéciaux ou dangereux.. . . . .	66
• La taxe supplémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle.. . . . .	66
• La taxe complémentaire sur les eaux usées industrielles.. . . . .	66
▪ Les taxes sur les pneus et les huiles.. . . . .	67
• La taxe sur les pneus neufs et / ou importés.. . . . .	67
• La taxe sur les huiles ; lubrifiants et préparations lubrifiants.....	67
▪ L'impôt forfaitaire unique .. . . . .	67
2- Les produits d'exploitation et du domaine.. . . . .	68
a- les produits d'exploitation.. . . . .	68
- les avantages du financement par la redevance.. . . . .	69
▪ l'utilité politique.. . . . .	69
▪ l'utilité économique.. . . . .	69
▪ l'utilité sociale.. . . . .	69
▪ l'utilité pédagogique.. . . . .	69
- Les inconvénients de financement par la redevance.. . . . .	69
▪ Les difficultés du choix.. . . . .	69
▪ Le glissement sémantique.. . . . .	69
▪ L'équilibre financier du service rendu .. . . . .	69
b- les produits domaniaux.. . . . .	70
- les revenus domaniaux.. . . . .	70
- les produits domaniaux en capital.. . . . .	70
B- Le financement externe.. . . . .	70
1- Les concours financiers octroyés aux collectivités locales algériennes.....	71
a- Les attributions du Fonds commun des collectivités locales de péréquation.. . .	71
b- La subvention d'équilibre.. . . . .	71
c- La subvention du Fonds commun des collectivités locales pour l'équipement..	72
d- Les Plans communaux de développement.. . . . .	72
2- Les emprunts.....	73
a- La définition et les caractéristiques de l'emprunt.. . . . .	73
- La définition de l'emprunt public local.. . . . .	73
- Les caractéristiques de l'emprunt.. . . . .	73
▪ L'affectation ou la spécialisation.. . . . .	73
▪ L'utilisation directe.. . . . .	73
▪ Le caractère temporaire.. . . . .	73
▪ Le financement d'un investissement nouveau.. . . . .	74
▪ Le caractère contractuel.. . . . .	74
b- L'autorisation la gestion et les modes de réalisation de l'emprunt.. . . . .	74
- L'autorisation et les modes de réalisation de l'emprunt.. . . . .	74
▪ L'autorisation de l'emprunt.. . . . .	74
▪ Les modalités de réalisation de l'emprunt.. . . . .	74

c- La gestion de l'emprunt.. . . . .	75
Conclusion du chapitre .. . . .	77
Conclusion de la partie.. . . . .	78

<b>Deuxième partie : Analyse de l'évolution des finances communales algériennes à travers le cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou</b> .....	80
Introduction à la partie.....	80

<b>Chapitre 1 : Evolution des compétences et des financements des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou</b> .....	81
---	----

Introduction.. . . . .	82
------------------------	----

Section 1 : L'évolution des compétences dévolues aux communes algériennes dans le temps.. . . . .	82
---	----

Paragraphe 1 : L'évolution historique de la commune algérienne.. . . . .	82
--	----

A- La période coloniale.....	82
------------------------------	----

B- La période post-coloniale.....	83
-----------------------------------	----

Paragraphe 2 : L'évolution des attributions communales à travers les différents lois et règlements.. . . . .	85
--	----

Section 2 : L'analyse sommaire de l'évolution des finances des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.. . . . .	90
--	----

Paragraphe 1 : Evolution des principaux postes de dépenses.. . . . .	90
--	----

A- Structure et évolution des dépenses de fonctionnement.. . . . .	90
--	----

1- La structure des dépenses de fonctionnement.. . . . .	92
--	----

2- L'évolution des différentes rubriques.. . . . .	93
--	----

B- L'évolution des dépenses d'équipement et d'investissement.....	95
---	----

paragraphe 2 : L'évolution des postes de recettes.. . . . .	98
---	----

A- L'évolution des principales recettes de fonctionnement.. . . . .	98
---	----

B- L'évolution des recettes d'équipement.. . . . .	101
--	-----

C- L'évolution comparée de deux modes de financements locaux.. . . . .	103
--	-----

Section 3 : L'analyse des tendances d'évolution de quelques communes choisies.. . . . .	105
---	-----

Paragraphe 1 : Le choix de l'échantillon.. . . . .	105
--	-----

A- Les critères du choix.. . . . .	105
------------------------------------	-----

1- Le critère de la taille ( la densité) .. . . .	105
---	-----

a- les communes à faible densité.. . . . .	105
--	-----

b- les communes à densité moyenne.. . . . .	106
---	-----

c- les communes à plus forte densité.. . . . .	106
--	-----

2- Le critère de la géographie.. . . . .	107
--	-----

3- Le critère de la richesse.. . . . .	109
--	-----

a- Le facteur réglementaire et juridique.. . . . .	109
--	-----

b- Le facteur géographique.. . . . .	109
--------------------------------------	-----

c- L'exode rural.. . . . .	109
----------------------------	-----

B- Présentation des résultats du choix.. . . . .	111
--	-----

Paragraphe 2- Le rôle de l'Etat dans la correction des inégalités.. . . . .	113
---	-----

A- L'évolution des réalisations fiscales pour les communes de l'échantillon.. . . . .	113
---	-----

B- La péréquation par le biais du Fonds commun des collectivités locales.....	115
---	-----

C- La péréquation par le biais des Plans communaux de développement.....	117
D- Les conséquences de l'introduction des nouveaux impôts sur les finances locales.. . . . .	118
Conclusion.. . . . .	121

**Chapitre 2 : Etat de la décentralisation des finances communales en**

<b>Algérie</b> .....	123
Introduction.. . . . .	123
Section 1 : Evolution des ratios de marge de manœuvre locale et de l'autonomie financière communale.. . . . .	124
Paragraphe 1 : La mesure de l'autonomie financière communale.. . . . .	124
A- Le ratio Fiscalité/ Total des recettes.. . . . .	124
B- Les transferts financiers/ Total des recettes.. . . . .	125
Paragraphe 2 : L'évolution des ratios de marge de manœuvre.. . . . .	126
A- Le ratio : Autofinancement/ Dépenses d'équipement. . . . .	126
B- Le ratio Dépenses d'équipement/ Dépenses totales.. . . . .	128
C- Dépenses obligatoires/ Dépenses totales.. . . . .	128
Section 2 : L'évolution des grandeurs macroéconomiques.. . . . .	132
Paragraphe 1 : L'évolution comparée de la fiscalité pétrolière et des PCD.. . . . .	132
Paragraphe 2 : La structure des dépenses publiques.. . . . .	135
Paragraphe 3 : Evolution comparative des enveloppes PCD et des concours financiers accordés par le FCCL au titre de l'équipement public local.. . . . .	136
Paragraphe 4 : Partage des financements entre le FCCL et les collectivités locales.....	138
Paragraphe 5 : Le poids des recettes fiscales dans le PIB.. . . . .	140
Section 3 : Données explicatives du niveau de la décentralisation.....	145
Paragraphe 1 : Le nombre d'entités territoriales.. . . . .	145
Paragraphe 2 : La synthèse des résultats réalisés avec des responsables locaux.....	147
A- Les recouvrements fiscaux.....	147
B- La procédure et le contenu du budget.....	148
C- Les problèmes de gestion.....	150
Conclusion du chapitre.....	154
Conclusion de la partie.....	155
Conclusion générale.....	157
Annexes.....	164
Bibliographie.....	170
Liste des principaux tableaux, graphiques et figures.....	174
Liste des abréviations.....	176
Table des matières.....	177