REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

UNIVERSITE MOULOUD MAMMERI DE TIZI OUZOU
FACULTE DES SCIENCES ECONOMIQUES, GESTION ET SCIENCES COMMERCIALES
DEPARTEMENT : SCIENCES ECOMOMIQUES

MEMOIRE DE MAGISTER

En Sciences Economiques
Option:Economie publique locale et gestion des collectivités locales

Thème:

«Contribution à l'Analyse Financière des Budgets Communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des Finances Locales».

Travail présenté par AMARI Rezika Ep SOUKI.

Devant le Jury composé de :

Mme BOURAS Zohra, Professeur à l'ENA, Présidente du Jury.
Mme AHMED ZAID Malika, Professeur à l'U.M.M.T.O, Rapporteur.
Mr. CHAIB Baghdad, Maître de Conférences A à l'université de Tlemcen .
Mr. KABRI Khelika, Chargé de Recherches à l'U.M.M.T.O, Examinateur.

Année universitaire : 2009-2010

Introduction générale

Introduction de la partie :

Les années 80, sont frappées par une crise socio-économique, qui s'est manifestée par le désengagement de l'Etat sur le plan économique et la demande de démocratisation sur le plan politique. L'intervention et le rôle[1]de l'Etat est justifié ainsi, par la nécessité d'un ensemble de règles de droit et de conditions de sécurité que seul le souverain est capable de déterminer pour garantir un ordre naturel où la liberté individuelle est une condition au fonctionnement du marché[2].

Pour moins d'Etat, pour mieux d'Etat ou Etat modeste[3], l'Etat d'une manière générale et l'Etat Unitaire en particulier se trouve dans l'incapacité de continuer à gérer à lui seul les affaires publiques. Il s'agit donc de chercher les voies et moyens pour un autre mode de gestion des celles-ci où serait faite une répartition des missions entre les différents niveaux des gouvernements pour mieux atteindre l'objectif d'efficacité allocative et d'équité territoriale. C'est dans ce contexte que la théorie du fédéralisme financier a fait la transposition des trois fonctions de l'Etat, telles que conçues par R.Musgrave[4], afin d'arriver à un meilleur partage des tâches et des moyens de financement entre celui-ci et ses démembrements au niveau local.

Avec le mouvement de décentralisation, l'Etat se départit d'un certain nombre de ses compétences à des entités locales infra étatique. Cet état de fait a permet l'émergence d'un pouvoir local par opposition au pouvoir central dans le cadre de la démocratie locale. Il en résulte, donc une distinction entre des activités relevant de la compétence de l'Etat et celles des collectivités territoriales qui sont des personnes morales de droit public. Dans l'exercice de leurs compétences, ces édifices institutionnels de chaque pays obéissent au principe de libre administration qui leur permet une existence juridique et politique.

Après l'accession de notre pays à la souveraineté nationale, l'Etat voulait légitimement, s'acquitter de son devoir historique en s'impliquant pleinement et activement dans tous les secteurs pour relever le défi de l'après indépendance. Celui-ci a été relevé grâce, entre autre, à la constitution d'un vaste secteur public qui a été le moteur de l'économie nationale. Mais très vite, la vocation de

[1] WEBER (L), « L'Etat acteur économique », 3 eme Edition Economica, Paris, 1997, p 10.
[2] MOUGOUT (M), « Economie du secteur public », Edition Economica, Paris, 1989, p 6.
[3] FONTANEL. (J), « Evaluation des politiques publiques », Edition O.P.U, 2005, p 10.
[4] Musgrave (R), « The theory of public finance », Marc Graw Hill, New York, 1959.

ce secteur a été dévoyée. Au lieu d'être le centre naturel de création de richesses, il est devenu, un instrument complémentaire de la politique sociale[5], n'obéissant à aucune rationalité économique.

Devant cette situation, l'Algérie ne peut rester en marge des mutations de son économie. Pour cela, elle s'est engagée dans un ambitieux processus de réformes économiques, politiques, sociales et culturelles dont la finalité est double : instaurer le marché comme régulateur et insérer l'économie nationale dans la mondialisation.

La réduction des dysfonctionnements, la maîtrise de l'inflation et la relance de la croissance, sur des bases saines et durables sont les objectifs fondamentaux du programme de réformes imposé par le F.M.I (fonds monétaire international), afin de répondre aux aspirations de bien être et de justice sociale. Dans ce contexte, la question des réformes structurelles des finances publiques locales est devenue incontournable. Parmi ces réformes, l'instauration de la loi N°90-08 et la loi N°90-09 relatives respectivement à la commune et à la wilaya. Dans ce cadre, un nouveau dispositif juridique, de ressources financières et humaines, a été enregistré.

L'objet de cette première partie est de faire un état des lieux des finances publiques locales en théorie et dans la pratique algérienne. Elle contient deux chapitres : le premier, sera focalisé sur la genèse et le développement des finances locales dans un mouvement de désengagement de l'Etat central. Nous nous focalisons sur l'étude du cadre global de la décentralisation, les mécanismes de sa mise en œuvre et les limites qu'elle présente. Nous procéderons par la suite à l'étude de la problématique de partage des ressources financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, en accordant plus d'importance à la décentralisation financière, aux mécanismes et moyens financiers qui sont mis en œuvre pour permettre à celles-ci de prendre en charge les missions et les responsabilités qui sont mises à leur charge.

Dans le deuxième chapitre, nous nous intéressons au diagnostic de la gestion des finances des C.T algériennes (Wilaya et communes) résultantes du processus de décentralisation. Nous tâcherons à l'étude des différents textes juridiques inhérents à leur organisation et leur fonctionnement, les domaines de leur intervention, ainsi que le dispositif de financement des compétences qui leur sont attribuées. Nous mettons également l'accent sur leur niveau d'encadrement humain.

Nous étudierons enfin, le processus de solidarité financière mis en œuvre par l'Etat, en vue de réduire les inégalités financières intercommunales qui ne cessent de prendre de plus en plus d'ampleur, constituant ainsi une surcharge pour le F.C.C.L.

[5] MOUHOUBI (S) «L'Algérie à l'Epreuve des Réformes Economiques», Edition O.P.U, 1997, p 53.

Introduction du chapitre :

Après la défaillance de l'Etat unitaire centralisé en matière d'offre de services publics d'intérêt général, l'Etat s'oriente vers une plus ou moins décentralisation qu'est imposée, notamment, dans le cadre du processus de mondialisation, ayant pour conséquence le désengagement de l'Etat et la montée en puissance politique, mais aussi économique, des collectivités territoriales, dotées de moyens humains et financiers[1]. Ceci ne signifie nullement un désengagement de l'Etat, ou l'absence de son contrôle.

Pour atteindre l'efficacité de gestion et l'allocation optimale des ressources, l'Etat intervient par des mécanismes de contrôles qui ne doivent pas enfreindre la libre administration des collectivités territoriales.

Actuellement, l'intérêt des finances locales perçues comme le moteur du développement économique et l'aménagement du territoire devient de plus en plus grandissant, particulièrement avec l'avènement de l'économie de marché. Son ampleur se manifeste également à travers les initiatives et les prérogatives de plus en plus larges accordées aux C.T, notamment avec le mouvement de décentralisation et de déconcentration enclenché à partir des années 1980, eu égard à la part importante des dépenses publiques locales, qui transitent dans le canal budgétaire des dépenses de l'Etat.

A priori, nous avons jugé nécessaire de présenter dans la première section de ce chapitre, l'évolution du rôle de l'Etat à travers les pensées économiques, sa remise en cause pour marquer le passage d'une action centralisée à une action décentralisée. Nous nous focalisons sur l'étude du cadre global de la décentralisation, les mécanismes de sa mise en œuvre et les limites qu'elle présente, en donnant plus d'importance à la décentralisation financière. A posteriori, nous présenterons dans la deuxième section, la problématique de partage des compétences et des moyens de financement entre les deux niveaux du gouvernement. Nous mettons l'accent également sur la problématique de la raréfaction des ressources financières qui a engendré une crise des finances locales[1]vers les années quatre vingt, à laquelle il fallait y remédier impérativement par l'introduction progressive des techniques de gestion modernes et qui ont fait preuve dans le secteur des entreprises.

[1] BARKA (Z) et BOUMEDIENE (H), Op.Cit.

Section 1 : Genèse et développement des finances locales

Avec le désengagement de l'Etat et la libéralisation de l'économie, les finances locales prennent une part de plus en plus importante dans la vie économique et sociale. Ceci ne peut être avancé sans qu'on ne face un bref aperçu sur l'évolution générale des finances publiques et la transformation du rôle de l'Etat, à travers les différents courants de pensées économiques.

Sous Section (1): Evolution générale des finances publiques et du rôle de l'Etat

Les finances publiques ont connu de profondes évolutions depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale. Elles sont essentiellement liées à la notion d'Etat-libéral et gendarme et qui avait pour principes : laisser faire, laisser passer, faire confiance à l'individu, à sa vertu, à son travail à son ingéniosité. Ces finances concernent à la fois les moyens, les conceptions ainsi que les procédés techniques utilisés dans l'administration des deniers publics. Pour rappeler ces évolutions, nous étudions, en premier lieu les notions des finances publiques ***«classiques»,*** en second lieu les notions des finances publiques ***«modernes».***

1. Les finances publiques de la période classique

Les finances publiques sont couramment définies comme sciences des moyens par lesquels l'Etat se procure et utilise les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques par la répartition entre les individus des charges qui en résultent. C'est l'étude donc des ressources, des charges et des comptes des collectivités publiques, c'est-à-dire principalement de l'Etat, des C.T, des organismes de sécurités sociales et des établissements publics à caractère administratif.

1.1. Les finances publiques sur le plan budgétaire

Les financiers libéraux soutiennent que les choix de politiques fiscales et budgétaires doivent être fondés sur des doctrines de finances saines[1]et sur le principe d'équilibre du budget et des comptes. En matière budgétaire, les finances classiques se sont traduites par les principes suivants :

La neutralité budgétaire. Le budget est qualifié par les classiques de gouffre, qu'il convient d'alimenter avec prudence. C'est un acte d'administration, ce qui implique qu'il doit être équilibré. Celui-ci n'est pas être utilisé pour agir sur la conjoncture économique.

L'impôt, Source d'inefficacité économique : Durant la période des finances classiques, l'impôt était défini comme suit[2]: *«Prestation pécuniaire requise qui est opérée par voie d'autorité par les collectivités publiques, à titre définitif et sans contrepartie directe sur les particuliers et les entreprises privées.»*. Ce prélèvement doit être le plus faible possible afin de ne pas perturber les mécanismes du marché. Celui-ci doit satisfaire aux principes de rentabilité, légèreté, égalité, extériorité. De ce fait, l'intervention fiscale est justifiée uniquement pour la correction des

[1] DAFFELON (B), «La Gestion des finances publiques locales», 2eme Ed Economica, Paris, 1998, p 80.
[2] MUZELLEC (R), «Les finances locales», Ed Dalloz, Paris, 1998, p 24.

imperfections du marché. La stabilité des ressources, le rendement et l'efficacité sont plus importants que la justice[1].Les recettes de l'Etat sont donc essentiellement de nature fiscale, permettant la couverture des dépenses publiques.

L'équilibre spontané des finances publiques : Tout excès dans les prélèvements des particuliers et des entreprises représente un excédent et une portion de revenu national réclamé à tort au secteur privé, qui se trouve lésé financièrement et économiquement. Le déficit de son coté est mauvais, car il risquerait d'entraîner l'inflation ou une augmentation ultérieure des impôts. Si les dépenses sont supérieures aux ressources budgétaires, l'Etat sera obligé d'emprunter, ce qui porte préjudice au bonheur des générations futures.

1.2. Limitation des dépenses de l'Etat aux circonstances exceptionnelles : L'Etat n'est autorisé à dépenser que ce qui est nécessaire au financement des services publics, liés aux besoins de ses fonctions régaliennes (diplomatie, justice, armée, police) et qui doivent être exclusivement couvertes par l'impôt. Lorsque celui-ci effectue des dépenses supplémentaires, il réduit d'autant les biens et les services disponibles sur le marché ainsi que le pouvoir d'achat des contribuables qui auront financé ces dépenses ***« effet d'éviction ».*** Les dépenses effectuées donc par les individus ou les entreprises représentent une plus grande utilité que celles effectuées par l'Etat[2].

Pendant cette période et jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, le secteur public n'intervient qu'au strict minimum dans la vie économique et sociale. Les budgets locaux étaient faibles, les collectivités territoriales assuraient des fonctions en majorité administratives et l'essentiel des investissements pratiqués concernaient les travaux de voiries.

2. Justification du rôle de l'Etat selon la doctrine libérale : Etat – Gendarme

Selon la doctrine libérale des finances classiques, l'Etat ne doit pas intervenir car son intervention serait néfaste pour l'économie[3].Sa fonction essentielle doit se limiter à assurer l'ordre dans la cité et non de prendre en charge son développement économique et social[4], de laisser jouer les initiatives individuelles, la libre concurrence et les lois du marché. Cependant, l'intervention de l'Etat n'est pas totalement exclue. Les cas où il doit intervenir sont donc bien délimités : financer la production des biens collectifs purs et le déficit des monopoles publics fonctionnant en rendement croissant, internaliser les effets externes, lorsque ceux-ci compromettent la réalisation d'un optimum, et faire respecter autant que faire se peut les conditions de la concurrence pure et parfaite. Cela correspond aux missions de l'Etat gendarme.

[1]VINAY (B), «Fiscalité, épargne et développement», Edition, A Collin, Paris, 1970, p14.
[2]À cette époque, le volume des dépenses effectué par l'Etat reste modéré (10 à 15% du revenu national).
[3]DUVERGER (M), Op.Cit, p 13.
[4]LOIC (P), «Les finances publiques», Ed C.U.J.A.S, 1990, p 76.

2.1. Justification du rôle de l'Etat selon les néo-classiques

Fondée sur l'analyse macro économique des producteurs et des consommateurs supposés rationnels, la théorie néo-classique a d'abord ignoré l'existence de l'Etat et des finances publiques, dans la mesure, ou elle s'est centrée sur le problème d'allocation optimale des ressources dans une économie d'échange parfaitement libre. Ce n'est que par rapport aux déficiences du marché vis-à-vis de la fourniture de certains services, ainsi que la réalisation d'une situation optimale au sens de PARETO[1]que cette théorie s'est intéressée aux finances publiques et aux catégories des services publics suivantes :

2.1.1. Les services collectifs indivisibles : Leur offre est indivisible, c'est-à-dire une fois produite, ces services bénéficient à l'ensemble des membres d'une collectivité territoriale donnée sans qu'ils en aient conscience et parfois même contre leur gré s'ils estiment ces services inutiles. C'est le cas des services de la défense nationale, justice, police, etc.

Contrairement aux biens privés qui vérifient les principes de rivalité et d'exclusion par les prix, les biens collectifs purs répondent aux trois conditions de Lindhal énumérées comme suit :

- ✓ Impossibilité d'exclusion par les prix; une fois le bien est produit, il profite à l'ensemble des individus de la collectivité ;
- ✓ Obligation d'usage : La personne qui profite du bien n'a pas la possibilité de décider de l'utilisation du bien ou non ;
- ✓ Absence d'effet d'encombrement : L'utilisation du bien par un individu ne démunit en rien l'utilisation par un autre consommateur.

Ces services se caractérisent par :

- ✓ Une plus au moins divisibilité de l'offre, liée au fait que ces biens sont soumis à des effets d'encombrement, à des externalités et à des conditions d'accès ;
- ✓ Des effets géographiquement limités, autrement dits ces biens produits au niveau d'une localité donnée ne profitent qu'aux habitants de celle-ci. C'est l'exemple de la construction d'une école primaire. Mais ceci ne peu se généraliser pour tous les biens car des personnes non résidantes dans une commune donnée peuvent bénéficier du service offert dans le cadre d'une piscine communale, ce qu'on appelle : effet de débordement de consommation ;
- ✓ Une plus ou moins variabilité de leur qualité selon l'intensité de leur utilisation qui est liée au phénomène de congestion ou de débordement, car plus le nombre est important plus la qualité des biens fournis se détériore.

[1]Economiste Italien (1948-1923). Celui-ci a apporté de nombreuses contributions importantes dans deux matières, particulièrement dans l'étude de la distribution du revenu et dans l'analyse des choix individuels. Il a introduit également le concept de l'efficacité qui a aidé le développement du champ de la micro économie avec des idées telles que la courbe d'indifférence.

2.1.2. Les services collectifs dits de tutelles : GREFFE(X)[1], définit un bien collectif comme suit : «*Un bien collectif est un bien consommé simultanément par plusieurs personnes, sans que la quantité consommée par l'un ne démunie en rien la quantité disponible pour les autres, et dont on ne peut exclure un consommateur moyennant le paiement d'un prix.*». La non rivalité et la non exclusion par les prix sont les principales caractéristiques des biens collectifs.

2.2. Finalités de l'intervention de l'Etat : Efficacité et redistribution

Dans une vision minimaliste, la seule fonction de l'Etat est celle de protéger l'individu contre la violence. L'Etat n'est nécessaire que parce qu'il permet d'échapper à la loi de la nature, où les droits des autres ne sont pas suffisamment reconnus. En garantissant juridiquement les contrats, l'Etat permet d'instaurer la confiance entre les individus.

L'économie publique[2]va plus loin en associant à l'intervention de l'Etat deux grandes justifications : ***l'efficacité et la redistribution***.

Les instruments d'intervention dont dispose celui-ci varient en fonction des objectifs poursuivis, et de l'information disponible. Lorsqu'il est question de l'efficacité, l'Etat peut prendre en charge directement, ou déléguer, la production et la distribution de certains biens. Il pourra en encadrer les prix ou imposer certaines taxes spécifiques. Pour ce qui concerne l'objectif de redistribution, en effet, même si le marché était efficace, rien ne garantit qu'il permet de réaliser un état souhaitable du point de vue de l'équité, dans lequel, par exemple, chaque citoyen serait assuré d'un niveau de vie minimal. Pour cela, la fiscalité du revenu est l'instrument le plus évident. D'autres instruments existent également. Ainsi, des considérations d'équité sont évoquées pour justifier que l'Etat intervient sur certains biens qui relèveraient d'une mission de service public.

3. Déclin de l'Etat libéral

La conception libérale des finances classiques a prévalu jusqu'à la première Guerre Mondiale sous le slogan de la neutralité de la puissance publique, car selon eux son intervention en matière économique et sociale est un facteur perturbateur des lois naturelles, du progrès résultant du libre jeu et de l'équilibre spontané des initiatives privées.

3.1. L'Etat Providence comme réaction défensive aux imperfections du marché

L'échec du marché à assurer le plein emploi des facteurs de production, ainsi que les nécessités de l'effort de défense, de reconstruction imposées par les deux guerres et de lutte contre les crises, notamment la crise économique de 1929, ont suscité en Europe une conception totalement nouvelle de l'Etat et de ses fonctions.

[1]GREFFE (X), «Economie des politiques publiques», Ed Dalloz, Paris, 1997, p 565.

[2]L'économie publique est une discipline qui traite de la définition même du rôle de l'Etat : comment définir ses objectifs, quelles sont les justifications de son intervention dans l'économie. D'un point de vue positif, ensuite, elle analyse les instruments de cette intervention et leurs effets sur l'économie, elle utilise les avancées de la « théorie des incitations » et, plus généralement, de la théorie des jeux.

L'Etat gendarme du marché libéral ***«autorégulateur»*** cède progressivement la place à un Etat-Providence (Welfare-State[1]), chargé d'opérer une redistribution des richesses par la voie d'un système de sécurité sociale, et plus généralement de prestations sociales. Ainsi, il est rendu nécessaire de faire jouer à l'Etat un rôle de régulation entre l'offre et la demande pour guider l'économie nationale sur la voie de l'équilibre de plein emploi, à moyen terme et de mettre en œuvre une politique de redistribution des revenus pour les plus défavorisés.

Cette transformation radicale des fonctions de l'Etat fonde sa légitimité sur une nouvelle conception de l'intérêt public, intégrant de manière très large les droits sociaux des citoyens, en légitimant des actions pour prévenir la misère, protéger des aléas de la vie du travail et fournir, hors marché, des biens publics à une partie importante de la population.

3.2. Les fonctions de l'Etat-Providence

L'Etat-Providence est caractérisé par trois fonctions principales :

- Une intervention réglementaire de l'Etat afin d'assurer une certaine sécurité économique aux citoyens par le biais d'un système de sécurité sociale, à partir de 1945 qui s'est généralisé dans tous les pays, à toutes les couches de la population, salariés d'abord, non salariés ensuite ;
- Une volonté de redistribution qui passe par des transferts monétaires verticaux ou horizontaux ;
- La volonté de l'Etat de fournir à la population une série de services et d'équipements collectifs à des coûts très inférieurs à ceux du marché.

L'Etat durant cette période a eu recours considérable aux subventions pour :

- Soutenir l'effort de reconstruction engendré par les deux guerres ;
- La prise en charge des invalides de guerre et les chômeurs ;
- La relance de certaines activités économiques en déclin.

Les principes prônés par l'Etat-Providence se sont concrétisés dans les pays européens au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, par l'extension des systèmes publics de protection sociale, par la formation d'un secteur public relativement important et par la croissance des dépenses budgétaires de l'Etat et des collectivités territoriales. Cependant, depuis les années 1970, à la suite du choc pétrolier, l'Etat-Providence a été fortement remis en cause, alors que les théories économiques libérales en faisaient la raison de la crise.

Aux U.S.A et au Royaume-Uni, celui-ci a quasiment disparu à la suite des ères Reagan et Thatcher. Dans d'autres pays, comme en France, il survit mais semble de plus en plus en peine pour remplir ses objectifs, tandis que se profilent de nombreuses crises qui pourraient remettre en cause

[1]MERRIEN (F.X), «L'Etat providence», Ed P.U.F, Paris, 1997, p 3.

la capacité de l'État à assurer certaines fonctions, comme le problème du déficit permanent de la sécurité sociale, ou les difficultés inhérentes au système de retraite par répartition.

4. Emergence du rôle économique de l'Etat selon Keynes

La Première Guerre mondiale, la révolution russe en 1917 et l'avènement d'Etat Socialiste, la crise économique de 1929, la crise de la démocratie, la Deuxième Guerre mondiale, sont autant d'événements historiques qui ont contribué au bouleversement des institutions et la remise en cause du rôle limité de l'Etat. Les préoccupations posées ne sont plus celle de l'Etat de droit mais bien plutôt celle de la légitimation de l'Etat, en tant ***« qu'acteur économique ».***

Cette conception développée par Keynes considère que l'action économique et sociale de l'Etat est judicieuse pour la réalisation de la relance et la restauration des grands équilibres macro économiques. Celui-ci est garant de l'intérêt général, lequel ne se réduit pas à la somme des intérêts particuliers.

4.1. Modalités d'intervention de l'Etat et la conception moderne des finances publiques

Pour Keynes, la mission principale de l'Etat est de conduire l'économie vers un sentier de croissance équilibré et d'utiliser, pour ce faire, son budget pour réduire les fluctuations économiques et promouvoir une croissance équilibrée. Son intervention tient également compte des conséquences économiques et sociales défavorables du sous-emploi et de l'inflation, ainsi que les facteurs de production, qui ne sont pas utilisés par les entreprises privées au niveau du plein emploi.

Pour cet auteur, seul l'équilibre macro économique importe, c'est-à-dire l'équilibre du budget public n'est pas un but en soi. Ainsi, l'Etat peut intervenir par le biais de plusieurs politiques, notamment la politique budgétaire et monétaire.

Le budget est un instrument d'intervention, en vue de réduire les fluctuations économiques et promouvoir une croissance économique. Selon la situation économique, l'excédent ou le déficit budgétaire est recherché[1].Pour lutter contre l'inflation, en période d'expansion économique, il est préconisé d'augmenter des prélèvements fiscaux ou de baisser les dépenses publiques pour freiner la demande globale. Cependant, pour lutter contre le chômage, il est recommandé à l'Etat d'injecter des dépenses supplémentaires à l'économie ou par la baisse de la pression fiscale pour stimuler la demande globale et provoquer l'augmentation du niveau de l'emploi des facteurs de production.

Par la politique monétaire, l'Etat peut accroître la masse de monnaie en circulation dans l'économie. Ce qui aura aussi pour effet de stimuler la demande, et donc l'augmentation de la production des entreprises, prévenant ainsi le risque d'inflation.

[1] MUZELLEC (R), «Les finances publiques », 11eme Edition, SYREY, Paris, 2000, p 190.

Afin de stimuler la demande, l'État peut redistribuer les revenus, en prélevant sur les ménages les plus riches, ayant une forte propension à épargner, afin de donner aux ménages les moins riches, qui ont au contraire une forte propension à consommer.

4.2. La conception moderne des finances publiques

Les idées de Keynes et l'intervention croissante de l'Etat ont amené à l'étude des aspects économiques des finances publiques. Pour cet auteur, ces finances sont un moyen privilégié pour assurer l'équilibre économique du pays, en régularisant la conjoncture par la politique budgétaire et en développant les infrastructures par l'investissement, car les richesses prélevées par la puissance publique ne disparaissent pas dans un gouffre financier, mais réapparaissent dans le circuit économique et peuvent mieux servir l'intérêt collectif que si elles étaient restées la propriété des personnes privées.

Dans les finances modernes, l'équilibre budgétaire n'a qu'une valeur relative. L'essentiel est de parvenir à ce que l'ensemble de l'activité économique soit orientée de façon convenable, afin d'aboutir aux équilibres ci-après qui constituent le but de l'intervention de l'Etat en général :

- Equilibre de la production ;
- Equilibre de la répartition des biens et des risques sociaux ;
- Equilibre de la monnaie et des prix ;
- Equilibre général du développement de la nation.

4.2.1. Le budget : Instrument d'intervention économique et sociale *:* Pendant longtemps, les collectivités territoriales ont privilégié dans leur démarche budgétaire la fonction d'autorisation des dépenses au détriment de la fonction prévisionnelle. Toutefois, ce principe a été modifié par l'évolution de la notion des finances publiques. De ce fait, le budget est devenu un ***«outil d'intervention» ;*** par le biais de la politique économique d'un pays ou d'une collectivité. Il est également un ***« instrument de justice sociale »*** par le biais de la redistribution. Il permet de peser sur la conjoncture afin de favoriser une croissance économique équilibrée. Il est de même un outil de ***«contrôle»*** de l'emploi régulier des deniers publics. Enfin, il est un instrument ***«productif»*** qui favorise la richesse, notamment à travers des dépenses d'équipement effectuées par l'Etat.

4.2.2. La fiscalité : Instrument d'orientation de la vie économique et sociale : Dans la théorie classique fondée sur la conception de l'Etat gendarme, l'impôt ne peut servir que pour alimenter les caisses publiques, selon le postulat célèbre *: «L'impôt doit être exclusivement le pourvoyeur du trésor.»*[1].Toutefois, aujourd'hui, il est admis et reconnu par tous que la fiscalité est un instrument

[1] MUZELLEC (R), Op.Cit, p 59.

d'intervention au service de l'efficacité économique. Elle est également un moyen d'action privilégié qui peut être utilisé à des fins sociales[1].

La fiscalité remplit trois fonctions[2]essentielles souvent contradictoires : la fonction ***d'allocation des ressources, de stabilisation et de régulation économique ainsi que la redistribution de richesse et de justice sociale.***

La première se justifie selon l'hypothèse de l'existence des effets externes[3]sur le marché et la volonté titulaire de l'Etat qui intervient, à travers l'impôt dans un domaine donné en vue de corriger les effets externes négatifs qui créent des divergences entre coûts privés et coûts sociaux et d'encourager la consommation de certains biens, tels que le tabac et l'alcool.

Pour la seconde, la fiscalité constitue l'ossature des finances publiques de l'Etat et des finances locales. Elle est un instrument de collecte de ressources, un moyen d'assurer l'équilibre économique et budgétaire. C'est en plus, un moyen d'orientation de l'ensemble des activités économiques du pays, de façon à ne pas entraver l'action économique, de conserver le contrôle de production et d'encourager son développement.

En ce qui concerne la troisième, dans la plupart des pays occidentaux, des objectifs sociaux sont plus au moins associés à la politique fiscale, dans la mesure où la recherche de l'égalité devant l'impôt a fait place à celle de l'égalité par l'impôt.

Par le biais de la progressivité[4], la fiscalité peut être un outil de redistribution des revenus et des patrimoines, conformément au principe d'équité. Cependant, les réformes fiscales intervenues dans les années 80 n'ont plus considérées la redistribution comme un objectif prioritaire; du fait que la recherche de l'efficacité a supplanté celle de l'équité.

4.3. La prolifération des dépenses publiques : Une conséquence logique de l'intervention massive de l'Etat

L'évolution de la notion des finances publiques est marquée par la transformation du caractère de la dépense publique et dans la notion d'équilibre financier qui a supplanté celle de l'équilibre budgétaire.

En France, à titre d'exemple, dans les années 1960 et 1970, les dépenses publiques atteignent et dépassent 30% du revenu national, malgré l'accroissement des moyens techniques et le développement de la production. Cet accroissement traduit une évolution profonde du rôle de l'Etat.

---

[1] BOUVIER (M), « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt », Edition L.G.D.J, Paris, 2000, p 58.
[2] VALLEE (A), «Economie des systèmes fiscaux comparés», Ed P.U.F, Paris, 1994, p 47.
[3]On dit qu'il y a effet externe lorsque l'action de consommation ou de production d'un individu à une incidence sur le bien être d'un autre, sans que cette interaction fasse l'objet d'une transaction économique. La pollution est un effet externe négatif évident, de même l'encombrement routier est une externalité négative réciproque par rapport à la quelle le gêneur est aussi gêné .il existe également des externalités positives dont l'exemple le plus évident est donné par les réseaux de télécommunication.
[4] GUENGUANT (A) GILBERT (G), «La fiscalité locale en question», Edition Montchrestien, Paris, 1991, p 73.

Selon WAGNER[1]: *«Plus un pays est développé, plus l'intervention de l'Etat dans le domaine économique sera importante, du fait de la complexification des structures économiques. Les dépenses publiques augmenteraient sur le long terme plus rapidement que la production »* privée. ».

Cet auteur relie pour cela, le niveau d'intervention de l'Etat au degré de développement du pays. De même, les nouvelles exigences sociales se traduisent par une plus grande demande de services spécifiques et d'investissement que l'Etat doit prendre en charge. Cependant, cette loi tend à être remise en cause aujourd'hui, car il est admis que les dépenses publiques ne peuvent augmenter continuellement, sans avoir des effets néfastes sur l'activité économique.

4.4. L'importance du poids des dépenses des collectivités territoriales

Au cours du XX^{eme} siècle, en particulier à partir des années trente, avec les effets de la crise économique de 1929 et la fin de la Seconde Guerre mondiale**,** les nécessités de reconstruction imposées au pays, ainsi que les défaillances du secteur privé vis-à-vis de la fourniture des services collectifs, ont eu pour conséquence la montée en puissance du secteur public local dans la plupart des pays. Cette montée s'est traduite en grande partie par la variété des services locaux et par le mouvement de désengagement financier de l'Etat central. De ce fait, les collectivités territoriales sont devenues plus puissantes, par leur part dans le P.I.B (produit intérieur brut) qui représente 9,2% ou la croissance des prélèvements obligatoires à leur profit (13,2% du total des prélèvements obligatoires). Elles sont devenues financièrement plus autonomes. D'autre part, il est précisé que les budgets locaux pèsent d'un poids chaque année plus lourd, tant en ce qui concerne les dépenses que les recettes et parmi elles la fiscalité.

Le rôle des collectivités territoriales s'est encore accentué par la crise économique à partir des années 1970[2].Il s'en est suivi une progression de l'élargissement de leurs dépenses et de leurs interventions dans de nouveaux domaines, tel que le social, le culturel, le sportif, la voirie, les espaces verts, l'action économique, l'état civil, les services industriels et commerciaux, etc. Ces interventions s'expliquent par l'insuffisance d'une seule régulation par le marché, ayant peu à peu conduit à une intervention accrue des collectivités territoriales et du secteur public en général.

Sur le terrain économique et social, il y a eu apparition des dépenses publiques à caractère économique[3].Cependant, tout au long de cette période et jusqu'au milieu des années 1970, les acteurs locaux sont à la fois des administrateurs et des bâtisseurs, agissant sans véritable autonomie[4].

[1] ABECASSIS (P), BATIFOULIER (P) et ZEGHNI (S), «Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale», Ed. Ellipses, Paris, 1996, p 45.
[2]BOUVIER (M), «Les interventions économiques des collectivités locales», Tome 3, Edition Economica, 1988, p 30.
[3] Ibidem, Op.Cit, p 30.
[4]LALUMIERE (P), «Les finances publiques», Edition, A. Colin 1975, p 78.

En France, à titre d'exemple, les dépenses des collectivités territoriales sont passées en trente ans de 5 à 10% du P.I.B, avec une progression moyenne de 5% par an en valeur réelle. Actuellement, leurs dépenses et celles des établissements publics représentent la moitié des dépenses du budget général de l'Etat. Leurs investissements sont aux prés de trois quarts des investissements civils de l'Etat et de la formation brute du capital fixe des administrations publiques. Par leur nature, elles assurent 80 % des dépenses civils d'équipement.

5. Crise de l'Etat Centralisateur et le renouveau des thèses libérales

Depuis la révolution industrielle, l'histoire du rôle de l'État, pourrait se résumer à un lent passage d'un statut d'État gendarme à celui d'Etat Providence, du moins jusqu'aux années 1970, date à laquelle ***« la main visible »*** de l'État a commencé à être contestée, en particulier sous les assauts du monétarisme et du néolibéralisme. Celui-ci donc, suivant son rôle, est passé de l'Etat minimal ou gendarme avec l'école classique à un Etat interventionniste pour remédier aux dégâts des Deux Guerres mondiales avec Keynes, à l'Etat Providence qui assure toute sorte de prestation à la population avec Beveridge et Bismarck.

5.1. Le renouveau des thèses libérales

Face à son échec et son incapacité de continuer à gérer à lui seul les affaires publiques et par réaction à une centralisation excessive et une uniformité de moins en moins adaptées aux évolutions contemporaines, les structures étatiques traditionnelles sont affectées par un double mouvement, tendant à la fois à redonner au marché un certain nombres de fonctions et à transférer des pouvoirs de décisions au plus prés du citoyen, se traduisant par un renforcement de l'autonomie locale[1].

L'Etat Central est seul titulaire de ***«la compétence de la compétence»*** pour intégrer ou différencier les collectivités territoriales. On assiste donc à un mouvement du retrait quasi mondial de ce dernier et un renouveau des thèses libérales. Celles-ci préconisent la réduction au stricte minimum les interventions de l'Etat et leur substitution par la régulation par le marché.

5.2. Limitation du rôle de l'Etat

Actuellement, le rôle de l'Etat tend à se décliner dans la mesure où il se concentre de plus en plus sur des fonctions régaliennes et cède les autres fonctions aux entités locales infra étatiques, personnes morales de droit public[2]. Celui-ci est conçu comme un agent qui arbitre beaucoup plus qu'il n'intervient. Il doit intervenir d'une manière rationnelle dans le secteur économique, son rôle consiste à :

- Offrir des avantages fiscaux ;
- Bonifier les taux d'intérêts ;
- Relancer des activités en déclin ;

[1] PAPILLON (J.C) et LEDUFF (R), «Gestion publique», Edition Vuibert, Paris, 1998, p 73
[2] FONTANEL (.J), «Evaluation des politiques publiques», O.P.U, 2005, P.p 6-9.

- Intervenir dans des activités ayant un intérêt général tel que la recherche scientifique, l'éducation, etc ;
- Protéger la production nationale, garantir les richesses et la croissance économique ;
- Répondre aux revendications (protection sociale et l'indemnité du chômage).

Nous passerons dans la sous section ci-dessous à l'étude du processus de décentralisation qui a concrétisé la montée en paissance les collectivités territoriales.

Sous section (2) : Emergence du local : Nouvel espace de pertinence, de réflexion et principal acteur du développement durable[1].

L'Etat en général et l'Etat unitaire en particulier dont la France napoléonienne et jacobine, sont le symbole qui est marqué par la centralisation des pouvoirs et l'uniformité des règles, se caractérise actuellement par des évolutions et des mutations institutionnelles.

1. La décentralisation concrétisant la montée en puissance des collectivités territoriales

Les C.T sont des personnes morales de droit public représentatives et non spécialisées, ayant la possibilité d'agir en justice et bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion[2].Elles exercent dans un ressort géographique donné, grâce à des organes élus et des compétences fixées par la loi dans le respect du principe de la libre administration. Ce qui leur permet une existence juridique et politique propre (nom, budget, impôt, patrimoine, existence d'un territoire, organes élus, responsabilité) et reçoivent par une délégation de l'Etat fixée par la loi, un certain nombre de ses compétences pour gérer les affaires locales.

1.1. Les formes d'organisation de l'Etat (Etat Unitaire et Etat Fédéral)

Comme son nom l'indique, l'Etat Unitaire centralisé est caractérisé par l'accaparement de tous les pouvoirs décisionnels, législatifs et judiciaires par les autorités centrales. Toutefois, une telle centralisation est en général théorique, car il existe toujours, au moins, des autorités locales non dotées de la personnalité juridique. Cette limite de la centralisation est affirmée par Napoléon III dans le préambule du décret du 25 Novembre 1852, «*On peut gouverner de loin, on n'administre que de près.»*. Ce qui signifie que l'application absolue de la centralisation est impossible. L'Etat se trouve alors dans l'impératif de déconcentrer certaines décisions administratives à des agents soumis à son pouvoir.

[1]FONTANEL (.J), Op.Cit, p 68.
[2] QUILLIEN (J.P), « Les collectivités locales en 15 leçons», Ed Ellipses, Paris, 2002, p 11.

On appelle l'Etat unitaire[1]celui dans lequel il n'existe qu'une seule volonté politique. La souveraineté interne lui appartient. De ce fait, les collectivités territoriales ne sont, par conséquent, qu'une modalité simplement déconcentrée de l'organisation administrative.

À coté de la décentralisation, s'ajoute une autre notion importante qui est le fédéralisme. Celui-ci est une technique d'aménagement du pouvoir politique. Il atteint la structure de l'Etat, en réalisant un démembrement de ce pouvoir dans des matières déterminées (législatives, exécutives, juridictionnelles).

L'Etat membre de l'Etat Fédéral jouit d'une compétence propre qui lui est accordée par la constitution et sur laquelle il n'exerce pas de contrôle. Le principe d'autonomie exige que cet Etat conserve la liberté de fixer son propre statut et dispose de la plus grande liberté dans la définition des politiques qu'il est amené à appliquer. C'est le cas de l'Allemagne et des Etats-Unis.

L'une des grandes différences entre l'Etat Fédéral et l'Etat Unitaire, réside dans le fait que la répartition des compétences entre le niveau central et le local résulte de la ***« constitution »*** et non de la loi. Ceci n'empêche pas le développement de compétences concurrentes, voir imbriquées[2].

1.2. Le transfert de compétences : Fondement essentiel de la décentralisation

Dans le cadre de la décentralisation, l'Etat se départit d'un certain nombre de ses compétences à des entités locales infra étatiques, décentralisées, dotées de budgets propres. Ce qui a permis l'émergence d'un pouvoir local par opposition au pouvoir central dans le cadre de la démocratie locale. Il en résulte donc, une distinction entre des activités relevant de la compétence de l'Etat central et celles des collectivités territoriales.

Le concept de personnalité morale indique que la C.T prend en charge les intérêts d'un groupe qui, par définition, sont différents des intérêts individuels. Ce qui sous entend que les actes des agents, élus ou non, des C.T sont imputés non à ces agents mais à la collectivité elle même. De plus, l'Etat continue à exercer un droit de regard sur les compétences décentralisées.

Grâce à cette extension juridique autonome, les C.T disposent de compétences juridiques et des ressources financières, leur permettant d'agir dans de nombreux domaines, touchant la vie quotidienne des citoyens, liés notamment, à la sécurité civile, la réalisation des équipements collectifs, la protection sanitaire et sociale, l'éducation, les transports, l'urbanisme, la culture, l'action économique, etc.

[1]La plupart des Etats unitaires se sont constitués, pour imposer une même conception de la politique sur un territoire à une population hétérogène progressivement unifiée, c'est le cas du modèle centralisé français jacobin, qui se différencie de ses voisins européens par la spécificité de l'architecture de ses pouvoirs locaux et l'existence de 3 échelons infra étatiques, les communes y ont préexisté à l'Etat central; les départements remontent à la révolution française; les régions premier échelon du maillage territorial, n'existent en tant qu'entités que depuis 1974 et n'élisent leurs représentant au suffrage universel direct que depuis 1986.

[2] PAPILLON (J.C) et LEDUFF(R), Op.Cit, p 72.

1.3. Rôle des collectivités territoriales dans la conduite et la réussite du développement local

Avant de définir le développement local, nous nous interrogeons d'abord sur le développement avant d'aborder la notion du ***« local ».***

Les premières contributions dans ce domaine viennent à la suite du constat d'échec du développement économique des pays du tiers monde[1].Les auteurs Walter Stohr, Fraser Taylor, John Friedmann, Clyde Weaver[2]ont montré les insuffisances du modèle de développement fonctionnel classique, vu comme un ensemble de mutations quantitatives qui est lié à la division internationale du travail. Ils ont proposé de revenir à une vision ***«territoriale»*** du développement. Ils préconisent des actions dans un cadre local, par la mise en valeur des ressources locales, avec la participation de la population, en intégrant des données des milieux (économique, sociaux, culturels, politiques).

Pendant les années 60 et 70, on parlait de développement endogène, développement par le bas, développement autocentré ou encore développement agropolitain. Elles consistaient en des pratiques originales de développement par des initiatives locales, observées au Nord comme au Sud. Mais ce n'est qu'à partir des années 80, en France et sous l'impulsion des politiques de décentralisation qu'ait pris naissance le terme développement local.

District industriel, système productif localisé, milieu innovateur, système d'industrialisation diffuse et tant d'autres pratiques sont autant de concepts introduits dans les nouvelles dynamiques économiques secrétées par des territoires locaux. À l'heure actuelle, on utilise plus l'expression de «***développement territorial».***

Il y a un grand nombre de définitions du concept à la fois suivant les acteurs et suivant les caractéristiques institutionnelles des espaces économiques auxquels on s'intéresse.

PEQUEUR (B)[3]nous définit le développement local comme suit : «*L'expression d'une solidarité d'individus désireux de mettre en valeur leurs ressources humaines, physiques et financières. Ces actions ont pour effet de permettre aux populations de satisfaire leurs besoins tout en exerçant un certain contrôle sur leur devenir.»*. Il rajoute encore *:* « *Ni mode, ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relation non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent »*[4].

Cet auteur voit en le développement, une naissance à l'effet d'une jonction territoriale, d'une efficacité et d'une dynamique d'un système localisé de P.M.E (petite et moyenne entreprise) qui est aussi le résultat d'une inscription socio territoriale[5].

GREFFE(X)[1]de son coté, a noté : *« Le développement local est un processus qui diversifie et*

[1]BENKO (G), « La science régionale », Edition P.U.F, 1998, p 68.
[2]Ibidem, Op.Cit, p 68.
[3]PEQUEUR (B), « Le développement local pour une économie des territoires », Ed. Syros, 2006, p 29
[4] PEQUEUR (B), « Le développement local : mode ou modèle ? », Edition Syros, Paris, 1989, p 26.
[5]PEQUEUR (B), Ibidem, Op.Cit, p 32.

enrichit les activités économiques et sociales sur un territoire donné par la mobilisation et la coordination de ses ressources et de ses énergies. Résultat des effets d'une population, il passe par la mise en œuvre d'un projet de développement économique, social et culturel .Il fait d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active.».

Selon BRUNET (B)[2], *«Le développement local à comme vocation principale d'associer tous les «acteurs locaux»: élus, socioprofessionnels, associations, administrations. Leur objectif consiste à élaborer puis à faire fonctionner un projet de développement local qui crée une synergie entre: les potentiels du territoire (ressources agricoles, industrielles, touristiques, culturelles, écologiques, etc.); ses ressources humaines (dynamisme et qualification, esprit d'entreprise et richesse culturelle des populations locales) et son insertion dans les orientations de l'aménagement du territoire (infrastructures de communication, grandes orientations économiques, programmes spécifiques pour les zones rurales. ».*

*L*e D.A.T.A.R, quant à lui donne la définition suivante : *«Le développement local est la mise en œuvre, le plus souvent dans le cadre de la coopération intercommunale, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux et culturels du développement. Généralement une opération de développement local, s'élabore à partir d'une concentration locale de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa traduction dans une maitrise d'ouvrage commun.»*

Dans toutes les approches de développement local, on trouve la notion du ***«territoire».*** En termes d'analyse économique du développement local, elle est perçue en termes de facteurs immatériels de développement qui se joignent aux éléments traditionnels contenus dans l'espace[3]. Ces facteurs sont liés au savoir faire, les habitudes, les coutumes, etc.

Cette notion dans sa dimension de proximité géographique[4], signifie les potentialités multiples que recèle un territoire et qui peuvent être actives dans le processus de développement.

Il existe plusieurs autres définitions de ce concept qu'il est impossible de mentionner ici. Toutefois, on a retenu la définition donnée par LEBERRE (M)[5]: «Le territoire est la *proportion de la surface terrestre, appropriée par un groupe social pour assurer sa reproduction et la satisfaction de ses besoins vitaux.».*

Le développement local ne se réduit pas à l'accueil des entreprises sur le territoire de la collectivité territoriale. Ce processus ne peut réussir que s'il est le résultat d'une volonté de

[1]GREFFE (X), «Territoire en France», Edition Economica, Paris, 1986, p 74.
[2] BRUNET (B), «Le développement local : un concept mais aussi une pratique », p 101.
[3] Le terme espace est perçu en terme de distance mesurable par la métrique euclidienne en terme de contenu physique en matières premières nécessaires au processus productif.
[4] La proximité géographique se définit comme « un ensemble de relations intervenant dans une zone géographique qui regroupe dans un tout cohérent ; un système de production, une culture technique et des acteurs.
[5]LEBERRE (M), « Territoire », In encyclopédie de géographie, p 606.

l'ensemble des acteurs de toutes natures[1]; économiques, politiques, associatifs, financières et la société civile en général.

Toute démarche de développement local commence par un engagement fort de la collectivité territoriale dans son rôle essentiel à jouer pour la création d'une dynamique territoriale. Par sa position, elle connaît les aspirations, les attentes, mais aussi les atouts, les potentialités de son territoire. Pour cela, la collectivité territoriale doit:

- Etre à l'écoute, attentive à toutes les initiatives naissantes sur son territoire ;
- Procéder au recensement des aouts et faiblesses, des potentialités du territoire ;
- Identifier les acteurs susceptibles de contribuer au projet de développement local ;
- Rassembler ces acteurs, les aider à concrétiser un projet global.

2. Procédés de répartition des pouvoirs entre les personnes administratives et la justification théorique et analytique de la décentralisation

Pour mieux comprendre la notion de décentralisation, nous tenons à présenter dans cette sous section sa définition, les formes sous lesquelles elle se présente, ses justifications, ses apports et les limites dont elle est affectée. Pour ce faire, nous avons choisi de traiter ce thème par la présentation du contenu du ***«Théorème de la décentralisation».*** Nous présentons également la notion d'autonomie financière.

2.1. Procédés de répartition des pouvoirs entre les personnes administratives

Deux procédés principaux de répartition des pouvoirs sont à signaler : nous avons d'une part, la centralisation qui conduit à placer dans les mains de l'Etat l'ensemble des pouvoirs administratifs et d'autre part, la décentralisation qui conduit à les répartir entre les autres personnes administratives territoriales et accessoirement entre les personnes administratives spécialisées.

2.1.1. Centralisation, décentralisation et déconcentration : Signification : La centralisation administrative peut se définir comme le procédé qui place dans les mains du pouvoir central la direction de toutes les affaires administratives. Dans ce cas, l'administration du pays est dirigée en totalité de la capitale par le gouvernement.

Cette centralisation est généralement le fait des Etats autoritaires. Elle peut revêtir deux formes : Une forme directe[2], lorsque les ordres viennent immédiatement du gouvernement ou du pouvoir central et une forme indirecte, lorsque il s'agit des agents du pouvoir central, se trouvant sur place pour transmettre les ordres au nom du gouvernement en qualité de délégué de celui-ci.

Dans un régime de centralisation, il peut y avoir des circonscriptions administratives qui ne sont pas des personnes publiques. Elles ne disposent pas de la personnalité morale et demeurent

[1]A cela, s'ajoute les missions d'enseignement (programmes spéciaux de formation pour les porteurs de projets de créations d'entreprises), les médiats écrits ou électroniques, organisations syndicales, centres de recherches et les entreprises.

[2]GRUBBER (A), « Décentralisation et institutions administratives », collection U, 2eme Edition, A. Collin, p17.

strictement dépendantes du pouvoir central dont elles se bornent à exécuter les instructions. Elles sont de ce fait de simples organes de transmission intégrées dans l'Etat.

Système d'organisation des structures administratives de l'Etat, la décentralisation est définie comme une technique de gestion administrative qui vise à réaliser une division du travail et un transfert à des autorités autonomes qui sont des organes élus représentatifs[1](les collectivités territoriales et les établissements publics) qui sont créés et installés à la périphérie par rapport au pouvoir central des attributions et des compétences propres, de décisions de gestion, qu'elles seront appelées à exercer au nom et pour le compte d'une collectivité publique, distincte de l'Etat et permettant à d'importants pouvoirs de décision d'être exercés sur place[2].

2.1.2. Les formes de décentralisation : La décentralisation avant d'être une question technique, juridique ou institutionnelle, est d'abord une question relative au pouvoir de l'Etat. Celui-ci doit-il décider seul de l'ensemble des options de développement et d'en assurer la mise en œuvre? Ou doit-il partager ses prérogatives et ses responsabilités avec d'autres instances, notamment celles qui relèvent du niveau local?

On distingue la décentralisation administrative, territoriale, technique et politique. La première signifie la redistribution entre les différents échelons du gouvernement, des responsabilités et des ressources financières pour la production des biens et des services publics locaux. Dans ce type de décentralisation, il est regroupé trois notions : la déconcentration, la délégation et la dévolution[3].

Dans la décentralisation territoriale[4], telle qu'elle nous intéresse ici, les communautés d'intérêts dont il est question sont des collectivités territoriales dont les échelles et le nombre est variable selon les options nationales mises en œuvre.

Cette forme de décentralisation est assise sur une forme géographique qui répond à deux principes fondamentaux : celui de l'élection et celui de l'autonomie de gestion[5].Ce qui suppose l'existence d'une communauté d'intérêt entre les habitants d'une fraction géographiquement déterminée du territoire et qui se traduit par l'apparition d'affaires locales distinctes des problèmes nationaux.

---

[1]PEISER (G), «Droit administratif », Edition Dalloz, Paris 1976, p 5.
[2]GRUBBER (A), Op.Cit, p18.
[3]La délégation de pouvoir est la forme la plus poussée de la décentralisation, ou le pouvoir central transfert le pouvoir de décision vers des organismes semi autonomes, elle concerne la création d'entreprises ou sociétés publiques.
Quant à la dévolution, qualifiée de la forme idéale de la décentralisation, c'est le cas lorsque les gouvernements délèguent les fonctions à des unités d'administration locale en leur conférant un pouvoir décisionnel ainsi qu'une autonomie financier et de gestion.
[4]GRRUBER (A), Op.Cit, p.p 25-26.
[5]La différence fondamentale entre ces deux formes de décentralisation réside dans la question de la démocratie. Celle-ci comme possibilité de gestion autonome des affaires locales par des organes élus est garantis uniquement dans le cas de la décentralisation territoriale.

En Algérie, la wilaya et la commune ne sont pas des circonscriptions territoriales et des fractions géographiques de l'Etat sans personnalité juridique, mais des personnes morales de droit public, avec tout ses attributs; droit de posséder un patrimoine distinct de celui de l'Etat, d'établir un budget autonome et d'exercer les prérogatives de puissance publique. Elles ont également la possibilité d'agir en justice pour défendre leurs prérogatives.

La décentralisation technique ou par ***« service »*** est appelée également la ***«décentralisation fonctionnelle».*** On parle de cette forme, lorsque la personnalité morale est conférée à un service déterminé détaché. Elle consiste dans la gestion des services publics par des institutions spécialisées dotées de la personnalité morale. C'est le cas des établissements publics[1]qui n'ont de compétences que pour ce que leurs statuts déterminent. Ces derniers supposent l'existence d'affaires administratives spécialisées remises à une personne morale qui peut être le cas d'une auto gestion. Les personnes intéressées au fonctionnement du service se trouvent associées à sa gestion.

La décentralisation politique se matérialise par un transfert de pouvoir de décision aux citoyens, à travers l'élection de leurs représentants, disposant à la fois d'une légitimité propre et d'une autonomie d'action. Elle a comme corollaire le pluralisme politique et le renforcement de la légitimité et la représentativité des gouvernants[2].Dans ce cas, les décisions sont prises avec une plus grande participation des administrés, afin de répondre le mieux aux préoccupations de la localité. Ce qui ne peut être le cas si les décisions sont prises au niveau central.

La notion de décentralisation est souvent définie parallèlement à une autre notion qui est la déconcentration[3].

2.1.3. La déconcentration : Ce terme a été utilisé pour définir la réforme de l'organisation administrative française de 1958 à 1981[4].Elle se présente par rapport à la décentralisation, comme un correctif technique et un palliatif sociopolitique de l'absence de décentralisation.

La déconcentration est une technique d'organisation administrative qui consiste à reconnaître d'importantes compétences décisionnelles à des relais du pouvoir central qui sont placés à la tête des divers services ou à des circonscriptions de l'Etat.

Dans le cadre de la déconcentration, c'est toujours l'Etat qui agit mais pour être plus efficace, il rapproche certaines de ses autorités de ses administrés. En terme plus juridiques, les organes centraux de l'administration d'Etat installent des agents et des services déconcentrés, afin d'agir dans des aires géographiques délimitées.

En Algérie, l'organisation de l'Etat en départements ministériels correspond à une déconcentration de l'Etat. Ils sont représentés dans la Wilaya par des services déconcentrés

[1]TURPIN (D), «Droit de la décentralisation», Paris, Edition GUALINO, 1998, p 85.
[2]ANNICHE (A), Op.Cit, p 95.
[3]GREFFE (X), «La décentralisation», Op.Cit, p 78.
[4]BLANC (J), REMOND (B), «Les collectivités locales», Ed Dalloz, p 36.

(extérieur), qui les représentent localement et prolongent leurs actions dans la circonscription où ils sont implantés.

Le Wali et le Chef de Daïra sont des agents de la déconcentration, qui agissent au nom de l'Etat pour résoudre les problèmes courants afin d'éviter les lenteurs et les complications des transmissions de dossiers administratifs.

La décentralisation et la déconcentration ne sont pas des termes opposés dans le sens ou la généralisation de la déconcentration doit permettre à l'Etat d'être un partenaire efficace et complémentaire des collectivités territoriales[1].

La différence fondamentale entre ces deux termes est d'ordre politique, par le fait d'une redistribution du pouvoir qui bénéficie d'une manière effective dans le cadre de la décentralisation, à travers la dotation des organes élus d'une personnalité morale et d'une autonomie de gestion dont ils peuvent jouir, contrairement à la déconcentration qui est un aménagement territorial de l'Etat et un aménagement pratique de la centralisation[2].

2.2. Distinction entre la décentralisation et le fédéralisme : La distinction de la décentralisation et du fédéralisme est justifiée sur le plan juridique. En pratique, il est beaucoup plus difficile de distinguer entre l'Etat membre d'un Etat Fédéral et la collectivité décentralisée, du moment que le but recherché est le même. Il s'agit de reconnaître l'autonomie des populations locales dans la gestion des affaires qui leur sont propres.

2.3. Justification de la décentralisation : *« Le théorème de la décentralisation optimale* »

Le théorème de décentralisation optimale a été formulé et mis à jour par W.Oates en 1972. Celui-ci note : *« Pour un bien public dont la quantité consommée peut être définie sur des sous 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 moins aussi facile) pour ces sous ensembles de produire des quantités de biens publics optimales au sens de Pareto que pour le gouvernement central.»*[3].

Cet auteur nous montre le caractère souhaitable de la décentralisation, à partir de l'analyse de la production des biens collectifs locaux qui représentent la spécificité de ne voir les attributs de la non exclusion et de l'indivisibilité de l'offre respectés que dans un environnement géographique circonscrit. Pour illustrer le contenu de ce théorème, nous prenons l'exemple suivant :

Considérons un pays ou il existe deux localités A et B et supposons que la demande d'un bien collectif (X) est représentée par deux individus représentatifs (a) et (b).

(a) pour les citoyens résidents de la localité A et (b) pour les résidents de la localité B ;

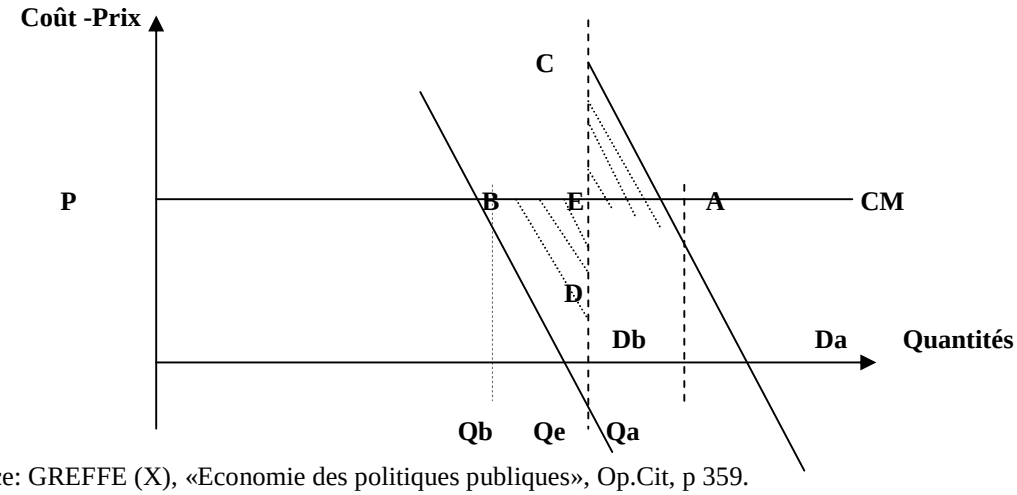
[1]ALBERTINI (J.B), «La déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat», Edition Economica, Paris, 1997, p 7.
[2]GRRUBER (A), Op.Cit, p 18.
[3]OATES (W.E), « Fiscal Fédération », cité par GREFFE (X), «Economie des politiques publiques», Op.Cit, p 360.

Supposons aussi que le processus de décision majoritaire conduit à choisir un coût de production (par tête) constant (c= P0), le niveau de production (Qe) (voir graphiquement ci-dessous);

Si la fonction de la demande de (a) est Da et la fonction de la demande de (b) est Db pour ce graphique, il résultera de cette situation des pertes de « bien être » pour les deux individus représentatifs égales :

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

Graphique N°01: Centralisation et perte de bien être



Source: GREFFE (X), «Economie des politiques publiques», Op.Cit, p 359.

Pour (B) cette perte s'explique par le fait qu'il s'est vu imposé une quantité plus forte que prévue et pour laquelle il devra payer plus qu'il aurait souhaité au départ. Il devra payer la somme correspondante à la surface EBQb Qe du bien de BDQb Qe. Pour (a) qui se voit lui imposer une perte de bien être égale au triangle EAC du fait d'une consommation de bien moins fort que ses attentes initiales. Compte tenu du prix annoncé, il était prêt à payer plus pour capter le bien être égale à ce triangle.

La décentralisation permet dans ce cas, de maximiser le bien être de la collectivité par une détermination au niveau local des quantités à produire. Dans ce cas de figure, la collectivité A aurait fourni et consommé plus de bien collectif et la collectivité B moins.

Cette décentralisation suppose un certain nombre d'hypothèses se basant sur :

- ✓ La qualité de bien public demandée par A est indépendante de celle demandée par B (absence d'effets de débordement) ;
- ✓ L'absence d'économie d'échelle dans la production de bien collectif.

La règle d'Oates conduit à un partage optimal du territoire national en collectivités de tailles identiques. Cette dimension selon lui est unique et optimale si les consommateurs sont identiques et si la population totale est un multiple de la population. Dans ce cas, la solution optimale est stable.

Si la population d'une collectivité diffère du niveau optimal, le coût moyen de fourniture du bien public y sera élevé; une nouvelle collectivité se formera pour fournir ce bien à moindre coût. Que l'offre provient du gouvernement central ou de collectivités territoriales, il est plus efficace de les faire fournir par les entités locales en quantités Pareto optimale collectivité par collectivité, que de les faire offrir par le gouvernement central en quantité unique, quelque soit la collectivité territoriale d'appartenance.

W.Oates définit cinq critères économiques servant de référence pour la répartition des tâches entre l'Etat et les entités décentralisées :

- Economie d'échelle ou le coût moyen de l'action publique, s'il diminue lorsque le nombre des usagers payant le service public augmente ;
- Homogénéité et l'uni modalité des préférences individuelles ;
- Effets de débordement ;
- Coûts d'encombrement ;
- Coûts de décisions.

Cet auteur introduit une matrice de lecture comportant les critères favorisant la centralisation décentralisation d'une tâche donnée.

Tableau N°1: Matrice de (dé) centralisation

Critère	Centralisation	Décentralisation
1. Economies d'échelles	Non	Favorable
2. Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogène
3. Effets de débordements	Non	Oui
4. Effets d'encombrement	Oui (?)	Non (?)
5. Coûts de décision	Si élevé	Si faible

Source : DAFFELON (B), «Cours de fédéralisme financier et la décentralisation», Op.Cit, p 3.

L'analyse de W.Oates suscite quelques commentaires, par rapport :

- Aux critères économiques qui ne s'appliquent pas à toutes les activités publiques très variées, juridiques, politiques, etc.
- A l'inexistence d'un seul échelon infra étatique, d'où la problématique du partage des tâches entre l'Etat et les collectivités territoriales, compte tenu de l'existence d'échelon intermédiaire (Etat/ département/ commune).

La sous-section suivante fera l'objet de l'étude de la taille optimale des collectivités territoriales ainsi que les avantages et les inconvénients qui résultent du processus de la décentralisation.

Sous section (3) : Taille optimale des collectivités territoriales et limites de la décentralisation

« Le théorème de la décentralisation » s'est intéressé à définir le niveau optimal de la décentralisation par le biais d'un choix d'une taille optimale des C.T[1]afin de définir :

- ✓ Le nombre de membres optimal de la collectivité ;
- ✓ La quantité optimale de bien à produire pour un membre donné de la population ;
- ✓ Une combinaison qui adaptera le nombre de résidents à la quantité de bien à fournir.

1. Taille optimale des collectivités territoriales

Nous pouvons illustrer la taille optimale des C.T par 02 modèles :

1.1. Modèle de SAUDLER et TSCHIRHART[2]:Afin d'arriver à la définition d'une taille optimale des collectivités décentralisées, les deux auteurs se sont intéressés à l'évaluation du :

- ➢ Coût unitaire des services rendus à la population et ses fluctuations, selon la baisse et l'augmentation du nombre de bénéficiaires ;
- ➢ Coût que peuvent engendrer les phénomènes de congestion et d'encombrement.

Grâce aux informations obtenues par cette première analyse, ils ont pu définir :

- ➢ Les quantités optimales de biens en fonction du nombre de résidents ;
- ➢ le nombre optimal de résident en fonction de la quantité de service.

Ainsi, pour la quantité optimale q°, la collectivité optimale est celle qui va la fournir pour un nombre de résident N°, et en rapportant N° à (N) le nombre de résidents dans cet Etat. On peut en déduire le nombre optimal (X) de collectivité d'un niveau donné, soit X= N/N°. Cette analyse paraît très intéressante mais soulève certaines limites du point de vue pratique. Dans un premier temps, l'analyse se base sur la production d'un seul bien collectif local et réciproquement pour les autres collectivités, alors qu'en réalité elle devra rendre plusieurs services. Aussi dans sa mise en œuvre, l'analyse ne prend pas en compte les effets de débordement que peut avoir la production d'un service collectif local donné. De plus, l'évolution politique, économique et technologique a un impact important sur la définition de la taille optimale d'une collectivité, et la portée géographique des prestations publiques est influencée par les préférences individuelles et les circonstances.

Le travail de SANDLER et TSCHIRHRT a été complété dans le cadre de la théorie des clubs par un essai de définir la taille optimale d'une commune, en prenant en considération les possibilités de migrations intercommunales. Ainsi, ce modèle se base sur la possibilité de déplacement des résidents, d'une commune vers une autre (en considérant un seuil d'éloignement).

La théorie des clubs s'intéresse à étudier les possibilités d'unir les moyens de deux ou plusieurs communes pour assurer de manière cohérente la production d'un service optimal ou de

[1] AHMED ZAID CHERTOUK M. et BELADJEL S., «Logique décentralisatrice et taille optimale des collectivités locales : application aux découpages territoriaux des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou». Colloque international : La décentralisation au service du développement local». U.M.M.T.O, 27-28 novembre 2004.

[2]WEBER (L), «L'Etat Acteur économique», Edition Economica, 1997, p 292.

plusieurs services optimaux d'où les appellations : Syndicats intercommunaux à vacation unique (S.I.V.U) et Syndicat intercommunaux à vacation multiple (S.I.V.M)[1].

1.2. Modèle de TIEBOUT(1956) : Le modèle de TIEBOUT sur la mobilité fiscale et le regroupement des agents économiques en collectivités territoriales homogènes a été conçu comme une réplique à certaines simplifications du modèle de Samuelson(A), introduisant les biens collectifs purs dans un modèle d'équilibre général.

Par ce modèle, l'auteur introduit l'hypothèse du ***«Vote avec les pieds».*** Il suggère que les individus révèlent leurs préférences concernant les biens collectifs locaux et leurs dispositions à payer les coûts de production par le biais du *«vote avec les pieds»*.

Cette notion reflète la supposition d'une parfaite mobilité des agents économiques qui se déplacent d'une collectivité à une autre selon le prix (l'impôt) à payer pour la consommation d'un bien collectif donné. Ce déplacement est comparé à celui des individus d'un marché de bien privé à un autre dans la recherche des meilleurs prix. Ainsi, les agents économiques choisissent d'installer dans les collectivités qui offrent le meilleur rapport (bien public local-prix à payer), ce qui donnera lieu à des groupements (des collectivités) dont la taille et la dimension seront optimales par le rapport : *« bien- références individuelles homogènes »*. La dimension optimale du groupe donnera lieu à la naissance d'une organisation spatiale optimale.

Pour l'élaboration de ce modèle, l'auteur note que l'obtention d'un équilibre de localisation efficace est soumis à de nombreuses conditions dont les principales hypothèses sont les suivantes :

- La parfaite mobilité des agents qui peuvent travailler et résider dans des communes différentes sans coûts; donc les habitants électeurs choisissent le couple (impôts –dépenses) qui correspond à leurs préférences et migrent librement d'une collectivité à l'autre jusqu'à l'atteinte d'une configuration d'équilibre qui correspond à une collectivité, regroupant des agents aux préférences et aux revenus comparables ;
- Les consommateurs électeurs sont parfaitement informés de l'ensemble des collectivités existantes et les services qu'elles offrent et du coût de leur production. Cette omniscience parfaite n'est pas facile à atteindre et s'avère coûteuse pour les citoyens ;
- Absence d'externalités engendrées au-delà des limites de la collectivité territoriale par le bien public et son mode de financement. Cependant, cette hypothèse est difficile à vérifier, notamment avec l'existence des phénomènes de corruption locale et d'évasion fiscale ;
- Tous les revenus sont des revenus du capital, il n'y pas de marché du travail.

[1]GREFFE (X), «Economie des politiques publiques», Op.Cit, p.p 365-366.

2. Avantages de la décentralisation

Dès 1848, Tocqueville (A)[1]relevait l'avantage économique de la décentralisation en énonçant *: «Un pouvoir central ne peut embrasser à lui seul les détails de la vie d'un grand peuple.».*

La décentralisation est à l'ordre du jour dans tous les pays quelque soit leur niveau de développement ou leur régime politique. Cet engouement trouve sa justification dans les avantages qu'elle procure et qu'on peut résumer comme suit :

- ✓ S'agissant d'affaires locales, elle est un facteur de bon fonctionnement de l'administration, puisque elle pourra prendre des décisions rapides, adaptées aux circonstances et en pleine connaissance des besoins des administrés dont elle se trouve rapprochée ;
- ✓ Elle assure au peuple une participation effective aux affaires publiques par l'élection des représentants qui demeurent sous son contrôle immédiat ;
- ✓ La décentralisation, à l'inverse de la centralisation, développe les foyers d'activité locale et évite la concentration dans la capitale des éléments moteurs de la nation ;
- ✓ Elle renforce le processus de démocratisation, puisqu'elle améliore le dialogue entre l'Etat et les élus locaux ;
- ✓ Elle libère les hauts responsables des tâches de routines, pour qu'ils puissent se concentrer sur les politiques de fonds ;
- ✓ Elle réduit la procédure bureaucratique complexe et accroît l'attention des officiels sur les conditions et les besoins locaux ;
- ✓ Elle permet une meilleure appréhension des besoins locaux et des réponses apportées et contrôle mieux la fourniture des services publics.

D'une manière générale, la décentralisation, selon GREFFE(X) [2]est source de bien-être qui est développée par « le théorème de décentralisation ».

Cet auteur a identifié les raisons nécessaires dans les pays centralisés, qui la place au coeur de nouvelles demandes dans les pays fédéraux et qui en font un enjeu dans la modélisation, aussi bien des structures que des réseaux de pouvoir dans les pays autrefois socialistes. Les raisons qu'il évoque sont au nombre de quatre énumérées ainsi :

- ✓ La décentralisation est source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales, les centres de décision étant désormais proches des conditions spécifiques sur le plan économique et social. Cela plaide, dit-il, au minimum, en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité ;

[1] TOCQUEVILLE (A), «La démocratie en Amérique», Gallimard 1961, Tome I, p 17.
[2]DERRYCK (PH) et GILBERT (G), «Economie publique locale», Edition Economica, Paris, 1988, p 115.

- ✓ Elle permet de mieux gérer les services publics, en adaptant les réponses aux besoins ressentis et en rendant leur fondement plus transparent, à condition bien entendu, que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme, voir la corruption ;
- ✓ Elle rend possible une participation plus directe des citoyens à la prise de décisions comme à la gestion des services, d'où le plaidoyer que l'on retrouve dans bien des pays pour que les services qui relèvent au sens large de la culture et de la formation bénéficient de la décentralisation ;
- ✓ Elle permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est à ce titre un levier de la démocratie. À condition, bien entendu, que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et des principes de service public.

3. Inconvénients et limites de la décentralisation

A vrai dire, la décentralisation n'existe guerre à l'état pur, car elle conduirait alors à la dissociation de l'Etat, c'est-à-dire l'anarchie[1].

Le processus de décentralisation ne porte pas en lui uniquement des avantages, mais il porte également des inconvénients corrélatifs, d'ordres extra-économiques qui sont de nature historique, culturelle et politique. Parmi ces inconvénients :

- ✓ La décentralisation diminue la force du pouvoir central et peu affaiblir l'Etat. Elle amène souvent à méconnaître l'intérêt général et à préférer certains intérêts particuliers locaux ;
- ✓ Le risque du gaspillage financier, du favoritisme dans le financement des services locaux et la cœxistence dans un même domaine de compétences, de moyens de l'Etat et ceux des collectivités territoriales décentralisées ;
- ✓ 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.

La question de l'organisation territoriale dans le cadre de la décentralisation tend à montrer ses limites car elle est souvent sujette à des fuites si considérables du bien-être. Cette question est traitée dans la théorie du fédéralisme financier, pour de multiples raisons; les échelons décentralisés sont réputés incapables de mettre en œuvre la fonction liée à la stabilisation macroéconomique, constituant une limite objective de la décentralisation. Nous examinons les limites qu'elle présente, à travers l'analyse de la décentralisation des fonctions Musgrévienne de l'Etat.

3.1. Au regard de l'efficacité

La fonction d'allocation des ressources a été, dans le cadre du « théorème de la décentralisation »**,** l'argument le plus fort en faveur de la décentralisation. Mais en pratique, la

portée géographique et spatiale de certains services collectifs locaux peut dépasser les frontières administratives de la collectivité. Des effets de débordement sont ainsi enregistrés; ils conduiront de leur part à des effets de congestion et d'encombrement dont les collectivités territoriales ne peuvent produire avec les moyens financiers dont elles disposent. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat est indispensable pour assumer la production de ces biens collectifs.

Découlant de cette première réserve, l'efficacité allocative peut être atteinte également du phénomène de l'illusion fiscale[1], qui apparaît lorsque le coût marginal du service public local perçu est inférieur au coût marginal social, suite à l'exportation de la taxe. Ce phénomène est engendré par la hausse de la demande locale qui intègre même les non résidents, tandis que le coût supplémentaire engendré par cette hausse de la demande est supporté uniquement par les agents résidents qui payent l'impôt et qui doivent subir l'augmentation de l'impôt pour financer la production supplémentaire.

3.2. Au regard de l'équité redistributive

Les limites que rencontre la décentralisation au regard de l'équité redistributive sont liées au degré de mobilité spatiale des agents économiques d'une collectivité à une autre. On considère qu'une politique de redistribution au niveau local, influe sur le choix de domicile des personnes physiques et l'implantation des entreprises. Dans ce cas, une collectivité qui procède à un effort de redistribution supérieur à celui des collectivités territoriales, fera fuir les populations aisées vers des collectivités à une fiscalité plus légère. En contrepartie, elle va attirer les personnes pauvres ou dans le besoin, qui cherchent à profiter de cette aide supérieure à celle des autres collectivités. C'est ainsi qu'une compétence de redistribution nationale s'impose, notamment dans le cas où il existe des disparitions importantes entre les efforts de redistribution entrepris par les différentes collectivités territoriales.

3.3. Au regard de la stabilisation macro-économique

Les fluctuations et les déséquilibres économiques sont des questions d'envergures nationale et ne concernent pas uniquement une seule région. En plus, si les collectivités venaient à pratiquer une politique de stabilisation, elle n'aura pas d'effet positif sur le plan national et elle peut même conduire à une aggravation des déséquilibres régionaux et nationaux, faute de recours excessifs des politiques d'endettement et de déstabilisation de l'activité économique locale, car les capitaux jouissent d'une grande mobilité à l'intérieur du pays. C'est ainsi que la plaidoirie indique que la tâche de la stabilisation de l'économie doit être confiée à l'Etat central. Cependant, les évolutions actuelles des activités économiques et la nouvelle vision du rôle de celui-ci ont amené à penser qu'il est plus efficace que les collectivités territoriales participent à cette fonction de stabilisation,

[1] DERYCKE (PH) et GUILBERT (G), Op.Cit, p.38.

notamment par le biais de la création et la promotion de l'emploi au niveau local qui aura des répercussions positives à l'échelon national[1].

Nous pouvons signaler que les compétences attribuées aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation ne peuvent être accomplies dans de bonnes conditions, sans qu'on puisse exposer les moyens de financement attribués de la part de l'Etat à ces entités de base. Ce point précis fera l'objet d'étude de la section ci-dessous.

Section 2. La problématique de partage des compétences et les moyens de financement entre l'Etat et les collectivités territoriales

La concrétisation du processus de décentralisation et sa mise en œuvre sur le terrain, présente des préoccupations majeures relatives essentiellement à la répartition des compétences et des moyens de financement entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Sous section (1). Les compétences et les ressources financières : Vecteurs majeurs résultants du processus de décentralisation

La répartition des compétences entre les deux niveaux du gouvernement n'est pas immuable et peut varier en fonction des préférences pour la centralisation ou la décentralisation[2]. En précisant les compétences appropriées à l'échelon étatique et celles à céder au niveau local.

1. Le partage de compétences : l'élément le plus visible de la décentralisation.

Le transfert de compétences est l'élément le plus visible de la décentralisation[3].Dans ce cadre, l'Etat se départit d'un certain nombre de ses compétences à des entités locales infra étatiques. Il en résulte, donc une distinction entre des activités, relevant de sa compétence et celles des collectivités territoriales.

Le transfert de compétences à ces échelons de base ne porte pas atteinte à la prééminence de l'Etat qui conserve la responsabilité politique et sociale et reste le garant des grands équilibres. Il lui permet de mieux se consacrer à ses missions fondamentales[4].

Dans le processus de décentralisation, les compétences des C.T sont définies en fonction de la vocation principale de chaque niveau de collectivité. Pour ce faire, tout transfert doit porter sur l'ensemble des attributions relatives à une compétence donnée et doit être effectué au profit d'une seule catégorie de collectivité qui en aura la pleine responsabilité. Toutefois, les transferts des compétences ne créent, ni tutelle d'une collectivité sur une autre, ni hiérarchie entre elles. Ils ne doivent en aucun cas permettre à une collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité.

---

[1]WEBER (L), Op.cit, p 285.
[2]DERYCKE (PH) et GUILBERT, Op.Cit, p 10.
[1]GREFFE (X), «La décentralisation », Op.Cit, p 35.
[4]L'Etat reste chargé de taches de souveraineté, affaires étrangères, défense, justice, sécurité et l'émission de monnaie.

1.1. Exemple d'un pays décentralisé : Cas de la France.

Avant les lois de décentralisation des années 80, la France qui est un pays unitaire, fonctionnait selon un système très faiblement décentralisé dans lequel deux collectivités de petites tailles (communes, départements) disposent d'une autonomie pour les seules affaires locales. D'ailleurs limitée par l'existence d'une tutelle (administrative et financière) qui faisait chaque décision de leurs responsables devaient recevoir un accord des représentants de l'Etat. Toutefois, avec l'instauration en mars 1982 de la loi n°82-213, intitulée **: *«droit et liberté des communes, des départements et des régions.»*** qui marque une rupture avec plusieurs siècles de centralisation étatique[1], s'est mis en place un processus volontariste de décentralisation, portant naissance des collectivités territoriales, dotées des budgets propres et des responsabilités dans le domaine économique et social.

Cette loi consacre de manière irréversible le rôle des C.T, en inscrivant dans l'article premier de la constitution, le principe selon lequel *«l'organisation de la république est décentralisée.»*. En décidant également que les régions figureront aux cotés des communes, des départements et des collectivités d'outre-mer.

La réforme de 1982, modifie fondamentalement le paysage des collectivités territoriales, en renforçant l'autonomie locale grâce à la suppression de toute forme de tutelle de la part de l'Etat, de les laisser s'administrer librement, dans le respect de la légalité mais indépendamment de toute tutelle exercée à priori.

Après ce mouvement de décentralisation[2], il s'en est suivi ce qui suit :

- L'autonomie juridique s'accompagne d'une autonomie financière ;
- Les décisions des collectivités territoriales deviennent immédiatement exécutoires ;
- L'extension du champ de l'autonomie locale par une nouvelle conception de la grille des compétences locales, fondée sur le principe de subsidiarité, pour confier aux niveaux locaux des compétences très élargies en matière de développement économique, social, culturel et environnemental ;
- L'allègement du dispositif de tutelle par la réduction du nombre d'actes soumis à l'approbation, la réduction des délais d'approbation, ainsi que la délégation aux gouverneurs du pouvoir d'approbation ;
- Un contrôle de légalité est mis en place, faisant intervenir le représentant de l'Etat et la juridiction administrative ;

[1]CARLIER (B), RUPRICH (C) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 145.
[2]BOUVIER (M), Op. Cit, p 102.

- Le renforcement des mécanismes de contrôles externes, notamment par la création de juridictions financières, à savoir les Cours Régionales des Comptes, pour protéger l'intérêt général et les deniers publics.

1.2. Répartition des fonctions selon la théorie du fédéralisme financier (R-Musgrave)

La théorie du fédéralisme financier énoncée par R.Musgrave constitue le cadre d'analyse économique dans lequel est traitée la question de l'attribution des compétences et des moyens de financement entre les différents échelons d'administration.

Selon cette théorie, il existe un degré de décentralisation optimal des décisions collectives, du triple point de vue de l'efficacité, de l'équité et de la stabilisation macro économique.

A noter que cette théorie ne concerne pas les seuls pays fédéraux, mais elle est surtout très importante dans les pays Unitaires[1].Elle permet de dire ceci : Pour un découpage donné du territoire, si l'on considère plusieurs échelons de gouvernements, la répartition des compétences et des fonctions s'opèrent selon les règles du fédéralisme financier comme suit :

1.2.1. La fonction d'affectation des ressources : La fonction d'affectation des ressources, pour la production des biens et des services non marchands pose essentiellement des problèmes d'efficacité dans le processus de production des biens collectifs.

À l'Etat central, revient la production des biens collectifs purs qui sont caractérisés par des indivisibilités massives et des effets de débordements plus ou moins importants, comme la défense nationale et les autres fonctions régaliennes. Aux collectivités décentralisées, par contre, revient la production des biens collectifs mixtes plus ou moins divisibles et à effets externes circonscrits à des zones géographiques plus restreintes. C'est le cas d'installation d'une piscine ou d'un stade.

1.2.2. La fonction de redistribution des revenus : L'auteur explique que les activités de redistribution des revenus sont attribuées préférentiellement à l'Etat. Dans ce cas, une solution de partage risquerait d'aboutir à des inégalités géographiques de traitement entre bénéficiaires potentiels et susciterait des déplacements intempestifs d'usagers. Cependant, cette fonction pose plutôt des problèmes d'équité, qu'il est parfois difficile d'isoler complètement. Elle s'opère principalement, à travers les transferts de revenus des organes de la sécurité sociale.

1.2.3. La fonction de stabilisation macro économique: La nature des instruments utilisés justifie enfin que la fonction de stabilisation macro économique soit du ressort presque exclusif de l'Etat Central. Celui-ci est seul maître du déficit budgétaire, du contrôle de la masse monétaire, du crédit, la défense du territoire, la souveraineté nationale, les relations diplomatiques, l'orientation de la politique de l'immigration et la conduite des politiques macro-économiques.

[1]DERYCKE (PH) et GUILBERT, Op.Cit, p 9.

1.3. Partage des compétences selon le principe de subsidiarité

GREFFE(X)[1]souligne : «*Il est commode d'attribuer pour chaque collectivité les missions qu'elle peut assurer d'une manière plus efficiente, les missions pour lesquelles elle est mieux placée pour satisfaire les besoins de la population.».*

De son coté, CONAN(J)[2]note*: «Les collectivités territoriales ont désormais une compétence générale, pour la gestion des affaires locales, et selon le principe de subsidiarité, la responsabilité d'une tâche incombe désormais au plus bas niveau de décision compétent pour l'entreprendre.».*

A partir de la théorie du fédéralisme financier développé par R.MUSGRAVE est née la notion ***« d'Etat subsidiaire »,*** selon lequel une collectivité de rang supérieur ne doit pas traiter un problème qui peut être pris en charge par une collectivité de rang inférieur[3].Dans ce cas, une tâche ne doit être transformée à un niveau supérieur du gouvernement que si l'échelon inférieur n'est pas, ou n'est plus, en mesure d'assumer.

L'élément fondamental du principe de subsidiarité[4]est celui de l'efficience. Chaque palier de collectivité doit assurer le type de compétence pour lequel il est le plus capable, c'est-à-dire celui pour lequel il satisfait le mieux les besoins de la population. Ainsi, les collectivités territoriales les plus proches du citoyen, devront assurer les services de proximité; état civil, enseignement fondamental, la protection civile, à l'inverse, l'Etat devra assumer les fonctions de justice, de police, armée, défense national, etc.

En France, le principe d'organisation décentralisée se matérialise dans l'article 4 de la révision constitutionnelle qui affirme le principe de subsidiarité[5]comme mode d'élaboration de la décision administrative. Les collectivités territoriales ont donc vocation à assumer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être exercées à l'échelle de leur ressort. En outre, s'il doit exister une collaboration entre plusieurs échelons territoriaux, une collectivité chef de file définira les modalités de l'action à mener conjointement.

2. Partage des moyens de financement entre l'Etat central et les collectivités territoriales

En rapport avec la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, la concrétisation du processus de décentralisation exige la définition du mode de financement des compétences transférées.

---

[1] GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 33.
[2]CONAN (J), «Le modèle français des services publics, état des lieux et perspectives européennes», In revue Problèmes économiques, N°2.783, Novembre 2002, P.p 22-24.
[3] TEULON (F), «Le rôle de l'Etat dans l'économie», Ed Seuil, p 9.
[4] Le principe de subsidiarité parait s'appliquer au mieux à l'Etat fédéral dont lequel le partage des compétences se fait du bat vers le haut. Ceci attribue des compétences aux Etats fédérés, selon leurs capacités à les assumer, contrairement à l'Etat unitaire dont le partage des compétences se fait du sommet vers le bas.
[5]DAFFELON (B), Op.Cit, p 2.

Cette préoccupation est analysée dans le cadre de ***« la théorie du fédéralisme financier et fiscal »*** qui suppose, à la fois, une autonomie financière et fiscale dans la gestion des ressources financières des collectivités territoriales.

2.1. Transfert de *ressources financières* : Vecteur de dotation des collectivités territoriales d'un pouvoir financier

Comme il est affirmé par GREFFE (X)[1]:*«Le transfert des moyens financiers aux* C.T *constitue l'un des fondements de la décentralisation. Elles disposent dans ce cas de ressources financières qui les rendent aptes à gérer les affaires locales.».*

Selon le degré de la décentralisation mis en œuvre, les moyens de financement mis à la disposition des C.T diffèrent d'un pays à l'autre, c'est-à-dire le niveau de l'autonomie accompagnant le principe de libre administration. Il en résulte que le pouvoir financier de la C.T qui se matérialise par la détermination des dépenses et des ressources est variable du degré de la décentralisation. Puisque plus on augmente son niveau, plus son pouvoir financier est renforcé.

Nous devons signaler que le partage des ressources financières entre les deux niveaux du gouvernement diffère selon les politiques spécifiques adoptées. Quant le pays est un Etat Unitaire, les décisions sont concentrées à un niveau qui décide : Comment équilibrer les différents objectifs ? Cependant, quand un Etat est Fédéral, les ressources sont partagées. Dans ce cas, le gouvernement Fédéral ne contrôle qu'une partie des ressources. Une autre partie est contrôlée par les divers Etats fédérés et qui sont gouvernés par des partis politiques divers, selon des choix publics différents. Chaque Etat fédéré assigne ses ressources selon sa politique, qui peut être opposée à celle du gouvernement central.

Le partage des ressources financières suppose une autonomie des C.T dans le financement de leurs dépenses à l'aide de leurs propres ressources. Leur répartition a pour objectifs:

- De renforcer l'autonomie financière de celles-ci ;
- D'accroître l'élasticité des ressources fiscales locales à l'activité économique et l'incitation à l'effort fiscal ;
- La progressivité des impôts locaux par rapport au revenu ;
- La réduction des inégalités financières inter collectivités territoriales.

2.2. La décentralisation financière : Elément indispensable pour une allocation efficace des ressources financières

Les économistes se sont intéressés au volet financier de la théorie du fédéralisme financier et le moyen d'allocation des ressources dans le cadre de la décentralisation financière. Alors, qu'est-ce qu'on entend par cette notion?

[1]GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 93.

On entend par ce terme, la répartition des ressources publiques et l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Ce concept recouvre la définition d'un champ de ressources financières locales, propre et suffisant, notamment les ressources fiscales pour les deux niveaux du gouvernement. Un pouvoir de décision et une responsabilité financière sur la dépense publique, ainsi que la faculté donnée à la collectivité de gérer librement les subventions transférées par l'Etat.

2.2.1. L'autonomie financière, partie intégrante de décentralisation financière

La décentralisation est étroitement liée à la notion d'autonomie. Pour certains auteurs et chercheurs, l'autonomie est une condition sine qua non de la décentralisation, ou bien *«pour être pleinement efficace, la décentralisation exige la reconnaissance d'une longue autonomie aux collectivités*[1]*.».*

Afin de cerner cette notion, nous avons retenu les définitions des auteurs ci-après :

LOIC (P)[2]a noté : «*Pour qu'une collectivité dispose d'une réelle autonomie, il faut non seulement qu'elle puisse établir elle-même son budget, mais qu'elle dispose de ressources suffisantes et d'un véritable choix dans la détermination de ses dépenses.».*

GAUDMET (MP) et MOULINIER (J)[3], l'abordent, dans le même sens, en écrivant :
« L'autonomie n'est réelle que si la collectivité décentralisée a des recettes propres et abondantes, si elle dispose d'une grande liberté dans ses dépenses.».

TAILLEFAIT (A)[4], écrivait *: «L'autonomie financière signifie que chaque collectivité territoriale à la possibilité de choisir d'offrir plus ou moins de services et d'équipements à la population et d'en assumer le coût en modulant ses ressources propres.».*

De leurs cotés, DERYCKE (PH) et GUILBERT (G)[5]ont souligné : «*L'autonomie financière suppose en effet que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur les moyens de financement des services qu'elles offrent.».*

D'autres auteurs, comme LALUMIERE (P) et LABIE (F), écrivent dans la même trajectoire où leurs idées, convergent vers les mêmes significations : ressources propres, liberté de déterminer et de décider des dépenses et d'affecter le produit intégral de l'impôt.

Conférer l'autonomie financière à une C.T, c'est d'instituer à son niveau des organes aptes à :

- ✓ Voter tout ou une partie conséquente des recettes et dépenses ;
- ✓ Décider de toutes les mesures concernant son activité ;
- ✓ Assumer totalement ses agissements.

[1]LALUMIERE (P), «Les finances publiques», collection U, Edition A.COLLIN, 1976, p 153.
[2]LOIC (P), Op.Cit, p 258.
[3]GAUDMET (P.M) et MOULINIER (J), «Les finances publiques: Budget et trésor », Ed, Montchrestien, 1992, p16.
[4]TAILLEFAIT (A), «Les aspects financiers et comptables des marchés publics locaux», Ed Techniques, Paris, 2002, p 73.
[5]DERYCKE (PH) et GUILBERT (G), Op.Cit, p 63.

L'autonomie financière dont bénéficie une collectivité territoriale est plus au moins étendue selon les pays, en fonction du degré de la décentralisation, de son régime budgétaire et financier[1]. Cependant, on admet que son autonomie financière est de plus en plus forte quand elle n'a besoin, pour vivre, que des redevances de son patrimoine. Mais, il s'agit là d'une situation critique, car les collectivités territoriales qui se trouvent dans cette catégorie sont rares[2].

En suisse, par exemple, la part des communes dans le secteur public national correspond à 30%. Elles bénéficient d'une large autonomie en matière de dépenses et de fiscalité. En outre, en France, depuis 1982, l'autonomie financière des collectivités territoriales s'est accrue grâce au vote de la loi du 2 mars 1982 et celle du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la république. A ce titre, l'article 72 de la constitution du 4 octobre 1958 dispose : *«Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi»*. L'article 34 de son coté prévoit : *«La loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources.»*.

En Algérie, l'article 1 de la loi n°90-08 relative à la commune stipule : *«La commune est une C.T de base, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière.»*.

Il résulte de ces dispositions constitutionnelles que les collectivités territoriales disposent d'une certaine liberté encadrée par la loi. Or, l'une des principales conditions de son exercice réside dans l'existence et la protection du pouvoir financier local[3].

Il découle de ce qui précède que l'autonomie financière des C.T n'a jamais été précisée par aucun texte constitutionnel ou légal de portée général. La plupart des auteurs la définissent à l'aide d'une pluralité de critères. Toutefois, on peut dire que l'autonomie financière revêt un double caractère :

Un caractère juridique qui consiste en la reconnaissance aux autorités locales, d'un pouvoir de décision, tant en matière de recettes (pouvoir de créer un impôt, de déterminer son assiette, son montant et d'effectuer le recouvrement d'une recette fiscale) que de dépenses (existence de dépenses interdites, obligatoires et facultatives). Enfin, par un encadrement par des moyens de contrôles suffisamment légers de la part de l'Etat (un contrôle de régularité et non d'opportunité, un contrôle à posteriori, un contrôle juridictionnel) ;

Un caractère matériel qui consiste en la possibilité donnée aux collectivités territoriales d'assurer la couverture de leurs dépenses par des ressources propres et suffisantes, fiscales ou non. C'est-à-dire des ressources dont l'assiette est localisée et dont le taux et le montant résultent, au

[1]HERTZOG (R), «L'éternelle réforme des finances locales», vol II, Edition Economica, 1988, P.p 9- 93.
[2]DOSIERE (R), « La fiscalité locale», collection Q.S.J, Ed P.U.F, 1996, p 73.
[3]DUVERGER (M), Op.Cit, p 69.

moins pour partie, de décisions locales et dont l'emploi est libre, sans qu'elles soient obligées de faire appel, pour équilibrer leurs budgets, aux subventions de l'Etat.

2.2.2. L'autonomie fiscale, une composante essentielle de l'autonomie financière des C.T

BARILI (A)[1], définit l'autonomie fiscale comme étant : «*La possibilité d'une collectivité donnée à définir la nature et les modalités de ses ressources fiscales et d'avoir la légitimité et la puissance nécessaire pour les percevoir.».*

D'un autre coté, DERYCKE (P.H) et GUILBERT (G)[2], soulignent : «*La mesure de l'autonomie fiscale ne peut se limiter à ces éléments quantitatifs, elle doit également tenir compte d'éléments qualitatifs, reflétant le pouvoir de disposition local sur la ressource financière.*

L*e premier critère fait référence au pouvoir des collectivités territoriales sur la règle de fixation des taux et des assiettes fiscales. Par contre, le deuxième, mesure quant à lui le volume des ressources revenant à la collectivité, comparativement aux autres ressources.».*

L'autonomie fiscale des C.T varie d'un pays à un autre. Toutefois, avec la vertu dont elle favorise la concurrence, en réalité, aggrave les inégalités fiscales entre ces entités. Sachant que les bases d'imposition sont inégalement réparties sur le territoire national.

Nous présenterons dans la sous section ci-dessous, les moyens mis en œuvre par l'Etat en faveur des collectivités territoriales afin de leur permettre d'accomplir les missions qui leurs incombent dans les meilleures conditions.

Sous section (2) : Les mécanismes de financement des collectivités territoriales

Selon l'étendue des compétences des C.T et selon les domaines qu'elles exercent, elles ont des besoins financiers plus ou moins importants et orientent de manière différente leurs dépenses. Pour financer leurs missions, elles disposent de produits divers, allant des produits de la fiscalité, des produits domaniaux, et dans certains cas peut faire recours aux ressources externes, à savoir les subventions de l'Etat et l'emprunt.

1. La fiscalité locale : Principale ressource autonome de financement des budgets locaux[3]

GREFFE (X)[4]note : «*Les recettes fiscales et les autres ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités locales.».*

1.1. Reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux autorités locales

Historiquement, la problématique de la fiscalité locale, nous renvoie à celle relative au pouvoir fiscal des collectivités territoriales.

[1]BARILI (A), «La question de l'autonomie fiscale», In Revue française de finances publiques», N°80, 2002, p.p 78-83.
[2]DERYCKE (PH) et GUILBERT, Op.Cit, p 63.
[3] Revue française des finances publiques : «Pluri annualité et stratégies financière des collectivités locales », n°53, L.G.D.J, Paris, 1996, p 61.
[4]GREFFE (X), Op.Cit, p 91.

Du point de vue économique, cette question est approchée essentiellement par la présence de deux débats qui se manifestent par deux oppositions contradictoires[1]: quel type de fiscalité optimale pour les collectivités territoriales? Ou bien quel type de fiscalité locale qui peut permettre la formation optimale des collectivités territoriales[2]?

Les auteurs cherchent un type de fiscalité conciliant à la fois efficacité et équité. Le premier objectif vise à maximiser les performances productives de l'économie pour une distribution donnée des revenus et des patrimoines. En ce qui concerne le deuxième, du point de vue financier et fiscal, les C.T sont le lieu de confrontation de 02 principes contradictoires : l'autonomie d'une part et l'égalité des contribuables devant l'impôt d'autre part[3].

L'objectif d'équité vise exclusivement la redistribution des ressources d'une manière équitable entre les contribuables.

1.2. Les ressources fiscales locales : Un résultat de partage du produit des impôts entre l'Etat et les collectivités territoriales

Dans le cadre de la décentralisation, les ressources fiscales des collectivités territoriales constituent une garantie d'autonomie financière vis-à-vis de l'Etat.

Ces entités disposent d'une fiscalité locale, tout en étant compétentes pour déterminer les modalités d'assiette, de recouvrement et de fixation des taux de certains impôts et taxes.

La fiscalité locale possède un caractère local. Elle a pour terrain d'intervention celui des C.T. Elle est composée essentiellement d'impôts directs et indirects assez divers, tantôt obligatoires, tantôt facultatifs et dont la nature varie selon la catégorie de la collectivité concernée.

L'importance de l'impôt local au niveau des ressources du budget de la collectivité territoriale constitue un indicateur significatif de sa marge de manœuvre[4].Celle-ci dispose via le pouvoir de la possibilité de lever l'impôt, d'une capacité immédiate de mobilisation des ressources. Cet instrument est censé donc fournir la ressource nécessaire pour lui permettre de s'autofinancer et par conséquent, assurer la continuité de l'offre des biens et des services locaux.

Nous devons noter que la fiscalité locale diffère d'une forme d'organisation étatique à une autre. Elle dépend en général de l'esprit de chaque cadre institutionnel quant aux objectifs assignés aux politiques de décentralisation ou de centralisation fiscale qu'il adopte. Toutefois, la faculté de décision de la collectivité territoriale en matière fiscale peut, être totale, relative ou nulle. Ceci peut être appréhendé à travers :

- ✓ Son habilitation en matière de vote, amendement et annulation d'impôts et taxes locales ;
- ✓ Sa faculté de créer certaines taxes et impôts ;

[1]GUENGUANT (A) et. Gilbert (G), «La fiscalité locale en question», Edition, Montchrestien, Paris, 1991, p 8.
[2]DERYCKE (PH) et GUILBERT, Op.Cit, p 12.
[3]SYLVAIN KLEIN (J), «Moderniser la fiscalité locale», Ed Economica, 1990, p 9.
[4]DOSIERE (R), Op.Cit, p 72.

- ✓ Sa possibilité juridique d'instituer des dégrèvements et des exonérations fiscales.

Les limitations et les restrictions des marges de manœuvres des collectivités territoriales en matière fiscale peuvent se déceler à travers :

- ✓ L'interdiction totale de toute possibilité d'édiction de taxes et impôts ;
- ✓ L'institution de mécanismes de partage des produits de la fiscalité locale par l'Etat.

En France, pour permettre aux collectivités territoriales de prendre en charge les compétences transférées par le mouvement de décentralisation, les lois du 2 mars et du 7 janvier 1983, ont prévu la compensation financière intégrale du coût de ces transferts, au moyen de ressources fiscales et de ressources budgétaires, ceci afin de permettre aux instances élues d'accomplir leurs missions dans de parfaites conditions d'efficacité et d'efficience.

La fiscalité locale dans ce pays représentait moins de 15% en 1982 de la fiscalité d'Etat. Elle en atteint 25% en 1993 à 47,3% en 1995[1].Cette augmentation est due pour partie au transfert de nouveaux impôts aux collectivités territoriales afin d'alléger le poids de leurs charges.

De même, au Maroc; le régime actuel de la fiscalité locale institué par le Dahir du 21 Novembre 1989 a en effet, consolidé l'autonomie financière des C.T par l'élargissement de la sphère des ressources propres. Ce régime a été renforcé par le transfert à leur profit d'une part égale à 30 % au moins du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (T.V.A), outre trois impôts recouvrés par les services de l'Etat et affectés aux C.T (la patente et la taxe urbaine), ainsi que les ressources forestières dont bénéficient les communes rurales depuis 1977.

En Algérie, le système fiscal national présente une large panoplie d'impôts dont le produit alimente à la fois le budget de l'Etat et celui des collectivités territoriales. De même, une partie du produit de certains impôts est versée au fonds de solidarité des communes; qui se charge à son tour de les redistribuer entre les communes dans le cadre de la péréquation.

1.3. Partage des ressources fiscales selon le principe de la capacité contributive et le principe d'équivalence.

BELTRAME(P)[2], nous défini l'impôt comme *: «Prestation pécuniaire requise des contribuables d'après leurs facultés contributives et qui est opérée, par voie d'autorité, un transfert patrimonial définitif et sans contre partie déterminée, en vue de la réalisation des objectifs fixés par la puissance publique.».*

Le partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités territoriales ne peut se faire sans tenir compte de deux principes fondamentaux : le principe de la capacité contributive et celui d'équivalence.

[1]LABIE (F), «Finances locales», Edition Dalloz, 1995, p 79
[2]BELTRAME (P), «La fiscalité en France», Edition Hachette, Paris, 2000, p 11.

Le premier s'intéresse essentiellement à la richesse patrimoniale du contribuable et néglige la relation entre le montant du prélèvement et le bénéfice individuel retiré de la dépense publique. Ce principe évoque également la souveraineté fiscale. Ce qui fait que les prélèvements qui en découlent restent le plus souvent, sinon de préférence, du ressort de l'Etat central.

Le type de prélèvement qui correspond au principe de la capacité contributive est l'impôt. D'autre part, le deuxième exige que le montant de l'impôt payé par chaque citoyen doit être lié à la satisfaction qu'il retire des dépenses publiques. Ainsi, l'impôt représente la contre partie des services collectifs offerts[1].

2. Produits des domaines et d'exploitation

Dans le cadre de leur fonctionnement, les collectivités territoriales peuvent être propriétaires de certains biens et bénéficient de la capacité juridique d'effectuer tous les actes se rapportant à leur droit de propriété. Elles peuvent tirer aussi certaines ressources du domaine public et privé. Ces recettes découlent à titre d'exemples, d'autorisation d'occupation du domaine public, tel que le stationnement des taxis, l'occupation des trottoirs par les terrasses de café, etc. Les droits perçus à cette occasion sont fixés par délibération; ils sont d'une importance marginale.

3. Subventions de l'Etat

La subvention est une aide financière accordée plus ou moins discrétionnairement par un organisme public à une personne morale de droit public ou privé sans contrepartie directe, mais souvent assortie par des conditions ou des contraintes quant à leur emploi définitif[2].Elles constituent donc un moyen de contrôle et d'orientation de l'Etat sur la gestion publique locale. De ce fait, les C.T n'ont aucune marge de manœuvre sur leur affectation et leur utilisation.

La dotation est une aide de l'Etat qui est accordée de manière automatique, sur la base de critères objectifs fixés par la loi et dont le produit n'est pas affecté à une dépense particulière. Cette automaticité met les collectivités territoriales à l'abri de toute décision arbitraire de la part de celui qui attribue l'aide, en l'occurrence l'Etat. Dans ce cas, la non affectation des dotations globales ou encore le libre emploi constitue un facteur d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Les subventions sont classées selon leur utilisation, leur mode de calcul et la disponibilité des fonds[3].Elles prennent plusieurs formes, allant de la péréquation aux subventions spécifiques.

Selon MUSGRAVE (R), il est commode de distinguer les subventions selon qu'elles sont :

- Globales ou spécifiques ;
- Conditionnelles à une dépense déterminée ou non conditionnelles ;
- Liées ou non aux besoins financiers de la collectivité bénéficiaire ;

[1]GUENGUANT (A), «Equité territoriale et inégalités», Collection GRAL, N°15, p 75.
[2]BROLLES (R), STRAUD (B), «Budget des communes de moins de 10 000 habitants», Edition Berger Levrault, Paris 2002, p 81.
[3]DAFFELON (B), Op.Cit, p 10.

- Rationnées.

3.1. Rôles et objectifs des subventions

Les subventions ont sans doute pour objet de réduire les disparités de situations financières locales[1].Elles différent en fonction de leurs objectifs et de leurs modalités. Toutefois, les objectifs principaux qui fondent leur existence sont résumés ainsi[2]:

- Compensation des charges transférées aux collectivités territoriales ;
- Allégement de la charge fiscale ;
- Production de biens publics sous tutelle, tels que ceux relevant de la prévention et de la formation ;
- Recherche de l'équité territoriale par la réduction des inégalités financières entre C.T;
- Autorégulation et la stabilisation macro-économique.

Ont reconnaît également aux subventions les objectifs suivant[3]:

- Renforcement de la vitalité et de l'indépendance des collectivités territoriales **;**
- Egalisation des situations locales différentes en besoin, coût, potentiel, effort fiscal ;
- Redistribution des revenus ne pouvant être réalisés qu'au niveau local ;
- Initiation à accroître la qualité et la quantité des services collectifs locaux ;
- Promotion de l'environnement et de l'emploi au niveau local ;
- Redistribution au niveau local de produits fiscaux perçus au niveau central ;
- Limitation des effets de débordement des impôts et des bénéfices des services collectifs locaux.

De son coté WILLIAMS[4], dans l'ouvrage de GILBERT (G), reconnaît aux subventions entre collectivités publiques trois effets principaux :

- Elles contribuent à la création de services nouveaux sous la forme de nouveaux programmes de dépenses ou d'extension des programmes existants ;
- Elles autorisent le maintien des dépenses existantes qui en leur absence, auraient été supprimées ;
- Enfin, elles provoquent un double effet de substitution entre ressources définitives (subvention) et recettes temporaires (emprunt) et entre subventions et impôts.

[1]DERYCKE (PH) et GUILBERT (G), Op.Cit, p 48.
[2]GIRAULT(C), «Les relations financières de l'Etat et des collectivités locales», Mode d'emploi, Edition, Levraul, Paris, 1988, P.p 18-22.
[3]DERYCKE (PH) et GUILBERT (G), Op.Cit, p 48.
[4]Ibidem, Op.Cit, p 49.

3.2. Les subventions : Instrument de coordination des moyens de financement des C.T

***L**'*octroi de subventions aux échelons infra étatiques[1], de la part de l'Etat, qui est considéré le principal partenaire financier des C.T est l'instrument le plus privilégié de coordination financière des moyens de financement mis à leur profit. Du fait, de leur impact déterminant sur la réduction des inégalités financières inter collectivités territoriales.

***E**n* France, avec le mouvement de la décentralisation, la loi du 7 Janvier 1983, crée un mécanisme de compensation financière des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales. Le principe en est compensation intégrale au profit de chaque collectivité concernée à concurrence des dépenses effectivement réalisées par l'Etat pour chaque compétence au moment du transfert. La principale d'entre elles est la D.G.F (la dotation globale de fonctionnement[2]).

***C**ette* dotation est considérée comme la pierre angulaire du système de financement des collectivités territoriales[3].Deux objectifs lui ont généralement été assignés : d'une part, assurer à toutes les C.T une ressource stable et évolutive, d'autre part, aider en priorité certaines d'entre elles rencontrant des difficultés particulières. Ses avantages tiennent exclusivement à son caractère global qui apporte liberté, sécurité et simplicité aux collectivités territoriales.

***I**l* y a ensuite d'autres dotations mises en place à compter de 1984 pour compenser les transferts de compétences résultantes de la décentralisation tel que[4]:

- Dotation globale de décentralisation ;
- Dotation globale d'équipement ;
- Dotation de formation professionnelle versée aux régions ;
- Dotation de péréquation à corriger les inégalités financières entre les C.T ;
- Dotation spéciale pour le logement des instituteurs ;
- Dotation élue local ;
- Dotation de compensation des allégements de taxe professionnelle.

[1]A coté des subventions octroyées par l'Etat, les C.T peuvent bénéficier d'aides financières accordées par d'autres collectivités publiques. Ainsi en France par exemple, les communes sont susceptibles de bénéficier des subventions accordées par les départements ou les régions. En Algérie, les communes peuvent bénéficier des subventions de la part de la wilaya.

[2]DOUENCE (J.C), «L'Action économique locale, décentralisation ou recentralisation», Édition Economica, 1988, p 135.

[3]Cette subvention est versée à toutes les communes et à tous les départements sur la base de plusieurs critères, tels que l'importance de leurs populations, leurs richesses fiscales, leurs charges dans certains domaines.

[4]A signaler que les trois dotations mises en place par l'Etat (D.G.D, D.G.F, D.G.E), est incontestablement un progrès considérable pour l'autonomie financière des C.T. Cependant aucune d'elles n'inclut dans ses objectifs, mêmes secondaires, de favoriser le développement de l'action économique locale. Ce financement doit être assuré par les collectivités territoriales sur les ressources propres de leurs budgets, soit par accroissement de ces ressources, soit par redéploiement de leurs dépenses.

4. L'emprunt

Dans la pensée des finances classiques, l'emprunt est une ressource qui est retenue exceptionnellement. Il est contre l'équité dans la mesure où il profiterait la charge actuelle qui pèserait sur les générations futures. De ce fait, la création monétaire, le recours à la planche à billet est jugée méprisable, car injuste socialement et dangereuse économiquement.

Dans un second temps, et avec le mouvement de décentralisation, le champ de compétence des C.T a été sensiblement élargi et leur poids financier s'est singulièrement accru, développant par ailleurs des politiques d'emprunt[1].Pour cela, elles disposent d'une liberté dans leurs décisions d'emprunt, aux taux et aux conditions négociées avec les prêteurs de leurs choix. Elles ont en outre la possibilité de se présenter directement sur les marchés obligatoires en tant qu'émettrices[2].

Dans la réalité, le dispositif de financement par l'emprunt mis à la disposition de la collectivité territoriale est limité par les règles de la comptabilité publique. D'une part, celle-ci ne peuvent emprunter que pour financer des dépenses d'investissement[3], dont font partie les interventions économiques locales, d'autre part, le remboursement de la dette est une dépense obligatoire.

Cette source de financement est conditionnée également par la capacité de remboursement de la collectivité territoriale. Par conséquent, elle ne doit s'endetter que dans la limite de ses possibilités de remboursement.

La sous section suivante fera l'objet de l'étude de la crise des finances publiques locales, résultante de l'inadéquation entre le champ de compétences des collectivités décentralisées et les moyens financiers et humains qui vont avec. Cet état de fait a amené par conséquent, la plupart des auteurs à mettre l'accent sur une exploitation rationnelle et efficace des ressources financières qui sont de plus en plus rares, de façon à assurer le financement du fonctionnement courant de leurs communes et de répondre aux exigences de la potentialisation du développement local et l'offre des services publics locaux.

Sous section (3). La crise des finances locales, une incitation pour l'adaptation de la logique de l'entreprise

A l'occasion de la décentralisation, l'autonomie financière des collectivités territoriales a été renforcée avec le transfert de ressources fiscales, mais aussi par un accroissement de leurs responsabilités sans qu'elles soient en corrélation avec les ressources financières dont elles

[1]L'emprunt se distingue de plusieurs caractéristiques, notamment : l'affectation ou la spécialisation, ses modes de réalisation; son utilisation directe; son caractère temporaire et contractuel ainsi que le financement d'un équipement nouveau.
[2]CARLIER (B), RUPRICH (C), LEVRAULT (B), Op. Cit., p 331.
[3]Ibidem, Op. Cit., p 151.

disposent. Ce qui a engendré par conséquent, une crise des finances locales à laquelle il fallait remédier par des mécanismes de solidarité, notamment en faveur des collectivités qui sont dépourvues financièrement.

1. La problématique de la raréfaction des ressources financières des collectivités territoriales

FERFERA (M.Y)[1]note : «*La mise en place du processus de décentralisation par l'Etat est limité par le manque de moyens financiers et humains au niveau local. Ce qui a induit que la politique de développement local que l'Etat cherche à promouvoir dépendra en grande partie des concours financiers de l'Etat central. Par conséquent, l'Etat Unitaire, cherche à s'orienter vers une autre forme d'organisation atteindre forme de l'Etat Fédéral.».*

1. La situation de la fiscalité locale

En France, l'article 95 de la loi du 7 janvier 1983, avait prévu : « *Les charges liées aux nouvelles compétences des collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation, feraient l'objet d'une compensation intégrale et qu'à terme les transferts d'impôts d'Etat représenteraient la moitié au moins des ressources attribuées à l'ensemble des C.T qui ne doivent pas trop dépendre de dotations, même globales, versés par l'Etat et que leur libre administration repose sur l'existence de ressources fiscales propres.».* Or, dans la réalité, celles-ci n'ont pas le pouvoir de créer d'impôts locaux, ni d'en déterminer l'assiette ou les modalités de recouvrement, de même qu'elles n'ont pas droit au maintien d'un impôt local.

Cette interdiction est la conséquence du principe traditionnel qui stipule : seule la loi, l'expression de la souveraineté nationale, peut créer l'impôt. De ce fait, les compétences fiscales des collectivités territoriales se limitent uniquement à la faculté de recourir ou non à un impôt local, préalablement autorisé par le législateur et d'en fixer le taux dans les conditions et limites fixées par la loi[2].

La fiscalité locale, sous sa forme actuelle se caractérise par son archaïsme[3], par sa complexité, ainsi que son caractère inéquitable et injuste[4]et s'avère ainsi totalement inconcevable de répondre à la double exigence d'autonomie et d'équité qu'implique la décentralisation[5].

En Algérie, la fiscalité locale se présente sous forme de subventionnement que les communes n'arrivent pas à contrôler[6].En matière fiscale, ces entités n'ont pas le pouvoir de créer elles mêmes des recettes fiscales pour alimenter leurs budgets. Les modalités d'application étant de compétences gouvernementales. C'est donc le législateur, autrement dit, l'Etat, qui est seul

[1]FERFERA. (M.Y), «L'administration locale, décentralisation et gouvernance», In Revue Idara N°25, 2003, p 157.
[2]DUVERGER (M), Op.Cit, p 71.
[3] BOUVIER (M), Op.Cit, p 27.
[4] PAPILLON (J.C) et LEDUFF(R), Op.Cit, p 65.
[5] SYLVAIN KLEIN (J), Op.Cit, p 2.
[6] HAMDAD (T), « Essai d'analyse de l'évolution des finances publiques communales en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2008, p 184.

compétent pour instituer de nouveaux impôts, de même qu'il est seul compétent pour supprimer des impôts locaux existants. En définitif, la seule initiative qui leur est reconnue est celle de fixer le montant des impôts. C'est le cas des taxes fiscales locales facultatives. Il s'agit, des taxes dont le principe d'existence est prévu par la loi, qui délègue à son tour aux communes le pouvoir de décider de leur application effective au niveau local. C'est le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de séjour, etc.

1.2. Dépendance chronique des collectivités territoriales des subventions de l'Etat

Un autre facteur déterminant des finances locales est mis en évidence par les élus locaux, les ressources des C.T dépendent dans une large mesure des dotations de l'Etat et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir et peu d'assurance sur le long terme. Il s'agit, dans la plupart du temps des enveloppes financières qui passent par le canal local pour être réaffectées de nouveau à une dépense particulière. Cet état de fait réduit considérablement, l'autonomie financière des C.T.

2. Les inégalités financières, comme effet révélateur des disparités de richesse fiscales entre les collectivités territoriales

A propos des inégalités financières, GUENGUANT (A)[1]souligne *: «Les inégalités financières inter collectivités territoriales constituent l'effet le plus révélateur des disparités du dysfonctionnement des finances locales, notamment en France. Elles sont visibles dans la répartition des équipements et leur localisation dans le territoire d'une même commune où c'est le centre généralement qui est bien doté en infrastructures de bases.».*

Le partage de ressources fiscales entre les collectivités territoriales et qui suppose qu'une autonomie financière en matière de gestion est efficace dans le cas où elles disposent d'un potentiel fiscal important. Par contre, dans le cas où elles ne disposent pas d'une activité économique importante et commerciale susceptibles de leur procurer des ressources suffisantes, l'application du principe d'autonomie financière et fiscale, avec la vertu dont elle favorise la concurrence entre C.T, en réalité engendre des inégalités territoriales lourdes de conséquences. Sachant que les bases d'imposition sont inégalement réparties sur le territoire national, dans la mesure où une commune peut prendre en charge les besoins collectifs dans son espace, alors qu'une autre n'a pas les possibilités de payer les frais de son personnel et d'assurer le roulement de son fonctionnement sans les subventions provenant de l'Etat.

La théorie de l'équité territoriale de GUENGUANT (A)[2], nous permet de distinguer 02 types d'inégalités financières; celles dites de situation et celles liées à la gestion des C.T.

Selon cet auteur : *«La source majeure des inégalités financières inter collectivités territoriales proviennent de l'inégale répartition de la richesse fiscale donc de potentiel fiscal sur le*

[1]GUENGUANT (A), «Péréquation, solidarité et correction des inégalités financières urbaines», Op.Cit, p 3.
[2]GUENGUANT (A), Op.Cit, p 41.

territoire des collectivités. Les communes riches, sont en réalité, les communes qui possèdent des bases élevées de taxe professionnelle.» [1]. *Il note également* : *« En application du principe de l'autonomie fiscale, même si les contribuables disposent de bases d'imposition égales, étant donné que les taux votés par les communes sont différents, il y aura nécessairement des disparités en matière de revenu fiscal entre celles-ci.»*[2].

De son coté, CARLIER (B)[3]aborde le problème des inégalités financières inter collectivités territoriales en affirmant *: «Le morcellement administratif entraîne quelques inconvénients comme les faibles économies d'échelles possible, tant en fonctionnement qu'en investissement. Il tend à accroître également l'inégalité, ainsi des communes riches pourront pratiquer des taux de taxes professionnelles faibles et donc attirer encore de nouvelles entreprises, au détriment des communes plus pauvres. Par ailleurs, le morcellement nuit à la cohérence des politiques locales de développement économique et d'aménagement de l'espace.».*

Les inégalités financières de situation sont engendrées dans la plupart du temps par :

- La diversité des structures des communes sur le plan économique, géographique et social ;
- Les inégalités liées aux coûts des services collectifs et de la disparité du coût d'usage due à l'inégalité de la répartition de la population entre collectivités ;
- Le phénomène de débordement géographique de consommation et d'imposition ;
- La qualité des logements, par le biais de la taxe d'habitation calculée, à partir de la valeur locative des logements des ménages, cette taxe est plus élevée dans les communes où le parc de logement tire les prix.

En France, plus de 80% des écarts de richesse fiscale entre communes toutes taxes confondues reflètent des différences de potentiel fiscal en matière de T.A.P et de taxe sur les propriétés bâties. De ce fait, les entreprises économiques sont considérées comme le principal facteur de disparités fiscales entre communes. En effet, la répartition des activités est loin d'être homogène sur le territoire régional et les communes les mieux dotées peuvent appliquer des taux d'imposition faibles, attirant ainsi toujours de l'emploi.

En Algérie, 85% des inégalités financières intercommunales sont dues à l'inégale répartition de la richesse fiscale entre les communes urbaines qui sont dotées d'un potentiel fiscal important et les communes rurales qui sont dépourvues de toutes présence d'entreprises susceptibles de générer des recettes fiscales importantes.

[1]DOCIERE (R), Op.Cit, p 72.
[2]GUENGUANT (A), «Equité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F dans la réduction des inégalités financières entre communes», collection GRAL, N°15, Edition LITEC, Paris, 1983, p 49.
[3]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 29.

Selon GUENGUANT (A) [1], «*Il y a des inégalités subies; il en est aussi de volontaires qui résultent de la gestion librement choisie par les pouvoirs locaux et de l'exercice de la décision publique locale.»*. On comprend de cette affirmation que les inégalités financières de gestion résultent de l'autonomie de décision au niveau local.

De sa part, ANNICHE (A)[2], note : *« La centralisation de la décision publique est source d'inégalités territoriales du fait qu'elle ne permet pas aux communes de valoriser leurs ressources et leurs potentialités spécifiques, et de faire des choix qui répondent à leurs besoins de développement socio-économique ».*

Les inégalités financières émanant de la gestion locale selon cet auteur proviennent d'un patrimoine non valorisé, ainsi d'un manque d'innovation et d'expérimentation dans les modes de gestion.

3. La péréquation des ressources financières des collectivités territoriales par l'Etat Central

A propos de la péréquation, BLANC (J)[3] souligne : *«Le mécanisme de péréquation consiste à réaliser une égalisation des ressources des collectivités territoriales, tout en intégrant des critères de besoins ou de charges.»*. Il ajoute *: «Les transferts financiers de l'Etat dans le cadre de la péréquation ont pour but d'égaliser, dans chaque commune, le taux d'imposition à son niveau équitable, sous la contrainte du volume des services rendus et d'une répartition uniforme de la matière imposable dans l'espace.»*.

Dans la même trajectoire, HERTOZ (R)[4]affirme *: « Il s'agit d'une péréquation active verticale et horizontale qui est réalisée sur les ressources des collectivités les plus prospères dont une part est allouée aux collectivités les plus pauvres.»*.

Afin de concilier l'équité et l'efficacité de l'impôt, et dans le but de corriger les effets pervers de l'autonomie financière pour les territoires inégalement dotés[5], l'Etat recourt à la péréquation pour réduire les inégalités financières intercommunales[6], ceci à travers le partage des ressources fiscales, en prenant en considération la variable richesse.

En Algérie, la péréquation est assurée par le biais de deux mécanismes principaux: le F.C.C.L et les P.C.D. En outre, en France, au sein des concours de l'Etat, deux mécanismes financiers sont envisageables. Il s'agit en premier lieu, de la péréquation impôts locaux, dite ***«péréquation horizontale»,*** qui s'effectue entre les collectivités territoriales. Elle consiste à

[1] GUENGUANT (A), Op.Cit, p 49.
[2] ANNICHE (A), Op.Cit, p.p 351-352
[3] BLANC (J), «Les péréquations dans les finances locales », L.G.D.J, Paris, 1996, p 11.
[4]HERTOZ (R), «A propos de la péréquation dans les finances locales», In Revue française des finances publiques», N°34, 1991, p 58.
[5] GREFFE (X), Op.Cit, p 80.
[6]GIRALT (C), Op.Cit, p-p 11-18.

attribuer une partie des ressources des collectivités les plus riches aux collectivités les plus défavorisées. Elle concerne la T.A.P, principale source d'inégalité entre collectivités[1].

Ce mécanisme est assuré par divers fonds départementaux, dont le plus important est le fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle. En deuxième lieu, on distingue la ***«péréquation verticale»*** qui est assurée par les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Elle concerne principalement la dotation globale de fonctionnement.

Actuellement, dans ce pays, de nombreux mécanismes de péréquation existent, qu'ils agissent au travers des dotations globales ou de fonds, comme le fonds de solidarité de la région île de France. Ainsi, les concours financiers de l'Etat s'élève à 70 milliards et représentent le deuxième poste de dépenses de son budget après l'éducation nationale.

En Allemagne, la loi fondamentale fait de la production de conditions de vie équivalentes sur le territoire fédéral, l'une des justifications de l'intervention du législateur fédéral dans les matières de compétences concurrentes. Les besoins financiers des fédérations et des Lander doivent être accordés de telle sorte qu'une surimposition des contribuables soit évitée et que l'homogénéité des conditions de vie sur le territoire fédéral soit sauvegardée.

En Espagne, le principe d'autonomie financière des communautés autonomes est associé au devoir de solidarité via la création du fonds de compensation interterritorial, dont l'objectif est de combattre les inégalités entre communautés autonomes.

En Italie, depuis 2001, il existe un fonds de péréquation qui soutient les territoires à faible capacité fiscale par habitant. Il accorde des dotations non affectées et met en œuvre des interventions spéciales en faveur des régions, communes, provinces ou des villes métropolitaines déterminées.

4. La crise des finances locales.

Les ressources financières des C.T, qui déterminent le contenu réel de la décentralisation[2], sont constituées essentiellement par des recettes fiscales nettement insuffisantes, d'où l'apparition précoce au plan local d'une crise des finances locales[3], qui a donné lieu à une succession de propositions de réformes depuis la fin du XIX^{ème} siècle.

Cette crise qui a pris des formes plus ou moins aigues selon les époques, tire ses racines profondes de la place que les collectivités territoriales ont été appelées à tenir dans l'évolution générale de la société sans qu'il n'ait toujours remédié à l'inefficacité technique et en volume des moyens financiers dont elles disposaient[4].

[1]GUENGUANT (A), «Péréquation, solidarité et correction des inégalités financières urbaines », Op.Cit, p 4.
[2]GREFFE (X), «La décentralisation »,Op.Cit, p 48.
[3]BARKA (Z.M) et BOUMEDIENNE (H), Op.Cit.
[4]BOUVIER (M), Op.Cit, p 17.

Vue par les collectivités territoriales, la crise des finances locales, résulte de l'excès de centralisation. L'Etat égoïstement s'approprie les meilleurs impôts et taxes, au détriment des communes qui survivent avec des impôts archaïques, résultants d'un partage inéquitable entre le centre et le local. En outre, du point de vue de l'Etat, cette crise reflète l'incapacité des autorités locales à suivre les évolutions économiques et sociales sur leurs territoires.

En vue de faire face à la situation critiques des C.T, la réforme des finances locales, une des préoccupations majeures des pouvoirs publics, montre que l'effort a porté davantage sur les transferts financiers de l'Etat aux C.T, que sur la fiscalité locale proprement dite. Ainsi, la portée de la réforme est étroitement limitée à sa finalité de compensation[1].

4.1. La situation financière des collectivités territoriales en Algérie

En Algérie, le problème de l'insuffisance des moyens financiers des collectivités territoriales se pose de plus en plus avec acuité, compte tenu de leur implication dans la réalisation du développement local[2].

Avec l'effondrement des cours du pétrole en 1986, les communes sont confrontées à des contraintes financières et voient leurs dotations budgétaires se contracter suite à l'application par le gouvernement d'une politique de compression des dépenses publiques, vue que 1159 communes sur les 1541 existantes ne disposent pas de recettes suffisantes pour couvrir leurs dépenses.

Pour faire face au manque flagrant des ressources propres des communes, la nécessité d'une aide de l'Etat s'est imposée par le biais d'un mécanisme de solidarité, notamment en direction des plus démunies[3].Ce qui a permis aux collectivités territoriales de renforcer d'une manière sensible leurs ressources, en leur donnant la possibilité de devenir des partenaires de l'Etat au moyen des subventions dans le cadre des P.C.D. Cependant, en dépit des efforts déployés par le biais des actions de solidarité, il est rendu compte que les communes, qualifiées au départ d'entités économiques de développement sont déficitaires, en raison de l'insuffisance des ressources fiscales, qui sont le résultat de l'inégal développement des activités économiques et commerciales, d'où leur incapacités de mobiliser des ressources propres, ce qui a engendré un déficit budgétaire de la part de l'ensemble des communes estimé à 22 milliards de DA[4]en 2004.

4.2. Voies et moyens envisagés de sortie de crise des effets indus par la crise des finances locales

Eu égard aux contraintes financières, auxquelles les C.T sont confrontées et aux responsabilités nouvelles qui leur incombent, aussi bien de la relative liberté de vote des taux des impôts dont elles disposent depuis 1980, qu'à cause des possibilités nouvelles des marchés

[1]DOUENCE (J.C), Op.Cit, p 87.
[2]BARKA (Z.M) et BOUMEDIENNE (H), Op.Cit.
[3]BENAISSA (S), Op.Cit, p 198.
[4] Revue profils, HAMMADOU, «La fiscalité locale», Décembre 2005, p 44.

financiers et de la marge de manœuvre financière dont elles disposent. Ajoutons à cela, l'accroissement des charges et de leurs champs d'actions dans le processus de décentralisation, ainsi que l'importance des budgets locaux qu'elles gèrent. En outre, une plus grande incertitude sur les recettes, liée étroitement aux évolutions de la conjoncture économique et sociale. Ces facteurs, non seulement ont légitimé mais aussi imposé l'idée qu'il était absolument nécessaire de contrôler efficacement la dépense publique et de gérer rationnellement les deniers publics. Ceci dans le cadre de l'adaptation d'une démarche qui consiste à :

- ✓ Reconsidérer le choix de mode de gestion des C.T en matière d'offre de biens et services publics locaux ;
- ✓ Rechercher les voies et moyens pour atteindre une plus grande efficacité et rationalité dans la gestion des ressources financières.

4.2.1. Rigueur, rationalité et efficacité des deniers publics : De nouveaux impératifs exigés aux collectivités territoriales : A partir des années 1980, les C.T se trouvent confrontées à des aspirations nouvelles qu'elles ne peuvent ignorer. Aux impératifs de sécurité, de régularité et de conformité des opérations et des procédures mises en œuvre, aux lois et règlements en vigueur, aux exigences de stabilité et de satisfaction de l'intérêt général, se sont substitués des logiques de rationalité économique, de rigueur, d'efficacité et d'allocation optimale des deniers publics des C.T. Ces nouveaux concepts sont consacrés progressivement dans les théories de l'économie publique en général et de l'économie publique locale en particulier.

4.2.2. La logique de l'entreprise : Une alternative empruntée et adaptée par les C.T

Pour la satisfaction des usagers en matière d'offre de services publics locaux, les C.T, particulièrement les communes, se heurtent à une difficulté majeure : les dépenses qu'il faut engager sont en général en constante augmentation, par contre, les ressources financières se raréfient tant dans le temps que dans l'espace.

Il convient donc d'y apporter des réponses adéquates en termes de recherche de nouvelles techniques de gestion, permettant une optimisation et une rationalisation des moyens dont elles disposent. Pour ce faire, afin d'assurer la continuité de l'offre des biens collectifs aux citoyens, les C.T, ont été amenés à se comporter comme des entreprises soumises au strict respect des règles de la bonne gestion. Dans ce contexte, les méthodes de l'entreprise sont apparues comme des moyens pour le ***«management public»*** souhaité des institutions locales.

En matière de gestion publique, l'introduction de méthodes managerielles du secteur privé a permis d'accroître l'efficacité du secteur public[1].Pour ce faire, l'analyse financière en termes de ratios d'alerte et de seuils financiers à respecter[2]est un parfait effort de l'introduction des outils et

[1] PAPILLON (J.C) et LEDUFF(R), Op.Cit, p 8.
[2] GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.Cit, p 201.

des méthodes de gestion qui étaient conçues dans leur originalité pour le domaine d'activité lucrative[1].

Incontestablement, cette technique de gestion a causé des réflexions et des débats dans les milieux universitaires, dans les administrations et les organismes publics. Les causes de ce dénouement résultent d'une volonté de rationaliser la gestion publique en crise[2].

[1]Ibidem, Op.Cit, p 199.
[2] PAPILLON (J.C) et LEDUFF(R), Op.Cit, p5.

Conclusion du chapitre :

La distribution des rôles entre l'Etat et les collectivités territoriales est formalisée dans l'analyse économique, politique et juridico-administratif dans le cadre de l'étude de la décentralisation, en précisant la manière de répartir les compétences entre le niveau local et l'Etat Central. Elle s'attache aussi à l'étude des moyens de leur financement, à la définition de leur taille optimale[2].

Dans le cadre de la décentralisation, l'Etat se départit d'un certain nombre de ses compétences à des entités locales infra étatiques, décentralisées, dotées de budgets propres. Ce qui a permis l'émergence d'un pouvoir local par opposition au pouvoir central dans le cadre de la démocratie locale. Il en résulte donc une distinction entre des activités relevant de la compétence de l'Etat et des collectivités territoriales.

Pour faire face à leurs obligations multiples de réponse à la demande de services publics locaux, les collectivités territoriales disposent de ressources propres qui, dans la réalité, sont insuffisantes, notamment à cause des inégalités observées dans leurs niveaux de développement[3].

Depuis le mouvement de décentralisation à nos jours, les missions qui sont attribuées à ces échelons de base ont évolué dans le sens d'un élargissement très vaste de leurs activités. Ce qui n'a pas manqué d'amplifier une nette amélioration des charges et l'accentuation d'une série de contraintes[4], liées essentiellement à l'organisation actuelle des structures communales, aux capacités de réalisation et à l'insuffisance des ressources financières et humaines.

En tenant compte des ressources financières présentes et futures, ainsi que de l'incertitude de les avoir, face à la conjoncture économique et sociale de plus en plus serrées, caractérisées par le manque accru des ressources financières, les collectivités territoriales ont été conduites à redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes, où rationalité, efficacité, rigueur deviennent des valeurs privilégiées, du moins des impératifs.

Ces efforts se sont manifestés sur le terrain par la mise en œuvre des outils opératoires stratégiques, leur permettant de s'interroger sur l'allocation optimale des ressources financières ainsi que leur efficience. Parmi ces outils, l'introduction et la généralisation de l'analyse financière de l'entreprise dans la gestion des collectivités territoriales.

[2]AHMED ZAID CHERTOUK (M) et BELADJEL (S), Op.Cit.
[2]AHMED ZAID CHERTOUK (M) et BELADJEL (S), Op.Cit.
[3] RAHMANI (C), Op.Cit, p 61.
[4] « La vie des collectivités locales », In Revue trimestrielle des collectivités locales n°1, Op.Cit, p 22.

Introduction du chapitre :

Dans le premier chapitre, nous avons conclu que la finalité de la décentralisation consiste souvent dans la recherche de l'efficacité dans la gestion des affaires publiques locales. Qu'en est-il de l'expérience algérienne en matière de décentralisation?

A travers ce chapitre, notre préoccupation est d'essayer de montrer l'évolution qu'ont connue les finances communales en Algérie et le niveau de décentralisation de celles-ci.

Pour ce faire, nous subdivisons ce chapitre en deux sections. Dans la première, nous nous intéressons à l'institution communale algérienne, à travers l'étude des différents textes juridiques. Nous nous focalisons sur sa dimension, son organisation, les domaines de son intervention ainsi que le dispositif de financement mis en place pour le financement des compétences qui leur sont attribuées. A cet effet, nous posons les questionnements suivants :

Dans le cadre de la décentralisation le desserrement des compétences et des attributions propres aux collectivités territoriales algériennes est-il accompagné d'espaces accrus de liberté financière? Ces entités de base disposent-elles d'une autonomie financière? Le dispositif de financement actuel est-il en mesure d'assurer la couverture de la totalité des missions incombant au plan de charges des C.T? Sont-elles libres de créer et d'aménager les impôts qui alimentent leurs budgets ? Sur le plan budgétaire, ont-elles le pouvoir d'utiliser librement et intégralement le produit des recettes fiscales locales?

Dans la deuxième section, nous traitons les mécanismes mis en œuvre par l'Etat Central en vue de coordonner les ressources financières des collectivités territoriales au niveau local et faire face à l'ampleur des inégalités financières intercommunales qui ne cessent de prendre de plus en plus d'ampleur. Pour cela, nous essayerons de répondre à la question suivante :

Comment se manifeste la solidarité financière dans un ancrage territoriale profond, à l'exemple de notre terrain d'étude et de recherche qui est la wilaya de Tizi-Ouzou?

Section 1. Organisation et fonctionnement des finances communales algériennes

***L**'objet de cette section est l'étude de la situation des finances communales algériennes au lendemain de l'indépendance à nos jours.

Sous section (1). Les finances communales post indépendance

***N**ous tacherons dans cette sous section à situer la place de l'institution communale et de ses finances depuis l'avènement du premier code communal, jusqu'à la promulgation de la loi n°90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune.

1. La commune algérienne depuis l'avènement du code de 1967

***L**a commune algérienne qui est délaissée après le départ des colons, était touchée par une forte crise, due au fait que les organes municipaux avaient disparu, en raison du départ des responsables français. En attendant l'élaboration d'un nouveau code communal, quelques modifications ont été effectuées, telle que la mise en place des délégations spéciales, présidées par des délégués, faisant fonctions de maires, désignées par arrêtés préfectoraux avec l'intervention systématique de l'Etat dans le cadre de l'élaboration des budgets communaux, et ce, dans le souci évident des pouvoirs publics d'alléger les charges communales et d'assurer un fonctionnement minimum des services locaux[1].

***P**our faire face à la situation post-indépendance, notamment la sous administration locale, ainsi que les difficultés économiques et financières et les mouvements de population enregistrés, les pouvoirs publics ont été amené à réduire massivement le nombre de communes, en portant leur nombre de 1578 à 632[2].

***D**eux années après, en 1965, le réseau communal existant a été ramené à 676 communes par l'ordonnance n°63-421 du 28 octobre 1963, afin de permettre le regroupement de leurs moyens humains, matériels et financiers, en vue d'une efficacité plus grande dans la prise en charge des immenses besoins de la population.

***C**ette organisation territoriale du pays a été maintenue jusqu'en 1971, où il y a eu création de 15 nouvelles communes. Cependant, malgré la mise en œuvre de ces aménagements, les communes subissent toujours des problèmes de manque de moyens techniques, humains et financiers.

***D**urant cette période, les finances communales avaient accusé une forte diminution des ressources, accompagnées d'une augmentation sensible des dépenses[3], en raison de la presque totale disparition de la matière fiscale imposable, du ralentissement de l'activité économique et la baisse des ressources fiscales.

---

[1] Rapports du C.N.E.S, «L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché», Juin 2001.
[2] Décret N°63-189 du 16 Mai 1963, portant réforme territoriale.
[3] Rapports du C.N.E.S, Op.Cit.

L'article 1 de l'ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 a défini la commune comme étant : *« La collectivité térritoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base»*. Elle dispose d'organes propres : une assemblée populaire communale (A.P.C) et un exécutif communal (P/A.P.C).

Par ce code, la commune s'est vue conférer des prérogatives à la fois larges et diversifiées, lui permettant l'accomplissement de ses missions et l'élaboration de son programme d'équipement local, conformément au plan national de développement dans la limite de ses ressources et des moyens mis à sa disposition. Pour réaliser les nouvelles missions mises à sa charge, les finances communales ont été aménagées sur de nouvelles bases[1] résumées ainsi :

- Précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale ;
- Définition de la nature des ressources et des dépenses ;
- Institution d'un F.C.G (fonds communal de garanti) pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales ;
- Institution d'un F.C.S (fonds communal de solidarité) chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées, afin de leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissement et d'équipement public.

En vue de faire face aux bouleversements socio-économiques induits par l'exode rural, la croissance démographique et urbaine ainsi qu'aux contraintes financières auxquelles les communes ont été confrontées, une refonte de l'organisation territoriale est intervenue en 1974[2]comme suit :

- Le nombre de wilaya passe de 15 à 31, soit 16 nouvelles wilayas créées ;
- Celui des Daïras est passé de 100 à 160, soit 60 nouvelles daïras ;
- Par contre, celui des communes de 691 à 703, soit 12 nouvelles communes.

Cette organisation avait pour objectifs premiers de remodeler le territoire national, conformément aux options d'aménagement et de développement régional, de créer des unités spatiales intégrées, homogènes et viables économiquement.

Le réseau communal s'est vu progressivement renforcé par des actions d'accompagnement inhérentes aux réformes administratives, comptables et financières. L'Etat, par ailleurs, a engagé des actions d'envergures, entrant dans le cadre des premiers plans de développement : plan triennal (67-69), plan quadriennal (70-73), programmes spéciaux des zones retardataires, plans quinquennaux (80-84,85-89). D'autres modifications profondes ont été opérées, il s'agit :

- Du rattachement du F.C.C.L au ministère de l'intérieur, relevant auparavant de la C.N.E.P (caisse nationale d'épargne et de prévoyance) ;
- La mise en œuvre des P.C.D associées aux interventions du F.C.C.L et les P.S.D.

[1]Rapports du C.N.E.S, Op.Cit, p 14.
[2] Ordonnance N°74-69 du 02 juillet 1974, portant sur la réorganisation territoriale du pays.

2. La commune algérienne depuis la refonte territoriale intervenue en 1984

En 1984, avec la promulgation de la loi n°84-09 du 04 février 1984, l'Etat a opté pour une profonde réorganisation territoriale du pays qui s'est présentée de la manière suivante :

- Le nombre de communes existantes est porté à 1541, soit la création de 837 nouvelles ;
- Le nombre de wilayas à 48, soit 17 nouvelles ;
- Le nombre de daïra à 228, soit 68 nouvelles.

Par rapport à cette réorganisation territoriale, on s'interroge sur la viabilité des communes créées : Correspondent-elles à des réalités concrètes ? Ou bien, s'agit-il d'entités administratives implantées sur des territoires caractérisés par des superficies ou des populations faibles?

Le découpage intervenu en 1984 a provoqué de profonds changements au niveau du territoire national pour la majorité des communes. L'objectif visé par celui-ci serait une meilleure maîtrise de l'espace et la préparation des programmes de développement au niveau local. Il manifeste également l'intérêt de promouvoir des régions enclavées et montagneuses, d'apporter une attention particulière aux zones frontalières et de mieux contrôler la croissance des métropoles, notamment la métropole algéroise. Par contre, les missions des communes, consistaient à répondre aux impératifs du développement économique local; rapprocher l'administration de l'administré et approfondir la décentralisation, en élargissant la participation des citoyens à la gestion des affaires locales.

En vue de permettre aux communes créées d'assumer leurs missions, des aides financières importantes ont été dégagées par l'Etat à leur faveur. Ces aides ont été sous forme de subventions d'équipement de première installation. A titre d'exemple, entre 1984-1987, les subventions allouées par le F.C.C.L à ces entités s'élèvent à 319 180 millions de DA[1], soit 20% des besoins exprimés. Les subventions provenant des P.C.D ont contribué également à la constitution d'un potentiel d'équipement pour les nouvelles entités administratives. Ajoutons à cela, les P.S.D ont permis la mise en œuvre d'actions de développement d'envergure dans divers domaines, notamment dans l'hydraulique, le développement industriel, les infrastructures de bases, l'électrification, l'habitat rural et urbain, l'éducation ainsi que la formation et la santé.

Quant aux nouvelles wilayas, elles sont en nombre de 16. Le plafond de l'aide financière allouée par le F.C.C.L été fixé à 4 millions de DA. Cette subvention est destinée à la réalisation d'infrastructures administratives utiles pour le démarrage des services de la wilaya.

3. La décentralisation et le transfert de compétences aux collectivités territoriales

Ayant pour objectif la réalisation d'un développement impulsé par le bas et d'une décentralisation économique et politique qui est vue comme un moyen de redéploiement du rôle de l'Etat et comme un modèle administratif de base, réservant aux collectivités territoriales un rôle de

[1]Rapports du C.N.E.S, Op.Cit.

premier rang dans le développement économique et social. Ce processus a fait l'objet de plusieurs réformes, dont l'objectif est de permettre aux citoyens de disposer d'une administration de proximité, efficace, efficiente, à l'écoute de leurs attentes et aspirations.

La charte communale du 23 juin 1960 constitue le premier texte. En ce sens, elle était précédée par deux textes, réglementant l'élection des conseils communaux, en fixant les limites territoriales des communes.

La politique de décentralisation inaugurée en 1967, en faveur de l'édiction de l'ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967, est guidée par le souci d'opérer une répartition rationnelle des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales, en vue d'affronter d'une part, les nombreuses et importantes tâches prévues par la stratégie de développement du pays et d'autre part, mettre fin à la situation économique difficile à la quelle les communes et les wilayas n'ont pas cessé d'être confrontées durant les premières années de l'indépendance nationale. Le processus de décentralisation est renforcé également par la promulgation de la loi n°81-09 du 04 juillet 1981, portant réaménagement du code communal, et les lois n°90-08, 90-09, régissant actuellement le fonctionnement des communes et les wilayas du pays.

3.1. Les lois n°90-08, 90-09 relatives à la commune et à la wilaya concrétisant le processus de décentralisation

En vue de faire face aux conséquences de la crise entraînée par le choc pétrolier de 1986, l'Algérie s'est vue contrainte d'instaurer à la fin des années 1980 et le début des années 1990, un processus global de réformes multidimensionnelles, en affichant de plus en plus la volonté de libéraliser le marché et le placer au centre de l'activité économique[1].

Les finances publiques locales, n'ont pas échappé à ce mouvement de transition. Elles seraient désormais, régies par la promulgation de nouveaux textes et lois, en l'occurrence les lois n°90-08, 90-09 relatives respectivement à la commune et la wilaya. Ayant pour but d'adapter la gestion et le financement des collectivités territoriales aux impératifs des mutations sociales, économiques et politiques du pays en cours. Une certaine autonomie de gestion leur sera accordée et un ensemble de responsabilités sociales, économiques, culturelles, sanitaires et sécuritaires leur seront attribuées.

3.1.1. La loi n° 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune : La période ayant marquée l'évolution de la commune algérienne repose essentiellement sur deux transformations majeures : Une fois en 1967, pour l'adapter aux réalités du pays et particulièrement aux choix de l'orientation

[1] Ce processus, s'est manifesté sur le plan politique par l'ouverture politique au multipartisme, sur le plan économique avec la transition vers l'économie de marché imposée par les organisations internationales avec la mise en place du plan d'ajustement structurel et le rééchelonnement de la dette extérieure et sur le plan social avec les écarts de richesses entre les catégories de la société.

socialiste. Une seconde fois, en 1990, avec la promulgation de la loi n°90-08. Celle-ci s'inscrit dans le principe de la décentralisation pour l'insérer dans le nouveau dispositif institutionnel et particulièrement l'engagement dans un modèle de société de type libéral. Depuis, les communes sont régies par cette loi, à nos jours. Elle a pour objectif : renforcer, rationaliser, préciser les compétences des communes, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux et leurs laisser le choix du niveau et du type d'investissement.

Elle attribue un rôle majeur à la commune, en la définissant dans le 1er article, comme suit : *«La commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle est créée par la loi.».*

Le statut de la personnalité morale implique que la commune a le pouvoir d'exercer la mission de puissance publique en fournissant les services publics aux habitants par le biais du budget. Elle est caractérisée par quatre éléments qui sont : un nom, un chef lieu (siège de l'A.P.C), des limites territoriales et une population.

L'organe délibérant : l'Assemblée Populaire Communale (A.P.C) : L'article 16 de la constitution précise que l'A.P.C[1]constitue l'assise de la décentralisation, l'organe délibérant de la commune et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Elle se compose des délégués communaux dont le nombre varie en fonction de l'importance du nombre d'habitants[2].Quant à son fonctionnement, elle se réunit en session ordinaire tous les trois mois. Elle peut également se réunir en séance extraordinaire, à la demande du P/A.P.C, du tiers de ses membres ou du Wali chaque fois que les affaires de la commune le commandent. Ces réunions ont pour objet : l'examen des cas disciplinaires des élus, des questions liées à la sécurité, l'ordre public et les attributions du P/A.P.C.

L'organe exécutif : Le Président d'Assemblée Populaire Communale (P/AP.C) :L**'**organe exécutif de la commune est constitué par le P/A.P.C qui est assisté dans ses fonctions d'un ou de plusieurs adjoints qu'il choisit parmi les autres élus[3].

Ses attributions sont définies dans les articles 58 jusqu'à 78 de la loi n°90-08. Celui-ci exerce un pouvoir ***bipolaire,*** en tant que représentant de la commune et de l'Etat.

Au nom de la commune[1], il est chargé de sa représentation dans toutes les manifestations officielles devant la justice, dans tous les actes de la vie civile et administrative, l'engagement des

[1] L'A.P.C peut désigner en son sein des commissions permanentes ou temporaires pour étudier les préoccupations majeures de la commune notamment en matière d'économie et des finances, d'aménagement du territoire et d'urbanisme et d'affaires sociales et culturelles. Elles sont constituées par les délibérations de l'assemblée populaire communale, leurs compositions doivent assurer une représentation proportionnelle reflétant les composantes politiques de l'assemblée populaire communale.

[2]Ce nombre est au minimum de 07 pour les communes de moins de 10 000 habitants et jusqu'à 30 pour les communes de plus de 200 000 habitants, les délégués communaux sont élus pour une période de cinq ans, les sièges à pourvoir sont répartis entre les listes proportionnellement au nombre de suffrage obtenu par chacune d'elle.

[3]Article 47 de la loi N° 90-08.

dépenses communales; la signature des actes et marchés, etc. Au nom de l'Etat[2], celui-ci a la qualité d'officier d'état civil et de police judicaire. Ainsi, il est chargé de la réception des déclarations, la transcription et la délivrance des actes d'état civil, naissances, décès, mariages, suivi des listes électorales; l'instauration de l'ordre, la sécurité et la salubrité publique, etc.

3.1.2. La loi n°90-09 du 07 avril 1990 relative à la wilaya : Selon l'article 1 de cette loi, la wilaya est une collectivité territoriale créée par la loi. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette loi lui confère en tant que collectivité décentralisée et une circonscription démultipliée et déconcentrée de l'Etat, des organes propres : une assemblée populaire[3]qui règle par ses délibérations les affaires de la wilaya et un exécutif composé des responsables des différentes directions de wilaya, à leur tête le Wali.

La wilaya a une nature ambivalente et revêt toutes les caractéristiques d'une institution décentralisée. En ce qui concerne la gestion du patrimoine et des ressources propres et en même temps comme un lieu d'implantation des différents organes décentralisés de l'Etat, dont l'animation, la coordination et le contrôle sont dévolus à un fonctionnaire désigné par le pouvoir central[4].

Quant à la Daïra, elle est un échelon intermédiaire entre la wilaya et la commune**.** Elle est une circonscription administrative qui est constituée de plusieurs communes dont le nombre diffère d'une daïra à une autre. Cet échelon n'a pas d'autonomie propre, du fait qu'il est considéré comme un intermédiaire entre la wilaya et la commune.

La daïra est également une structure qui prolonge l'action du Wali dans les communes et sa fonction vaut, essentiellement par l'activité de son premier responsable. Quant au Chef de Daïra, celui-ci est un agent de l'Etat qui agit sous l'autorité hiérarchique du Wali. Il anime, oriente, coordonne l'activité des communes et veille à l'application des lois et règlements ainsi qu'au bon fonctionnement des services publics.

3.2. La commune et la wilaya : des collectivités territoriales omni compétentes, habilitées à intervenir dans tous les domaines

La commune, en tant qu'édifice institutionnel du pays, occupe une place centrale dans le système d'organisation politique de l'Etat algérien. En effet, elle constitue un maillon solide[5]entre la représentation politique et les citoyens.

---

[1] Article 58 jusqu'à l'article 66 de la loi N° 90-08.
[2] Article 67 jusqu'à l'article 78 de la loi N° 90-08.
[3]Article 3 de la loi N°90-09, relative à la wilaya.
[4]SID ALI (M), «Décentralisation et organisation territoriale», In revue du CENEAP, n°26, Alger, 2002, p 5.
[5]AHMED ZAID CHERTOUK (M), In Revue Campus N°5 de l'U.M.M.T.O, 2007, Op.Cit, P.p 10-30.

La loi n°90-08, lui attribue un rôle majeur, en la définissant comme cellule de base du pays, disposant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle constitue l'émanation de l'Etat central au niveau local.

Elle est dotée de pouvoir de décision et de gestion des domaines qui lui sont reconnus propres et d'un champ de compétences très large, qui font d'elle une collectivité omni compétente, habilitée à intervenir dans tous les domaines et dans toutes les activités administratives, économiques, politiques, sociales, etc.

Les compétences qui lui sont attribuée, peuvent être énumérées en fonction de leurs importances. Elles vont de la simple promotion à la prise en charge d'une activité[1].En outre, la plus importante est celle liée à la formation d'animation économique et la participation au développement local[2].

La wilaya, en tant qu'acteur institutionnel du développement local[3]accomplit de nombreuses missions, allant de la satisfaction des besoins de la population, à l'exercice de la puissance publique, en passant par la médiation entre le centre et la périphérie.

Avec la promulgation de la loi n°90-09, ses missions ont été revues à la hausse comparativement au code de 1969. Elles ont été pleinement élargies dans les divers domaines de la vie économique et sociale.

3.3. La mission de service public communal

Outre les attributions de développement local dévolues à la commune, elle est chargée de mettre en œuvre des politiques publiques locales[4].Celle-ci est amenée à organiser des services publics locaux[5], tel que définies par l'article 132 du code communal. Certains d'entre eux sont obligatoires, il s'agit notamment de l'état civil, la collecte et le traitement des ordures ménagères. D'autres sont facultatifs, comme la culture, le sport, les loisirs, etc.

Parmi les services publics[6]locaux que crée la commune en vue de satisfaire les besoins de ses citoyens, nous citons[7]:

- Alimentation en eau potable et le contrôle de sa qualité ;
- Evacuation des eaux usées[8];

[1]TAIB (E), «Le nouveau statut de la commune», In Revue IDARA N° 1, E.N.A 1991, p 68.
[2]Article 88 de la loi N° 90-08 relative à la commune.
[3]TAIB (E), «Les acteurs institutionnels du développement local», article non paru.
[4]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 23.
[5] A noter que ces services peuvent être gérés selon des modes de gestion qui relèvent de la gestion directe, notamment dans le cadre des établissements publics communaux ou encore être concédé.
[6]Sachant que ces missions de services publics et de puissance publique sont les mêmes et identiques à toutes les communes, pour cela il aurait fallu que le législateur édicte un texte classant les missions des communes selon leurs spécificités locales ou leurs vocations: agricole, industrielle, commerciale, touristique, etc.
[7]Article 132 de la loi N° 90-08.
[8]Notamment les actions de recensement, protection et traitement des points d'eau collectifs : château d'eau, réservoirs, sources captées, puits collectifs.

- Ramassage des ordures ménagères ;
- Protection civile (Art 71) ;
- Gestion des halles, marchés et places publiques (Art 118-119) ;
- Organisation des stationnements payants ;
- Gestion des cimetières et des services funéraires ;
- Administration des régies (Art 134-135).

Nous devons signaler que, la continuité de services publics locaux dépend de la capacité de la commune a mobiliser durablement des ressources adéquates pour couvrir les dépenses récurrentes de fonctionnement et le renouvellement des équipements aussi bien sur le plan matériel, humain que financier. Toutefois, avec la loi n°90-08, on s'aperçoit qu'aucune disposition n'est venue modifier les modalités de transfert de ressources vers les communes en rapport avec les missions qui leurs sont attribuées. Celle-ci a donné lieu à des dispositions expresses qui consacrent pleinement leurs responsabilités dans leurs domaines de compétences, sans avoir toujours une part de décision dans la génération des ressources qui leur seraient nécessaires.

L'importance des moyens de financement considérés comme pierre angulaire de la décentralisation[1], nous mène à consacrer la section ci-dessous au dispositif mis en place pour le financement des collectivités territoriales algériennes.

Sous Section (2). Le dispositif de financement des communes algériennes

L'article 146 et 132 de la 90-08, 90-09 soulignent que la commune et la wilaya sont responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres. Elles sont également responsables de la mobilisation des ressources, qui sont constituées par le produit de la fiscalité et des taxes, les revenus de leurs patrimoines, les subventions et les emprunts.

1. Le produit de la fiscalité et des taxes

En Algérie, la fiscalité locale se compose de trois types d'impositions : le produit est réparti entre l'Etat et les collectivités territoriales, le produit est versé intégralement au profit des C.T et enfin, le produit est perçu exclusivement au profit des communes.

1.1. Impositions perçues au profit de l'Etat et des collectivités territoriales

Les impôts et taxes perçus au profit de l'Etat et des C.T se présentent comme suit :

1.1.1. La taxe sur la valeur ajoutée : La T.V.A qui est un impôt sur la dépense, supporté en totalité par le consommateur final est d'une très grande rentabilité, du fait qu'elle constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays[2].

[1]GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 47.
[2]GRABA (H), Op.Cit, p 23.

Cet impôt a été introduit dans le système fiscal algérien dans la réforme fiscale de 1999 (article 65), en remplacement de deux taxes : la taxe unique globale sur la production (T.U.G.P), dont 95% revenait de droit à la commune et 5% au F.C.C.L, ainsi que la taxe unique globale sur les prestations de services (T.U.G.P.S) qui revenait à 100% à la commune. Son introduction dans le système fiscal vise à atteindre les objectifs suivants :

- Elargissement de son champ d'application par rapport à la T.U.G.P et la T.U.G.P.S ;
- Limitation des exonérations ;
- Réduction du nombre de taux et l'élargissement des déductions.

Sont soumises à la T.V.A toutes les opérations de ventes, travaux immobiliers, prestations de services, revêtant un caractère industriel, commercial, artisanal ou libéral, qui sont réalisés en Algérie, à titre habituel ou occasionnel. Sont imposées également à cette taxe, les opérations d'importation, portant sur les biens meubles et immeubles ainsi que les livraisons à soi-même.

Son produit est réparti entre le budget de l'Etat et celui des C.T[1].Pour les opérations à l'importation, 85% du produit de la T.V.A sont destinées à financer le budget de l'Etat, 15% au budget du F.C.C.L. Pour les opérations à l'intérieur du pays, 85 % du produit sont destinés à financer le budget de l'Etat, 10 % sont destinés au F.C.C.L et 05 % sont affectés au budget communal.

Quant à la fixation des taux d'imposition, la loi de finances de 1992 stipule que les taux d'impositions à la T.V.A sont : un taux spécial (7%), un taux réduit (14), un taux normal (21 %) et un taux majoré (40 %). Toutefois, à partir du 1 janvier 1995, les taux d'imposition à la T.V.A sont les suivants : un taux normal (21%), un taux réduit (13%) et un taux spécial (7%). Cependant, à partir de la loi de finance de 2001, la T.V.A est prélevée sur la base de 02 taux seulement 7 et 17 %.

1.1.2. L'impôt sur le patrimoine (I.S.P) : Cet impôt a été institué par la loi de finance de 1993, en remplacement de l'impôt de solidarité sur le patrimoine immobilier qui était en vigueur depuis 1989. Celui-ci concerne les personnes physiques, ayant un patrimoine dépassant 12.000.000DA[2]et qui ont leurs domiciles fiscaux en Algérie à raison de leurs biens situés en Algérie ou hors Algérie ainsi que les personnes physiques n'ayant pas leurs domiciles fiscaux en Algérie à raison de leurs biens situés en Algérie.

Au terme de l'article 275 du code des impôts indirects, l'assiette de l'I.S.P est constituée par la valeur nette, au 1 janvier de l'année de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables des

[1]GRABA (H), Op.Cit, p 25.
[2]AINOUCHE (M.C), polycopié sur le : « Dispositif de financement des communes ».

personnes précitées et qui sont assujetties obligatoirement à déclaration[1]: les biens immobiliers bâtis et non bâtis, les droits réels immobiliers et les biens immobiliers.

Selon l'article 282 du C.I.D, la répartition du produit de cet impôt se fait comme suit : 60% du produit sont affectés au budget de l'Etat, 20% aux budgets communaux et 20% au compte d'affectation spéciale N°302-050 intitulé : ***«Fonds national de logement».***

1.1.3. Les produits fiscaux fixés par la loi minière : La loi n° 01-01 du 03 juillet 2001, portant la loi minière réserve au profit des collectivités territoriales des quotes-parts, qui comprennent essentiellement, la redevance d'extraction liée à des métaux précieux et les pierres précieuses, la taxe superficaire, ainsi que l'impôt sur les bénéfices miniers.

1.1.4. L'impôt forfaitaire unique (I.F.U) : Cet impôt est créé par les dispositions de la loi de finance de l'année 2007, en substitution aux impôts : T.V.A, T.A.P et l'I.R.G. Celui-ci s'applique à toutes les activités commerciales, lorsque le chiffre d'affaire est inférieur à 3.000.000,00 DA.

Ses taux d'imposition sont fixés à raison de 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'affaire est inférieur à 3 000 000.00DA et de 12 % du chiffre d'affaire pour les activités de prestations de services, relevant de la catégorie : bénéfices industriels et commerciaux.

Le produit de cet impôt est réparti à raison de 50% au budget de l'Etat, 40 % au budget communal, 5 % au budget de la Wilaya et 5 % au budget du F.C.C.L.

Notons qu'avec le transfert de 40% du rendement de cet impôt au budget communal, ceci témoigne de la volonté de l'Etat d'améliorer et d'enrichir les recettes communales.

Cet impôt semble d'être plus productif d'après les estimations de la direction des impôts. Le recouvrement des impôts des populations soumises au régime du forfait de la wilaya de Tizi Ouzou s'accroît de 82,25 % en 2007[2]comparativement à l'année 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.

1.2. Les recettes affectées en totalité aux collectivités territoriales et au F.C.C.L

Les impôts et taxes affectés au profit des C.T et le F.C.C.L[3]sont énumérés comme suit :

1.2.1. Le versement forfaitaire : Sont soumis au V.F, les personnes physiques, morales, associations et organismes établis en Algérie et exerçant une activité qui verse à des tiers des traitements, indemnités et émoluments y compris la valeur des avantages en nature, ainsi que les pensions et les rentes viagères. Sont exonérés du produit de cet impôt, les éléments suivants :

[1]Ne sont pas assujettis obligatoirement les éléments du patrimoine qui comprennent les meubles meublants, les bijoux et pierreries, or et métaux précieux.
[2] D'après l'entretien réalisé avec un inspecteur de la direction des impôts de la wilaya de Tizi Ouzou.
[3] GRABA (H), Op.Cit, p 14.

- Les allocations, sommes, pensions et traitements énumérés aux articles 68 et 73 du C.I.D, ainsi que les sommes versées à titre de présalaire dans le cadre de loi N°81-07 du 27 Juin 1984 relative à l'apprentissage, modifiée et complétée ;
- Les avantages en nature concernant la nourriture et le logement exclusivement dont bénéficient les salariés travaillant dans les zones à promouvoir ;
- Les revenus distribués au profit des travailleurs sur les fonds de revenus complémentaires.

Le calcul du montant du V.F s'effectue en appliquant au total des paiements annuels imposables un taux de 6% pour les traitements, salaires, indemnités et émoluments, y compris la valeur des avantages en nature, ainsi qu'un taux de 1% pour les pensions et rentes viagères.

La répartition du V.F[1]s'effectue comme suit : 30%[2]du produit revient à la commune où s'effectue le recouvrement et 70 % du produit est affecté au F.C.C.L qui est redistribué à son tour de la manière suivante : 20 % au F.C.C.L, 20 % aux wilayas et 60 % aux communes.

A noter qu'en 2006, l'Etat a procédé à la suppression définitive de cet impôt, et ceci en vue d'encourager l'investissement productif qui crée de la richesse, notamment dans les secteurs industriels et agricoles. Ainsi, cette suppression a engendré une moins value de 6.3 Milliard de DA pour le budget de l'Etat et celui du F.C.C.L. Ce qui accentue d'avantage la dégradation de la situation financière des communes, notamment les plus dépourvues en ressources fiscales.

1.2.2. La vignette sur le véhicule automobile (V.V.A)[3]: Cette taxe frappe toute personne physique ou morale propriétaire d'un véhicule imposable. Sont exemptés de cette taxe :

- ✓ Les véhicules appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux handicapés ;
- ✓ Les véhicules dont les propriétaires bénéficient de privilèges diplomatiques ou consulaires ;
- ✓ Les véhicules équipés de matériels sanitaires et de matériels d'incendies.

Le montant de cette taxe est déterminé en fonction d'un barème, en tenant compte de la nature des véhicules, de leurs puissances exprimées en chevaux vapeurs, pour les véhicules du tourisme et de leurs poids total en charge. Son produit est réparti à raison de 80% pour le F.C.C.L et 20% à l'Etat.

1.2.3. La taxe sur les opérations de banques et assurances : Le produit de cette taxe est affecté en totalité au budget du F.C.C.L.

1.3. Les impositions perçues exclusivement au profit des communes : **un résultat de redistribution de la richesse fiscale.**

Au titre de financement des budgets locaux, les communes bénéficient de deux types d'impôts : impôts directs et impôts indirects.

[1] Arrêté interministériel N° 94/51 du 21 Janvier 1995.

[2]L'affectation de 30% du produit du V.F à la commune a été introduite par la loi de finance de 1995 et 70% de ce produit est réservé au F.C.C.L. Auparavant, cet organisme bénéficie de 100% du V.F .Cet état de fait est venu pour renforcer le système de solidarité aux communes.

[3] La V.V.A est instituée par la loi de finance de 1997 dans l'article 229 du code des timbres.

1.3.1. Les impôts directs : Les impôts directs constituent la plus importante source, en termes de rendement et de financement du budget communal. Cela, tient à l'importance du patrimoine immobilier et des activités économiques dont les communes disposent[1].A ce titre, elle bénéficient de 04 types d'impôts : la taxe foncière sur la propriété bâtie et sur la propriété non bâtie, la taxe d'assainissement et la taxe sur l'activité professionnelle (T.A.P).

La taxe foncière[2]: Cette taxe est composée de la taxe foncière sur les propriétés bâties (T.F.P.B) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (T.F.P.N.B). Elle est un impôt local par excellence puisqu'il est destiné en totalité au budget de la commune qui renferme sur son territoire la matière imposable[3].Toutefois, la détermination du taux et des cœfficients d'impositions reste du ressort exclusif de l'Etat.

Cette taxe génère jusqu'à un milliard de DA environ. Cependant, son apport est actuellement insignifiant car la commune se heurte à des problèmes de taille, empêchant le recouvrement de ces taxes. Ajoutons à cela, la faiblesse de l'organisation administrative, la non maîtrise du parc immobilier ainsi que son évolution[4], l'absence des fichiers de cadastres actualisés, précis des îlots et des terrains bâtis ainsi que l'évasion importante dont souffrent ces impôts[5].

La taxe foncière sur les propriétés bâties : Les articles 248 et 249 du C.I.D et taxes assimilées, stipulent que la T.F.P.B s'applique annuellement sur toutes les propriétés bâties sises sur le territoire national, à l'exception de celles qui sont expressément exonérées, soit à titre permanent ou temporaire. Sont soumises à cette taxe :

- Les installations destinées à abriter des personnes, des biens ou à stocker des produits ;
- Les installations commerciales situées dans les périmètres des aérogares, gares portuaires, gares ferroviaires et gares routières, y compris leurs dépendances constituées pour des entrepôts, ateliers et chantiers de maintenance ;
- Les sols de bâtiments et terrains formant une dépendance directe indispensable ;
- Les terrains non cultivés employés à usage commercial ou industriel, tels que les chantiers, les lieux de dépôt de marchandises et autres emplacements de même nature, soit que le propriétaire les occupe, soit qu'ils sont exploités par d'autres à titre gratuit ou onéreux.

La T.F.P.B est établie annuellement au nom du propriétaire sauf dans les cas suivants :

- Lorsque l'immeuble est grevé d'usufruit, c'est l'usufruitier qui supporte la taxe ;

[1]AINOUCHE (M.C), Op.Cit, polycopié sur le : « Dispositif de financement des communes»,
[2] Article 43 de la loi de finance de 1992.
[3]AINOUCHE (M.C), Ibidem, Op.Cit.
[4]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.
[5] Rapport du C.N.E.S, Op.Cit, p 19.

- Lorsque les locaux sont loués par bail à construction, la taxe est due selon le cas par l'emphytéote ou par le premier bail à construction ;
- Dans le cas des organismes, une seule imposition est établie au titre de la taxe foncière.

En matière d'imposition de cette taxe, il suffit d'appliquer à la surface imposable une valeur locative fiscale exprimée en mètre carré et fixée par zone et sous zone. Cette base d'imposition est déterminée suite à l'application d'un taux d'abattement à 2% l'année, pour tenir compte de la vétusté. Ceci ne peut pas excéder 40% (pour les usines il est fixé à 50%). Ainsi, la détermination de la valeur locative fiscale est fixée suivant le mètre carré et par zone, sous zone et suivant un tableau représentatif de chaque catégorie d'immeuble.

La taxe foncière sur la propriété non bâtie : *C*ette taxe[1]est le produit résultant de l'application à la superficie imposable de propriété valeur locative fixée par zone et exprimée, à l'hectare pour des terres agricoles et au mètre carré pour les autres catégories de terrains. Les propriétés non bâties soumises à cette taxe sont fixées dans l'article 26 du C.I.D. Elles concernent les :

- ✓ Terrains situés dans les secteurs urbanisés ou urbanisables ;
- ✓ Carrières, sablières et mines à ciel ouvert ;
- ✓ Salines et marais salants ;
- ✓ Terres agricoles.

Il y a lieu de signaler que la T.F et la taxe d'assainissement ne procurent que 3% en moyenne des recettes de fonctionnement des communes. Ceci est lié essentiellement aux problèmes de recouvrement et de gestion du foncier ainsi que la viabilisation du patrimoine communal.

La taxe d'assainissement : La taxe d'assainissement, imputée dans sa totalité au budget communal, a connu plusieurs modifications ces dernières années. Elle était, jusqu'à la fin de l'année 1992, une taxe unique. Dans la loi de finance de 1993, cette taxe est composée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout.

Cette taxe est calculée sur la facture de consommation d'eau de 20% hors taxe et perçue directement par l'A.P.C, ou par l'établissement qui s'encharge de la gestion des eaux, et qui la verse trimestriellement au receveur communal de la commune concernée, lorsque l'entreprise n'assure pas la mission d'assainissement.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères : Elle est établie au profit des communes dans lesquelles fonctionnent un service d'enlèvement des ordures ménagères, sur toutes les propriétés bâties, et ce annuellement au nom des propriétaires ou des usufruitiers. Elle est à la charge du locataire qui peut être recherché conjointement et solidairement avec le propriétaire pour son

[1] Sont exonérés de cette taxe : les propriétés de l'Etat, des wilayas et les communes, les établissements publics scientifiques d'enseignement ou d'assistance, lorsqu'ils sont affectés à une activité d'utilité générale et non productive de revenus, les terrains occupés par les chemins de fer, enfin les sols et terrains passibles de la taxe sur propriétés bâties.

paiement[1].Cette taxe donne en théorie, une libre initiative aux élus en matière de sa fixation. Son montant est fixé comme suit :

- Entre 500 et 1000 DA par local à usage d'habitation ;
- Entre 1000 et 10 000 DA par local à usage professionnel, commercial, artisanal ou assimilé ;
- Entre 5 000 et 20 000 DA par terrain aménagé pour camping et caravanes ;
- Entre 10 000 et 100 000 DA par local à usage industriel, commercial et artisanal, produisant des quantités de déchets supérieures à celles des catégories ci-dessus.

La taxe de déversement à l'égout : Cette taxe est prélevée au profit des communes qui sont dotées d'un réseau d'égout. Cependant, celle-ci a été supprimée par l'article 28 de la loi de finance de 1994. De ce fait, la T.A est composée seulement de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La taxe sur l'activité professionnelle : La T.A.P a été instituée par les dispositions de la loi de finances de 1996, en remplacement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (T.A.I.C) et la taxe sur l'activité non commerciale (T.A.N.C) et la suppression du droit spécifique sur l'essence super, normale, le gaz oïl, le pétrole ainsi que sur les lubrifiants et les produits pharmaceutiques. Cette taxe constitue la principale ressource de financement pour certaines collectivités territoriales. Elle génère plus de 40 milliards de DA[2]pour le budget de l'Etat.

Selon l'article 217 du C.I.D, cette taxe est due au titre des recettes réalisées par les contribuables, qui, ayant en Algérie une installation professionnelle permanente, exerçant une activité dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux et les bénéfices non commerciaux, sous réserve d'exonération limitative prévue. Celle-ci est perçue au taux de 2,55 %. Toutefois, celui-ci a été ramené à partir de la loi de finances complémentaire de 2001 à 2%. Son produit est réparti comme suit : wilaya : 0,75 %, commune 1,66%, F.C.C.L 0,14%.

Cette taxe frappe uniformément au même taux toutes les activités industrielles et commerciales quelques soient leurs marges de manœuvres. La majeure partie du produit de cette taxe (98 %) revient à l'Etat malgré qu'elle soit générée sur le territoire des C.T. Elle est qualifiée par la plupart des auteurs, d'un impôt ***« aveugle et injuste »,*** du fait qu'elle est la principale source de disparité territoriale et d'inégalités en matière de richesse fiscale entre collectivité.

Cet impôt de travail qui est prélevé à la source est désormais classé dans une logique de disparition. Depuis 2001, son taux ne cesse de diminuer, sa disparition est lourde de conséquence, notamment sur les finances des collectivités territoriales.

1.3.2. Les impôts indirects : Au titre d'impôts indirects, on distingue les taxes suivantes :

La taxe sur les affiches et plaques professionnelles : Les tarifs de cette taxe sont fixés ainsi :

[1]A signaler que les tarifs applicables dans chaque commune sont déterminés par arrêté du maire sur délibération de l'assemblée populaire communale et après avis de l'autorité de tutelle.

[2] Rapport du C.N.E.S, Op.Cit

- Les affiches sur papier de 20 à 80 DA, selon la dimension ;
- Les enseignes lumineuses à 200 DA ;
- Les plaques professionnelles de 500 à 750 DA.

Sont exonérées de cette taxe, les affiches et plaques professionnelles de l'Etat, des collectivités territoriales et les associations à caractère humanitaire.

La taxe de trottoir : Cette taxe est instituée pour l'entretien et la remise en état des trottoirs après exécution des travaux par les propriétaires des immeubles riverains des voies publiques.

La taxe spéciale sur les permis immobiliers (T.S.P.I) : Est assujettie dés le 1 janvier 2000 à cette taxe, chaque commune délivrant un permis immobilier et un certificat concernant les permis de construction, les permis de lotir, les permis de démolir et les certificats de morcellement, d'urbanisme, ou de conformité.

Le tarif de cette taxe est fixé pour chaque catégorie de document désigné selon la valeur de la construction ou suivant le nombre de lots.

La taxe d'habitation : Cette taxe est spécifique au gouvernement d'Alger et aux wilayas d'Oran, Constantine et Annaba. Celle-ci est destinée pour permettre la réhabilitation du parc immobilier. Elle est due pour tous les locaux à usage d'habitation du parc immobilier des wilayas précitées. A partir de 2003, cette taxe est généralisée aux communes chefs lieux de Daïra.

Son montant annuel est fixé à raison de 300 DA pour les locaux à usage d'habitation et de 1200 DA pour les locaux professionnels. Son recouvrement est confié à la SONELGAZ. Quant à son produit, celui-ci est imputé au compte spécial du trésor[1]qui supporte les charges afférentes à la réhabilitation du parc immobilier de chacune des wilayas.

La taxe à l'abattage : Cette taxe est prévue pour la première fois par l'ordonnance n° 69-107, du 30 décembre 1969, portant loi de finances de 1970. Elle constitue la seule taxe revenant aux communes en matière d'imposition indirecte sur le territoire où a eu lieu l'abattage[2].

L'article 448 du C.I.D a fixé la base imposable de la taxe à l'abattage comme étant le poids de la viande nette des animaux abattus.

Dans le cas ou le pesage des animaux après l'abattage est impossible dans les abattoirs, le poids net qui sert de base de calcul de la taxe est fixé en appliquant au poids vif de l'animal les pourcentages ainsi : 50% pour les ovidés, équidés et camelines, 50% pour les bœufs et taureaux et 55% pour les veaux.

Concernant le tarif de cette taxe, il est fixé par l'article 58 de la loi de finances de 1997 à

[1]Compte tenu de sa limitation géographique, de la spécialisation des recettes qu'elle engendre cette taxe qui à portant toutes les caractéristiques fiscales, ne peut être comprise dans les recettes fiscales des C.T dans la mesure où elle ne profite pas au budget de celles-ci.

[2]Article 446 du code des impôts indirects.

5 DA le kg de la viande abattue. Dans cette optique, 1.50 DA est destiné au fonds d'affectation spéciale, intitulé : ***«fonds de protection zoo sanitaire».*** Le produit de cette taxe est versé à la commune sur le territoire où a lieu l'abattage. Cependant, dans le cas où l'abattage est effectué dans un abattoir intercommunal, le produit de la taxe est réparti entre les communes intéressées ainsi :

- La moitié sera destinée à la commune qui possède ledit abattoir ;
- L'autre moitié sera versée à un compte hors budget de la même commune pour être ensuite répartie entre toutes les communes selon leurs populations respectives.

Le produit de la taxe à l'abattage est affecté au budget du F.C.C.L de la manière suivante :

- Lorsque la taxe est perçue dans des établissements frigorifiques ou de stockage n'appartenant pas à la commune sur le territoire où ils sont situés ;
- Lorsque la taxe est perçue à l'importation par l'administration des douanes.

La taxe de séjour (T.S.J) : Cette taxe a été instituée par la loi de finance de 1996 au profit des communes qui sont classées en stations touristiques, climatiques, hydrominérales, balnéaires ou mixtes. Elle est établie sur les personnes non domiciliées dans la commune et ne possédant pas de résidence pour laquelle elles sont passibles de la taxe foncière[1].

Le produit de cette taxe est destiné à la mise en valeur des monuments, des sites naturels et historiques et au développement du tourisme. Son tarif est calculé par personne et par journée. Il ne peut être inférieur à 10 DA /jour, ni supérieur à 20DA, sans excéder 50 DA par famille.

Les droits de fêtes : Le tarif de cette taxe est fixé comme suit :

- 800 DA par jour lorsque la durée de la réjouissance ne va pas au delà de 19h00 ;
- 1000 à 1500 DA par jour lorsque la réjouissance se prolonge au delà de 19h00.

Le tableau n°18, nous permet de synthétiser la répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat, les collectivités térritoriales et le F.C.C.L.

[1]Cette taxe est collectée par le bais des logeurs hôteliers et propriétaires de locaux utilisés pour logement et versée par eux sous leurs entières responsabilités dans la caisse des receveurs des impôts.

Tableau N°02: Répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat, les C.T et le F.C.C.L

Nature de l'impôt	Taux	Répartition			
		B.E	F.C.C.L	B.W	B.C
Impôts directs:					
Taxe sur l'activité professionnelle	2%		5.44%	29.26%	65.30%
Versement forfaitaire	1%		70%		30%
Taxe foncière	Barème				100%
Taxe d'assainissement					100%
Impôt sur le patrimoine	Barème	60%			20%
Impôts indirects:					
Taxe à l'abattage	5DA/kg				100
Taxe sur la valeur ajoutée	7%, 17%	85%	10%		5%
Vignette sur les véhicules automobiles	Barème	20%	80%		

Source: Code des impôts directs et taxes assimilées.

Tableau N°03: Evolution des recettes fiscales des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Impôts	2001		2002		2003		2004		2005		2006
	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant
La T.A.P	22367472	36,55	24840203	41,66	24381123	40,65	2695861	47,73	2785721	48,56	2801745
TF et la T.A	2312114	3,77	2001915	3,36	2307160	3,85	1827182	3,24	2016730	3,51	2125410
V.F	7186065	11,74	7748204	13,00	6398386	10,67	3515965	6,22			
T.V.A	9484813	15,50	4164946	6,99	4557493	7,60	5531315	9,79	5021436	8,75	4832501
Taxe à l'abattage	350714	0,57	212449	0,36	216079	0,36	260514	0,46	271423	0,47	282545

Source: Extrait du mémoire de ANNICHE (A), Op.Cit, p 118, ainsi que nos recoupements.

Sur la période étudiée, il ressort de ce tableau que la T.A.P représente la principale ressource de financement du budget communal. Elle contribue en moyenne 41,80% des recettes de fonctionnement des communes. Quant à la taxe d'abattage qui est une taxe par excellence revenant au B.C, elle est d'un apport non négligeable. Elle représente une moyenne de 46,42% pour la période étudiée. Cependant, il est à constater que la T.F et la taxe d'assainissement sont d'une contribution dérisoire ; elles n'occupent que 3,62% dans les recettes de fonctionnement. La baisse de leur rendement s'explique par leur non recouvrement de la part des communes.

Pour ce qui est du V.F, on constate que les recettes enregistrées durant cette période sont en baisse permanente. Ceci est du à la baisse successive de ses taux à partir de l'année 2001, jusqu'à sa suppression définitive en 2006.

1.4. Les taxes de la fiscalité écologique : De nouvelles ressources pour les communes

L'institution des taxes de la fiscalité écologique constitue une véritable révolution dans le système financier local existant. Celui-ci est qualifié par RAHMANI(C)[1], d'un système inopérant et coûteux.

[1]RAHMANI(C), Op.Cit, p 70.

Ces taxes ouvrent ainsi la voie à une véritable réforme des finances locales. Elles sont fondées sur la confiance, en mettant en place un système qui privilégie l'incitation économique et financière, s'inspirant ainsi de la théorie moderne des externalités.

Elles ont pour objectif, la protection de l'environnement, le renforcement des ressources fiscales des communes qui sont dotées d'une assise industrielle et d'activités économiques importantes. Or, dans la réalité, la perception de ces taxes uniquement par cette catégorie constitue un fait injuste et discriminant, puisque la majorité d'entre elles ne serait pas dotée de potentialités naturelles et d'assises économiques et industrielles.

Ces taxes comprennent essentiellement :

- ✓ La taxe d'incitation au déstockage des déchets industriels spéciaux ou dangereux ;
- ✓ La taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle sur les quantités émises dépassant les valeurs limites ;
- ✓ La taxe complémentaire sur les eaux usées d'origine industrielle ;
- ✓ La taxe sur les huiles, lubrifiants et préparation lubrifiants ;
- ✓ La taxe sur les carburants ;
- ✓ Taxe d'incitation au déstockage des déchets liés aux activités des hôpitaux et cliniques ;
- ✓ La taxe sur les pneus neufs ou importés ;
- ✓ La taxe sur les activités polluantes et dangereuses pour l'environnement.

2. Les recettes domaniales, patrimoniales et d'exploitation

Selon l'article 112 du code communal : « *Les acquisitions et les actes de disposition de biens immobiliers par la commune ou ses établissements sont effectués conformément aux conditions fixées par les lois et les règlements en vigueur.* ».

La commune en sa qualité de personne morale de droit public dispose d'un patrimoine propre[1].Celui-ci est constitué d'un domaine public attribué par l'Etat et d'un domaine privé qu'elle achète avec ses fonds propres et qui lui revient de droit en vertu d'une expropriation et les biens provenant des dons et legs.

Nous signalons que la commune algérienne dispose d'un pouvoir discrétionnaire, en matière de revalorisation et de rentabilisation de son patrimoine. Les taux des redevances et leur mode de recouvrement sont fixés par l'administration communale. Toutefois, les limites de cette liberté sont liées d'une part, au principe d'équilibre financier et d'autre part, par un autre principe : celui de la non recherche de bénéfices, qui s'oppose à ce que la commune dépasse le niveau de tarification nécessaire.

[1]Article 3 de la loi N° 90-30 du 1 décembre 1990, portant la loi domaniale.

2.1. Produits provenant des recettes domaniales et patrimoniales

Le produit des recettes domaniales et patrimoniales provient :

- Location des immeubles, mobiliers et matériels ;
- Aliénation des biens meubles et immeubles non affectés à un service public ;
- Ventes de récoltes agricoles pour les communes disposant des terres agricoles ;
- Ventes de produits autres que les ventes de récoltes du patrimoine communal, tels que le produit de la vente de l'eau potable, les droits de pesage et mesurage, le remboursement des frais de désinfection, etc.
- Vente de services à des tiers (crèches et garderies, droit de fourrières, etc.) ;
- Vente de coupes de bois et de liéges provenant des forets communales ;
- Abonnements et ventes d'ouvrages, les produits provenant de la taxe de trottoir ;
- Restitution, réparation et donation et intérêts recueillis à l'occasion des préjudices causés aux organismes publics ;
- Fonds de concours versés aux C.T pour le financement des services d'intérêts communs ;
- Dons et legs en nature ou en numéraire.

Dans la réalité, les services offerts par les communes pour la satisfaction des usagers sont gratuits. Ce qui pèse lourdement sur les dépenses du budget communal. Pour améliorer cette catégorie de ressources, la commune devra exiger le payement d'un prix en contrepartie de l'utilisation du bien ou des services, afin de faire face aux charges de fonctionnement qui pèsent lourdement sur son budget.

Cette utilisation privative du domaine public doit être soumise à une redevance qui permettra d'alimenter les caisses de la commune et de contraindre le constructeur usager à dégager la voie publique dans les plus brefs délais. Cependant, la notion de service public ne doit pas être interprétée autrement que comme un service payant. Le tarif de certaines prestations doit être fixé de façon rationnelle et l'usager doit payer le prix. Pour ce faire, la tarification au coût marginal doit être un principe de gestion[1].Il appartient donc à l'Etat de trouver d'autres contreparties pour venir en aide à la frange de la population la plus démunie.

2.2. Les recettes d'exploitation

Pour financer un service public, la marge de manœuvre d'une collectivité territoriale n'existe qu'entre la fiscalité et les produits d'exploitation [2](tarification).

La ressource d'exploitation est le prix ou la redevance que la collectivité territoriale perçoit sur les usagers, en contre partie du service public qui lui a été rendu.

[1]MOUHOUBI (S), «L'Algérie à l'épreuve des réformes économiques», Edition O.P.U, p 61.
[2]COOPE (J.F) et WERNER (F), Op.Cit, p 42.

Pour les revenus d'exploitation, l'article 147 de la loi n°90-08, stipule : *«Dans le cadre de la gestion de son patrimoine et du fonctionnement des services publics locaux, la commune peut fixer une participation financière des usagers, en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie.»*. Or, les services offerts par les communes sont gratuits et ne reflètent pas leurs coûts réels de production. Ces ressources proviennent essentiellement :

Des droits de voirie : Ils sont perçus à l'occasion d'installation d'enseignes, dépôt de matériel, détérioration de la route à l'occasion de branchement de l'eau et du gaz. Ces droits sont fixés par délibération de l'A.P.C en fonction de la superficie occupée et de la durée des travaux effectués, tel que le dépôt de matériaux sur la voie publique.

Des droits de place et de stationnement : Ces droits sont constitués par des redevances perçues par la commune à titre d'occupation du sol, voies publiques, étalages des commerçants, terrasses des cafés; installation de kiosques, stationnement de voitures ainsi que les foires et les marchés[1].

Concession dans les cimetières : Les taxes qui sont perçues dans les cimetières concernent le droit d'inhumation[2], les droits de transport des corps, le droit de dépôt et d'incinération et les droits de séjours au caveau provisoire communal.

A noter que les tarifs de ces taxes sont fixés par délibération de l'A.P.C et qui sont soumises à l'approbation du Wali, en fonction de la durée de concession et de l'étendue de la surface concédée.

3. Les subventions

Selon la banque interaméricaine de développement[3], un pays sera plus ou moins décentralisé selon sa position sur les indices suivants :

- ✓ Poids des impôts et taxes recueillies par les collectivités territoriales par rapport à l'ensemble des prélèvements à des fins publiques ;
- ✓ Poids des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses publiques ;
- ✓ Importance des transferts de l'Etat dans les budgets des collectivités territoriales.

Dans tous les pays du monde, même les pays les plus libéraux, la pleine autonomie financière n'est pas consacrée et le caractère de financement mixte prédomine.

A titre d'exemple, aux Etats Unis, les subventions octroyées par l'Etat, représentent prés du tiers des ressources des collectivités territoriales, au Royaume Unis environ la moitié, en France prés de 40%[4]de leurs ressources propres.

En vertu de l'article 153 de la loi n°90-08, l'Etat attribue des subventions aux communes dans 03 cas de figures:

- Inégalité de revenus entre les communes ;

[1]Article 114 de la loi N°90-08.
[2]Article 123 de la loi N°90-08.
[3] HAMDAD (T), Op.Cit, p 37.
[4]GREFFE (X), «La décentralisation», Op.Cit, p 51.

- Insuffisance dans la couverture des dépenses dites ***«obligatoires»*** *;*
- Satisfaction des besoins en rapport avec les missions confiées aux communes.

L*e*s subventions constituent à côté des impôts locaux, un moyen financier complémentaire permettant aux autorités locales de mener des politiques publiques locales. Ces transferts sont accordés, soit par l'Etat sous forme de P.C.D, soit par le F.C.C.L dans le cadre de la péréquation. Cependant, il est à signaler que la commune n'a aucune autorité quant à l'utilisation ou l'affectation de ces fonds. Il s'agit, des enveloppes financières qui transitent seulement, par le canal local pour être réaffectées de nouveau à une dépense particulière. Dans ce cas précis, il est difficile de parler de décentralisation; l'autonomie financière est compromise. Les communes de ce fait, sont qualifiées d'investisseurs sur ordre de l'Etat–bailleur de fonds[1].

4. L'emprunt : Une source de financement du développement de la commune[2]

E*n* Algérie, à travers l'article 146 et 163 de la loi n°90-08, la commune peut recourir à l'emprunt par une autorisation de la tutelle comme source complémentaire de financement de son équipement communal et du développement local, auprès des institutions financières pour renforcer les ressources existantes. Cette source de financement doit être affectée exclusivement à l'alimentation des dépenses d'investissement du budget local[3].Cependant, en recourant à ce mode de financement, la collectivité ne doit pas perdre de vue le poids relatif de sa dette[4].

C*ette* forme de financement du budget communal ne date pas d'aujourd'hui. En effet, avec la création de la C.N.E.P en 1964, les communes se finançaient auprès de cette caisse. Face aux besoins financiers importants de ces entités, cette institution à elle seule ne pouvait pas prendre en charge tous les besoins. Par la suite, c'est la banque algérienne de développement (B.A.D) qui a consenti des crédits d'investissement aux communes, notamment dans le cadre des P.C.D. Toutefois, il apparaît qu'à l'exemple de la France et d'autres collectivités territoriales dans le monde, le recours à ce levier de la stratégie financière[5]qui est considéré comme une source indéniable susceptible de générer des ressources est très exceptionnel. Ce qui témoigne la faiblesse du système financier local[6]algérien. On considère alors que la commune n'a à sa disposition que deux types de ressources : la fiscalité et les subventions.

[1]MOULAI (K), «Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, (2005-2006), p 146.
[2]RAHMANI (C), «Les finances des communes algériennes. Insincérité, déficits et bonne gouvernance », Op.Cit, p 85.
[3]CARLES(J), GENDERON (F), LABIE(F) et REGOURD (S), «Les collectivités locales et leurs financement», Edition la revue de la banque,1992, p 199.
[4]RAHMANI (C), Op.Cit, p 85.
[5]HURON (D), SPIDER (J), « Le management public local », Op.Cit, p 144.
[6]RAHMANI (C), Op.Cit, p 85.

5. Les produits financiers

Outre ces ressources de financement, les communes ont la possibilité de placer leurs excédents de recettes non dépensés dans les établissements financiers. Pour cela, on distingue deux catégories:

- ✓ Les revenus des titres et rentes, les intérêts des prêts et créances ;
- ✓ Les produits des services industriels et commerciaux concédés ou dotés d'une comptabilité ou autonomie.

Il est à constater que cette source de financement est inexistante dans le budget communal.

Après avoir énuméré le dispositif de financement dont sont dotées les collectivités territoriales en Algérie, nous passerons dans la sous-section qui suit à l'étude des principales contraintes qui grèvent lourdement sa traduction effective sur le terrain.

Sous section (3). Les contraintes à la gestion rationnelle et efficace des ressources financières des communes

En Algérie, à l'occasion de la décentralisation, l'autonomie financière des collectivités territoriales a été renforcée avec le transfert d'un dispositif de financement successible théoriquement de leur permettre d'assurer les compétences dévouées par le processus de décentralisation. Cependant, dans la réalité, il est rendu compte que celui-ci se heurte actuellement à plusieurs contraintes que nous étudions dans les points suivants.

1. Caractéristiques du système de financement local en Algérie : Constats et limites

Globalement, la fiscalité locale dont bénéficient les C.T se présente comme suit :

1.1. Une fiscalité centralement établie

L'article 164 de la loi n°90-08, stipule : *«La commune n'est autorisée à percevoir que les impôts, contributions et taxes prévues par la loi en vigueur.».*

La centralisation du pouvoir fiscal par l'Etat se matérialise par la monopolisation de la décision de créer et de lever l'impôt. En effet, seul ce dernier détient les attributions relatives à la détermination de l'assiette, des taux, des modalités de recouvrement, de répartition des impôts et taxes ainsi que celles relatives aux exonérations d'activités ou de zones géographiques.

Au regard de la décentralisation, l'Etat se réserve le droit de prélever les impôts les plus rentables qui portent sur : le capital, le traitement, salaire, plus value de cession, le chiffre d'affaire et le patrimoine, la fiscalité pétrolière, la T.V.A, l'I.R.G (l'impôt sur le revenu global), etc. Par contre, les collectivités territoriales ne disposent d'aucune autonomie fiscale sur les ressources qu'elles génèrent. De ce fait, elles sont confrontées à attendre à ce que leurs soit versés le produit de ce qui a été collecté à leur profit par le système national des impôts. Ce qui réduit considérablement leur autonomie financière, ainsi que la marge de manœuvre des élus locaux.

Certains impôts sont donc centralisés, tel que l'impôt sur le revenu. Ce dernier aurait pu être un élément important de la fiscalité locale si les collectivités étaient autorisées à le prélever comme c'est le cas dans quelques pays européens comme la Suisse.

A coté de cela, un problème fondamental persiste, du fait des taux figés imposés par l'Etat pour toutes les communes sans prendre en considération la mouvance et l'évolution des territoires[1].

Malgré la forte centralisation fiscale, les communes disposent tout de même de quelques marges de manœuvres pour instituer quelques taxes locales dont le principe d'existence est prévu par la loi qui leur délègue le pouvoir de décider de leur application au niveau local. Elles sont liées notamment, à la taxe sur les frais de visite, la taxe pour poinçonnage de viande, la taxe de séjour, la taxe sur l'organisation de mariages et de fêtes, la taxe sur le ramassage des ordures ménagères. Toutefois, cette catégorie de contribution n'est autre que des redevances qui ne peuvent être instituées qu'en vertu d'une contre partie du service que la commune fournie. Cependant, ce ne sont pas toutes les communes qui sont en mesure de bénéficier de l'ensemble des impositions prévues par la législation fiscale. En effet, ces taxes sont spécifiques à chacune d'elles et s'appliquent à certains types d'activités (transport, abattage, séjour, etc.). Rares sont les communes qui bénéficient de l'ensemble de ces activités et qui ne perçoivent que les impôts portants sur les activités existantes sur leurs territoires. Quand ces activités existent effectivement, il arrive que l'Etat les exonère entièrement ou partiellement pendant un certain temps, de toute imposition ce qui porte préjudice au budget local.

La commune est tenue également de respecter les tarifs préétablis par la tutelle. Ces redevances quand elles sont instituées, doivent être fixées et valables pour toutes les communes.

Nous devons noter que les collectivités territoriales n'ont pas de services propres chargés de la gestion et du recouvrement des recettes fiscales locales. C'est donc des agents de l'Etat, en l'occurrence les agents du ministère des finances, des comptables du trésor qui assurent cette fonction, ce qui n'est pas conforme au principe de libre administration[2]des C.T. De ce point de vue, l'Etat joue, envers ces entités, un rôle de fermier général[3].

Un autre problème fondamental en matière des recouvrements fiscaux; consiste en la fraude et l'évasion fiscale, dont souffrent les principales taxes locales, notamment sur les T.F.P.B, les T.F.P.N.B et la taxe d'assainissement. De ce fait, le manque à gagner pour les communes, engendré par l'existence des activités économiques qui sont rentables mais non déclarées et qui échappent totalement à l'impôt, s'élève à plusieurs milliards de DA. Pour cela, l'administration des impôts doit disposer des moyens humains et matériels pour remplir sa mission et ce, dans l'intérêt national.

[1]HAMDAD (T), Op.Cit, p 148.
[2]GREFFE (X), «La décentralisation», Op.Cit, p 53.
[3] DOSIERE (R), Op.Cit, p 84.

Les transferts financiers de l'Etat au profit des C.T sont principalement issus des recettes fiscales pétrolières. Ce qui fait que les finances publiques communales sont à leurs tours fortement corrélées au prix du pétrole. A titre d'exemple, 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'année 1997, passant de 570,80 milliards de DA en 1997 à 378,70 milliards de DA en 1998. Pour cet exercice, les enveloppes P.C.D accordées aux communes étaient faibles.

Tableau N°04 : Evolution des recettes fiscales des collectivités territoriales et du F.C.C.L pour la période 2002-2005 (En milliers de DA et en %)

Années / Recettes	2002	2003	2004	2005
Recettes fiscales de l'Etat I	493090	562880	612760	631670
Recettes fiscales des C.T II	95652	98552	113492	132451
Recettes fiscales du F.C.C.L III	61704	56713	48249	45138
Poids de la fiscalité locale: II/I	**19,39**	**17,50**	**18,52**	**20,96**
Poids de la fiscalité du F.C.C.L:III/I	**12,51**	**10,07**	**7,87**	**7,14**

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par le M.I.C.L (Direction du budget des communes).

Le tableau ci-dessus, nous montre que la quotes-parts des recettes fiscales revenant aux collectivités territoriales pour la période étudiée est relativement dérisoire, comparativement aux recettes fiscales dont jouit l'Etat. A titre d'exemple, pour l'année 2005, pour des recettes fiscales de 631670 milliers de DA, affectées au budget de l'Etat, seulement 13245 milliers de DA, soit 20.96%, revient aux C.T. Les recettes fiscales du F.C.C.L obéissent également à la même tendance, du fait qu'elles ne dépassent pas 12,51 % du total des recettes de l'Etat, qui s'accapare la part du lion avec des taux avoisinant plus de 50 % des recettes fiscales.

1.2. Indigence des ressources domaniales et patrimoniales

*L*e tableau suivant retrace les recettes domaniales et patrimoniales revenant aux communes pour la période allant de 1998 à 2006.

Tableau N°05 : Evolution des recettes domaniales et patrimoniales des communes pour la période 1998-2006 (En milliers de DA et en %)

Années	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
R.F I	46484476	52725969	54802034	61192325	59637508	59983019	56474294	57363185	59254376
R.D.P II	4139463	4042066	4622862	6191144	5069788	6522776	6553455	6743265	7031689
Ratio II/I	**8,90**	**7,66**	**8,43**	**10,11**	**8,51**	**10,01**	**11,60**	**11,75**	**11,86**

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par le M.I.C.L (Direction du budget des communes).

A travers les données du tableau précédent, nous constatons que la moyenne des recettes domaniales et patrimoniales des communes ne semble pas dépasser 9,87% des recettes de fonctionnement dont elles disposent. Elles ont enregistré une baisse successive de 1998 à 2002, soit une réduction de 0,47%. Toutefois, à partir de l'année 2003, elles ont connu une légère augmentation pour atteindre en 2006, 11.86% de leur R.F, soit une différence de 3,43% comparativement à l'année 2000.

1.3. Spécificité et conditionnalité des subventions octroyées par l'Etat central

Pour faire face au manque flagrant des ressources propres des collectivités territoriales, notamment les communes, la nécessité d'une aide de l'Etat s'est imposée par des actions de solidarité, afin de renforcer d'une manière sensible leurs ressources,

Par le biais de subventions allouées de manière spécifique, l'objectif était de réaliser une péréquation des ressources entre les collectivités territoriales, et une meilleure planification des investissements locaux. Cependant, le caractère spécifique et conditionnel grevé d'affectation spéciale des subventions est un frein considérable à l'autonomie financière des communes. Du fait que, les élus locaux n'ont aucune autorité quant à l'utilisation ou l'affectation des fonds.

1.4. Inopérationnalité du dispositif de financement par l'emprunt

L'échec du dispositif de financement par l'emprunt est due à plusieurs facteurs que nous énumérons comme suit :

1.4.1. L'insolvabilité financière des communes : ce facteur est un handicap dû au déficit chronique qui affecte plus de 80% d'entre elles, ainsi que la baisse considérable de leurs ressources propres. Cet état de fait s'explique également par l'accumulation des dettes impayées sans contrepartie en recettes qui sont reportées abusivement d'une année à l'autre.

Cette situation est qualifiée par RAHMANI(C) de ***l'insincérité budgétaire*** [1]qui est le résultat résultat en même temps d'une démarche tendant à gonfler des R.A.R en recettes qui ne sont que la contre partie de dépenses engagées, imprudemment et dangereusement, par les exécutifs successifs de la commune sans couverture financière suffisante. De ce fait, la majeure partie des communes dépend des concours financiers de l'Etat pour la réalisation des projets d'équipement, sous formes de programmes P.C.D et F.C.C.L.

En Algérie, en ce qui concerne les communes endettées, leur nombre s'élève à 1472, soit un taux de 95,52% sur les 1541 existantes. Les dettes contractées en sont de 22 milliards de DA[2].

À noter que ces dettes ne découlent pas de prêts financiers auprès des institutions financières, mais du non paiement des factures d'électricité (Sonelgaz), de consommation de l'eau

[1] RAHMANI (C), Op.Cit, P.p. 131-132.
[2] ARBOUS (S), «Analyse de l'efficacité des concours financiers de l'Etat pour les collectivités locales», Cas de la wilaya de T.O, Mémoire de magister, U. M.M.T.O, Année 2007, p 150.

et les factures des entrepreneurs. Afin de faire face à cette situation inquiétante, on signale qu'entre 1991 à 1994, les pouvoirs publics ont procédé à l'assainissement de l'ensemble des dettes des communes d'un montant de 05 milliards de DA. Or, en 1999, il a été question d'une nouvelle dette d'un montant de 18 Milliards de DA. De nouveau, en 2004, une autre opération d'assainissement en vue d'acquitter les communes endettées a été entamée.

1.4.2. Absence d'un cadre réglementaire claire et adéquat régissant l'emprunt

On note l'absence de dispositif réglementaire claire et explicite, devant inciter les collectivités territoriales à recourir au crédit, quoi que la loi n°90-08, dans son article 163, cite l'emprunt comme source autorisée pour alimenter la section d'équipement du budget communal.

1.4.3. Absence de personnels qualifiés pour gérer le dispositif de financement par l'emprunt

Avant d'aborder la question de l'encadrement humain et la formation préconisée dans les C.T, il est question de faire un bref aperçu sur l'état des lieux de la gestion de leurs ressources humaines.

2. La gestion des ressources humaines dans les communes algériennes : Etat des lieux

En matière de ressources humaines, les communes agissent selon les dispositions des lois et des règlements en vigueur. La loi n°90-08 stipule ce qui suit :

- Les communes ont la prérogative de recruter leur personnel en fonction de leurs moyens et besoins, conformément à la législation et la réglementation en vigueur (Art 127) ;
- Les personnels des services et des établissements communaux sont dotés d'un statut particulier qui sera précisé par une réglementation particulière (Art 129) ;
- Les personnels des services et des établissements communaux bénéficient d'actions de formation telles que prévues par la législation en vigueur (Art 130).

2.1. Recrutement du personnel au niveau des communes algériennes

Avant 1993, les communes recrutaient le personnel dont elles ont besoin sur décision de délibération de l'A.P.C. A partir de cette date, le service du personnel de la D.A.L a institué ce qu'on appelle ***«le tableau des effectifs».*** Celui-ci retrace la situation de la commune en matière des ressources humaines, en insistant notamment sur les prévisions de recrutement. Dans ce cas, toute décision de recrutement du personnel est soumise à l'accord de la tutelle. Au même titre, le décret n°95-126, du 29 avril 1995, modifiant et complétant le décret n° 66.145 du 02 juin 1966, relatif à l'élaboration et la publication de certains actes à caractère réglementaire ou individuel concernant la situation des fonctionnaires, institue le P.G.R.H (plan annuel de gestion des ressources humaines).

Dans ce plan, sont arrêtées conjointement entre la commune et les services de l'autorité chargée de la fonction publique, les opérations devant être réalisées au cours de l'année, notamment celles relatives aux procédures de recrutement, aux promotions, au régime de retraite, la formation

et le perfectionnement des agents de la commune[1].Les fonctionnaires ainsi nommés sont soumis à une période de stage, dont la durée est fixée selon chaque catégorie, conformément aux lois et au règlement en vigueur par les statuts particuliers.

A l'issu de la période d'essai, renouvelée, le cas échéant, les fonctionnaires stagiaires sont confirmés dans leurs postes de travail ou reversés dans leurs grades d'origines en cas de manque à leurs obligations professionnelles.

Par ce plan, le législateur algérien a consacré également une implication directe et à priori des services relavant de l'autorité chargée de la fonction publique dans la gestion des ressources humaines des communes. En conséquence, l'exercice d'un contrôle à posteriori par les services de la fonction publique sur l'exécution du P.G.R.H et sur la légalité des décisions prises dans ce cadre est également institué. Cependant, dans la réalité, cet instrument n'est qu'un outil bureaucratique et non de gestion qui freine l'initiative des élus locaux et qui se limite également à un instrument de contrôle des effectifs budgétaires et le calendrier des opérations inscrites au cours de l'année.

BELMIHOUB (M.C)[2], note : *« La ressource humaine employée par l'Etat et ses démembrements est gérée par des modes et des procédures très rigides codifiées par un statut de la fonction publiques»*. En effet, le régime de la fonction publique actuelle gère des agents sur des modèles archaïques, la gestion des statuts est trop impersonnelle, et par là même, peut apparaître à bien des égards comme trop théorique. Les responsables ont tendance à gérer des corps ou des cadres d'emplois, des grades, des avancements à l'ancienneté; alors qu'en principe, ils devraient gérer de manière personnalisée les agents aux regards : de leurs efforts, de leurs mérites, de leurs investissements, de leurs expériences, etc.

Le recrutement des personnels dans les administrations locales est devenu avec le temps un système très complexe, long et coûteux, aggravé par les restrictions budgétaires imposées au pays.

Pendant ces périodes de crises économiques auxquelles est confronté le pays, il est difficile d'ouvrir de nouveaux postes budgétaires. De ce fait, la plupart des postes libérés font l'objet de suppression automatique. Aujourd'hui, avec la rareté des postes budgétaires ouverts, les candidats se disputent un nombre de postes restreint.

Lors de notre enquête, l'un des P/A.P.C interrogé a noté que dans le cas de la réalité algérienne, la compétence est bien une des faiblesses de la fonction publique. L'appartenance à un corps ou grade d'emplois prédomine pour l'occupation d'un emploi. Celui-ci est souvent qualifié et

[1]Article 6, du décret exécutif N° 95-126 du 29 avril 1995, modifiant et complétant le décret N° 66-145 du 2 Juin 1966 relatif à la publication de certains actes à caractère réglementaire ou individuel concernant la situation des fonctionnaires.

[2] BELMIHOUB (M.C)[2], « Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie », Avril 2004, Fichier P.D.F.

limité en son champ d'application. En effet, beaucoup d'emplois administratifs sont avant tout des postes budgétaires pour lesquels le souci du profil de poste est secondaire.

2.2. La politique salariale au niveau des collectivités territoriales algériennes

La rémunération comprend d'une part, un traitement qui dépend d'une grille indiciaire et peut évoluer en fonction de l'ancienneté, l'avancement d'échelon ou de classe ou la promotion de grade ou le changement de cadre d'emploi. D'autre part, les fonctionnaires peuvent percevoir en plus de leurs traitements d'un régime indemnitaire lié à leurs fonctions, corps ou grades prévus par la législation et la réglementation en vigueur, notamment les prestations familiales, indemnités justifiées par des sujétions, indemnités de risques inhérentes à l'emploi et l'indemnité de rendement.

Concernant la politique des salaires, il y a lieu de noter que sa détermination s'est toujours faite de manière administrative, sans aucune référence à des paramètres économiques, comme la productivité et le rendement dans le travail.

Les justifications de cette situation sont d'ordre politique et social et les conséquences consistent dans l'anarchie et les dysfonctionnements dans la gestion de l'administration publique communale ainsi que le laisser aller des personnels et le désintérêt qui est accordé à leurs tâches.

Pour faire face à la situation critique en matière de revalorisation salariale, les pouvoirs publics ont pris des mesures diverses, en créant ou en augmentant certaines indemnités spécifiques à certains corps et secteurs d'activités, au titre de l'année 2003 et 2007, relative au secteur de l'éducation nationale, santé, formation professionnelle, jeunesse et des sports, etc. C'est ainsi qu'en matière de rémunération, par exemple, la grille indiciaire de la fonction publique fait obstacle au dévouement et au mérite. Du fait, qu'en l'état actuel des choses, qu'ils soient ou non diligents et compétents, les agents publics, à ancienneté égale, ont trop souvent le même salaire.

2.3. Etat des lieux de la situation de l'encadrement humain au niveau des communes algériennes

La question de l'encadrement des administrations publiques en général en matière de ressources humaines est souvent abordée dans le cadre global de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Pour cela, nous nous posons le questionnement suivant :

Existe t-il au niveau des collectivités territoriales algériennes, notamment les communes un encadrement humain capable de gérer d'une manière rationnelle et efficace les ressources financières dont elles disposent?

GREFFE (X)[1], souligne : «*Les collectivités locales n'auront pas les moyens de leurs compétences, en ressources financières aussi bien qu'humaines, les personnels de l'Etat restant*

[1]GREFFE (X), «La décentralisation , Op.Cit, p 47.

souvent pour des raisons historiques mieux formés et plus qualifiés que les personnels des collectivités locales.».

***T**raditionnellement, le statut des fonctionnaires des collectivités territoriales est de moins bonne qualité que celui des fonctionnaires de l'Etat[1].Cette différence de qualité renvoie principalement aux garanties d'emploi, aux perspectives de carrière et aux inégalités de rémunération.

***I**l est indéniable que si les wilayas disposent pour la plupart d'entre elles d'un personnel compétent techniquement, ce n'est généralement pas le cas des communes qui sont dépourvues du personnel nécessaire à la conduite d'un programme de développement cohérent. Les ingénieurs, les économistes et autres urbanistes et spécialistes en aménagement du territoire font cruellement défaut[2].

***L**e paradoxe n'est pas mince lorsqu'on sait que ces personnels sont disponibles sur le marché du travail (800 000 diplômés de l'enseignement supérieur sont en quête d'un emploi).

***E**n 1994, selon les données du ministère de l'intérieur et des collectivités locales, pour un effectif global de 141665 agents, 1,84% du total représente le personnel d'encadrement, 12,77% représente le personnel de maîtrise et 85,17% représente le personnel d'exécution. Notons que 61% de ces effectifs sont analphabètes et 14% d'entre eux sont du niveau primaire et moyen. Sachant également que les cadres diplômés ne représentent que 2,61 % de l'effectif total.

***L**'étude réalisée en 2000, par le C.E.N.E.A.P (Centre national d'étude et d'analyse pour la planification) sur l'encadrement de la wilaya, la daïra et la commune révèle que les C.T sont dans une situation précaire en ce qui concerne le taux d'encadrement. Ce centre note que les communes emploient un effectif total de 184 634 agents dont 61 880 sont temporaires et 122 754 sont permanents. Le taux d'encadrement n'atteint pas les 5,17%, prés de 89,16% du personnel communal sont des agents d'exécution et 40% sont des agents temporaires (contractuel et vacataire). Il nous informe que le sous encadrement est encore plus grave en ce qui concerne le personnel technique (architecte, urbaniste, ingénieur, etc.).

***L**'étude réalisée a relevé également qu'il y a une inefficacité des méthodes de gestion utilisées notamment dans l'organisation, le management et le système d'information et de communication au sein des communes. Les services concernés sont : le service de l'urbanisme, le service financier de la comptabilité, le service du personnel, ainsi que le service de l'état civil. Par faute de cadres nécessaires, les communes ne peuvent fonctionner correctement.

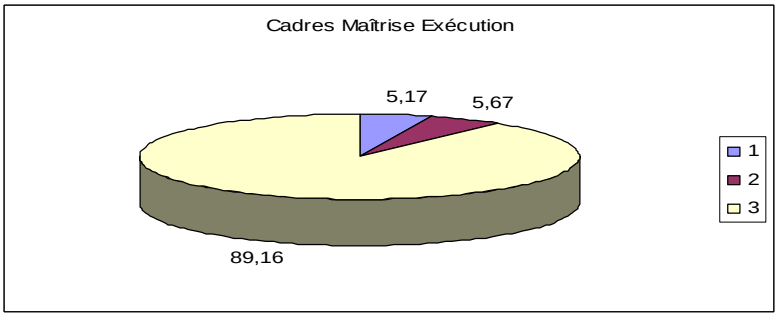
[1]GREFFE (X), Op.Cit, p 52.
[2] Réponses obtenues par la plupart des P/A.P.C et des S.G interrogés.

Tableau N°06 : Répartition des effectifs par catégories socio-professionnelles pour l'année 2000 (En nombre et en %)

Catégories	Effectif	Taux
Cadre	9546	5,17
Maîtrise	10469	5,67
Exécution	164619	89,16
Total	**184634**	**100**

Source: Revue du C.E.N.E.A.P n°12, 2000, p 45.

Graphique n°02 : **Répartition des effectifs par catégories socio- professionnelles pour 2000 en %.**



Source : Etabli par l'auteur à partir des données retracées dans le tableau ci-dessus.

Le tableau N°06, montre que le taux d'encadrement moyen est de 5,17%. Ce qui demeure très insuffisant. Celui du personnel de maîtrise est de 5,67%. Il montre ainsi la prédominance du personnel d'exécution qui présente à lui seul 89,16% du total des effectifs.

Face à ces chiffres qui ne laissent aucun commentaire : Est-il possible de gérer rationnellement et efficacement les finances communales avec une situation d'encadrement aussi préoccupante?

2.4. L'encadrement humain au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou

L'analyse de la structure des effectifs de la wilaya de Tizi-Ouzou et de leur affectation par services montre deux types de problèmes majeurs auxquels est confrontée cette Wilaya en particulier à l'instar des autres : le manque d'encadrement et la mauvaise répartition des effectifs.

Tableau N°07 : Répartition des effectifs par catégories socio-professionnelles de la wilaya de Tizi-Ouzou pour la période 2000-2009 (En nombre et en %)

Année	Cadre		Maîtrise		Exécution		Total	%
	Effectif	%	Effectif	%	Effectif	%		
2000	253	3,85	883	13,44	5435	82,71	6571	100
2001	284	4,81	919	15,54	4709	79,65	5912	100
2002	312	4,55	970	14,15	5573	81,30	6855	100
2003	341	4,88	1830	26,22	4809	68,90	6980	100
2004	358	5,98	1012	16,88	4624	77,14	1149	100
2005	361	6,06	1003	16,84	4592	77,10	5956	100
2006	558	9,28	852	14,17	4601	76,55	6011	100
2007	558	9,37	841	14,13	4553	76,50	5952	100
2008	576	7,56	900	11,83	4675	61,42	6151	80,81[1]
2009	842	10,55	625	7,83	4494	56,25	5961	74,63[2]

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par le service des personnels de la wilaya de Tizi Ouzou.

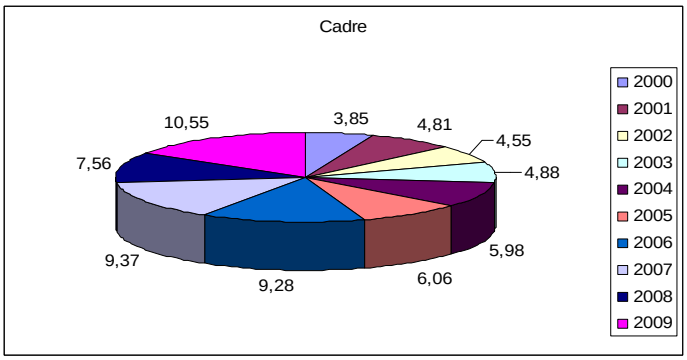
Le tableau ci-dessus nous permet de retracer la situation des effectifs par catégories socio-professionnelles au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou. Celui-ci montre que la proportion du personnel d'encadrement ne dépasse pas 4,88% du total des effectifs pour la période allant de 2000 à 2003. Nous enregistrons une légère hausse, en passant de 3,85 en 2000 à 5,98 % en 2004 qui reste un chiffre insuffisant, vu la faible évolution enregistrée et qui était de 1,03%, entre 2000 à 2003. Le taux enregistré en 2000 est inférieur à la moyenne nationale qui était de 5,6%.

A partir de l'année 2007, on constate une nette amélioration du taux d'encadrement. Celui-ci est passé de 9,28% en 2006, pour atteindre 9,38% en 2007, soit respectivement une différence de 5,53 %. En outre, celui enregistré en 2009 était de 10,55 %, soit une différence de 6,70 et 2,99% par rapport à l'année 2000 et 2008. Cependant, ce taux demeure toujours insuffisant, face aux besoins des communes en matière de conception et de montage des projets de développement local.

Nous enregistrons la prépondérance du personnel d'exécution qui a atteint le plafond en 2000, avec 82,72 % du total des effectifs. Nous constatons une légère diminution du taux de ce personnel durant l'année 2009, le taux enregistré était de 61,42 %, soit une différence de 21,30 % comparativement à l'année 2000.

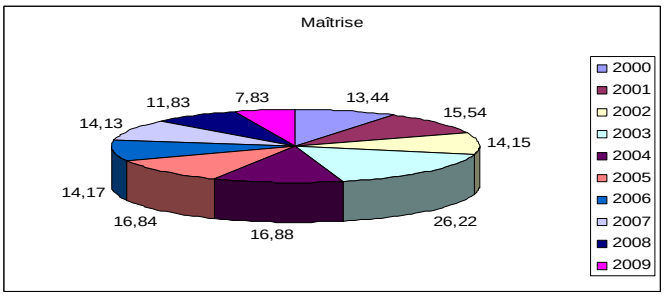
[1] 19.19% qui reste représente le personnel contractuel.
[2] 25.37% qui reste représente le personnel contractuel.

Graphique n°03: Répartition du personnel d'encadrement pour la wilaya de Tizi-Ouzou entre l'année 2000 à 2009. (Les chiffres sont en %).



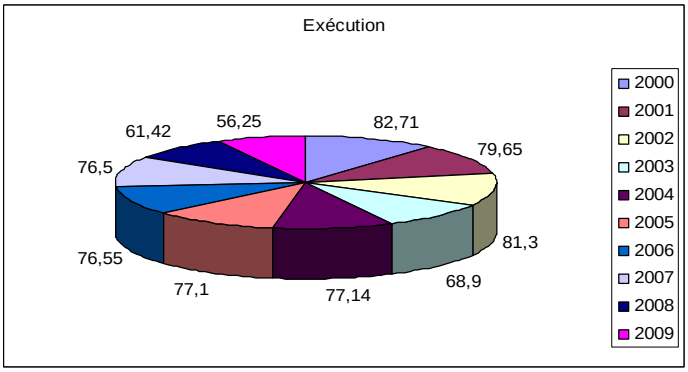
Source : Etabli par l'auteur à partir des données retracées dans le tableau ci-dessus.

Graphique n°04: Répartition du personnel de maîtrise de la wilaya de Tizi-Ouzou entre l'année 2000 à 2009. (Les chiffres sont en %).



Source : Etabli par l'auteur à partir des données retracées dans le tableau N°06

Graphique n°05: Répartition du personnel d'exécution de la wilaya de Tizi-Ouzou entre l'année 2000 à 2009 (Les chiffres sont en %).



Source : Etabli par l'auteur à partir des données retracées dans le tableau ci-dessus.

3.4. La formation des personnels au niveau des collectivités territoriales algériennes

La formation peut se définir comme l'*ensemble des activités visant essentiellement à assurer l'acquisition des capacités pratiques, des connaissances et des attitudes requises pour occuper un emploi.*

Au Maroc, les communes sont dotées d'un corps particulier de fonctionnaires, régi par le statut particulier du personnel communal du 27 septembre 1977. Ce statut fixe les dispositions particulières applicables à ses fonctionnaires dont le nombre dépassant les 146 000 cadres et agents, bénéficiant de formation dans des filières répondant aux besoins de ces collectivités.

Qu'en est-il de la formation au niveau des communes algériennes ? Le personnel communal bénéficie t-il régulièrement d'une formation qui lui permettra d'être promu et de préparer ses examens professionnels afin d'évoluer dans la hiérarchie administrative?

Selon l'article 130 de la loi n°90-08 : *« Les personnels des services et établissements communaux bénéficient d'actions de formation telles que prévues par la législation en vigueur.»*.

Au delà d'un droit, la formation aujourd'hui est vue comme un outil de management à double titres. En effet, d'une part, elle permet l'évolution promotionnelle (par la voie de la préparation au concours) et professionnelle (par la voie de la formation à des techniques et des savoirs et par le partage d'une culture territoriale). D'autre part, elle est le lieu de rencontre des besoins de la hiérarchie et des besoins de l'agent.

Les types de formations existantes dans le secteur de la fonction publique en Algérie sont : la formation préalable à l'emploi, la formation du personnel nouvellement recruté, la formation de perfectionnement et la formation en vue de la promotion.

Ces différents types sont complémentaires et interdépendants. L'importance accordée à l'un ou à l'autre type de formation dépend des besoins immédiats de l'administration et des attentes sociales. Cependant, force est de constater, dans la réalité, que la formation des personnels, n'est pas perçue comme une obligation par les communes, puisque la réglementation ne prévoit aucune sanction à son manquement. De ce fait, les nouvelles techniques de gestion et de management public sont loin d'être acquises sur le terrain.

La formation au sein de la commune se heurte à de nombreuses difficultés. Celle-ci ne dispose pas toujours des moyens matériels et humains nécessaires[1].Ainsi, la coordination et la planification en matière de formation, de perfectionnement et de recyclage ne sont pas de mises.

Notre enquête sur le terrain nous montre que 100% des communes interrogées, quelque soit leur degré de richesse ou de pauvreté ne disposent d'aucune structure officielle compétente pour mettre en œuvre un plan de formation du personnel toutes catégories professionnelles confondues. Par conséquent, aucune opération n'est inscrite au P.G.R.H depuis sa mise en place en 1995.

Les P/A.P.C et les secrétaires généraux interrogés affirment que **95%** des agents communaux n'ont jamais bénéficié d'actions de formation ni de stages. Ces derniers justifient ce constat par le manque des communes en ressources financières.

[1] Réponses obtenues par la plupart des P/A.P.C et des S.G interrogés.

Nous devons noter que les seules formations dont ont bénéficié les P/A.P.C et les secrétaires généraux sont celles qui sont initiées par le M.I.C.L. Celui–ci s'est chargé d'organiser des actions de formations[1] en direction des P/A.P.C et des S.G, dont l'objectif principal est l'amélioration de leurs compétences et de leur permettre d'accomplir leurs prérogatives dans de parfaites conditions.

A noter que la première opération initiée par le M.I.C.L remonte à l'année 2002. Elle était d'une durée de 01 mois et une semaine[2].En 2008, il y a eu également un deuxième cycle de formation et qui organisé toujours par le M.I.C.L, en vue de moderniser le fonctionnement, la gestion des C.T avec les nouvelles méthodes managériales et de renforcer les capacités de tout les responsables locaux, notamment, les P/A.P.C, les S.G, les chefs de daïras et les Walis.

Nous pouvons citer aussi les formations d'appoint à quelques collectivités territoriales. Parmi elles, nous distinguons la formation Touiza solidarité[3].Il s'agit d'une association qui a pour but de promouvoir le développement durable au Maghreb, et plus précisément en Algérie, afin de développer les échanges entre les deux rives de la méditerranée.

L'association Touiza Solidarité contribue à renforcer[4]:

- Les compétences des acteurs du développement local ;
- Les moyens d'expression et l'organisation de la société civile ;
- La démocratie participative.

La section qui suit fera l'objet de l'étude du phénomène des inégalités financières intercommunales, résultant dans la plupart du temps de l'inégale réparation de la richesse fiscale entre communes. Nous passerons par la suite à l'étude des mécanismes prévus au niveau central et local pour y remédier.

Section 2. Les inégalités financières inter collectivités territoriales et les solutions envisagées par l'Etat pour y remédier

Au niveau des communes françaises, les disparités financières inter collectivités territoriales tendent à s'accroître. Qu'en est-il au niveau des communes algériennes?

Sous section (1). Impact des inégalités financières sur le niveau de maîtrise des finances communales

Dans cette sous section, on s'interroge sur les facteurs qui ont induit et amplifié le phénomène des inégalités financières inter communales en Algérie.

[1] Les programmes de formations ont ciblés beaucoup plus les domaines qui concernent : L'état civil, les finances communales, le patrimoine communal, le développement local, la gestion des marchés publics, les ressources humaines, le management opérationnel

[2] Les wilayas qui sont concernées sont : Adrar, Ghardaïa, Boumerdes, Tlemcen, Annaba et Batna.

[3] L'intervention de Touiza Solidarité remonte à l'année 2000. On distingue pour cela : Touiza Animation Jeunesse et Touiza Développement

[4] Ibidem, OP.Cit, p 154.

1. Origines des inégalités financières intercommunales

Dans le cas des collectivités territoriales algériennes, les origines des inégalités financières peuvent être attribuées aux facteurs suivants :

1.1. Inégalités financières résultantes du facteur géographique

Les communes algériennes sont en général situées dans des zones montagneuses déshéritées, ou de haute montagne, disposant de peu de ressources et sont victimes d'enclavement et d'isolement. De ce fait, elles ne présentent aucune viabilité économique et connaissent des problèmes inhérents à l'insuffisance de leurs ressources. Elles constituent dans la réalité des réceptacles administratifs sans potentialités latentes à subvenir aux besoins de la collectivité. Ceci pénalise d'autant le niveau et le rythme des activités économiques et commerciales. A cela, s'ajoute le phénomène de l'exode rural, l'immigration des populations et des entreprises des zones de montagne vers les grandes villes et les zones de plaines. Ce qui a engendré par conséquent, des faussés et des inégalités intercommunales devant l'accès du citoyen aux services publics locaux.

1.2. Inégalités financières résultantes du découpage administratif de 1984

Le nombre de communes[1]créées lors du dernier découpage administratif, intervenu en 1984 fait de manière peu étudiée, est l'un des principaux facteurs ayant conduit à la répartition inégale des ressources locales[2]qui ne semble pas correspondre à la répartition géographique de l'activité économique du pays[3].Celui-ci a vu passer le nombre de communes de 704 en 1974 à 1541, ce qui a donné naissance à 541 nouvelles entités, soit une augmentation de 54.3% de communes.

Cette refonte territoriale était censée satisfaire deux principes. D'une part, établir des circonscriptions plus petites et donc plus nombreuses dans le but de rapprocher l'administration de l'administré, et d'autre part, maîtriser davantage l'espace en fondant des circonscriptions sur le principe moderne de l'entité économique.

Dans la pratique, ce découpage intervenu en multipliant les nombres de communes et de Daïras, a provoqué une grande diversification et disparités dans les ressources des communes, mettant de coté les inégalités naturelles, économiques et démographiques. Les conséquences de ce découpage administratif sont désastreuses sur tous les plans[4]:

- Sur le plan social, le problème fondamental est celui de l'éparpillement des familles entre plusieurs communes ;

[1]Le contexte financier de l'époque au cours duquel le découpage est intervenu avec un baril du pétrole avoisinant les 40 dollars peut expliquer la décision qui avait été prise dans la mesure où la fiscalité pétrolière compensait à tous les niveaux la faiblesse de la fiscalité ordinaire.
[2]AHMEZ ZAID CHERTOUK (M) et BELADJEL(S), Op.Cit.
[3] GRABA (H), « Les ressources fiscales des collectivités locales algériennes », Op.Cit, p 53.
[4]BELADJEL (S), «Les implications des découpages administratifs sur la wilaya de Tizi-Ouzou», mémoire de magister en sciences économiques, UMMTO, année universitaire, 2002, p 53.

- Sur le plan économique et financier, ces nouvelles entités communales dont la plupart ne sont pas économiquement viables[1]sont dépourvues de tous les moyens. La majorité d'entre elles sont situées sur des espaces géographiques déshérités.

Face à ces conséquences, 80 % d'entre elles sont en majorité situées dans des zones montagneuses. Elles n'ont été créées que pour des objectifs politiques, afin de rapprocher l'administration de l'administré et de fournir les services publics de proximité.

1.3. Les inégalités financières induites de l'inégale répartition de la richesse fiscale

En Algérie, comme le souligne AHMED ZAID (M)[5] : «*L'émiettement communal n'est pas forcément lié à la taille du territoire communal ou au facteur démographique mais il est en rapport avec les facteurs socioéconomiques et les potentialités financières des communes qui ne sont pas faits pour permettre des actions économiques locales porteuses de développement. ».*

En 1970, notre pays a adopté un modèle de développement basé sur la polarisation industrielle autour des communes chefs lieu de wilaya et les grands centres urbains. Par ce modèle, on distingue d'un coté les communes qui disposent d'une activité et des infrastructures socio économiques plus importantes que les autres. En conséquence, elles disposent de recettes fiscales considérables par rapport aux autres communes.

Cette catégorie de communes doit sa relative richesse fiscale à sa bonne localisation géographique, à son statut politico administratif (chef lieu de wilaya ou de daïra) et la présence d'entreprises industrielles et commerciales, à dimension régionale et nationale et du niveau d'activités sur son site. Nous distinguons néanmoins les communes qui recèlent pratiquement peu d'activités et d'infrastructures socioéconomiques dont les recettes fiscales sont dérisoires.

Ces entités comme l'atteste MATHIEU (J.C)[2]sont : « *Des institutions sans aucune réalité, désertifiées, très peu peuplées, mal équipées, infligeant une pression fiscale plus forte. Ces communes ne sont attirantes ni pour les ménages, ni pour les entreprises qui aujourd'hui vivent à l'épreuve des mutations à peine enclenchées et à l'espoir du développement qui «s'entête à venir.».*

L'inégale répartition du potentiel fiscal entre communes a conduit à l'enrichissement inéquitable de ces dernières[3].Certaines d'entre elles sont devenues structurellement déficitaires et doivent faire systématiquement appel aux subventions du F.C.C.L pour faire face à leurs besoins incompressibles de fonctionnement.

[1]AHMED ZAID CHERTOUK (M), « L'intercommunalité : un instrument de coopération et de solidarité nécessaire pour une approche du développement local durable fondée sur une logique territoriale. Cas de la wilaya de Tizi-Ouzou ». Colloque international : Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés, HCFAUR n°2005-18/UHA-UMMTO, 28-29 octobre 2007.

[2]« Typologie des budgets communaux de la wilaya de Tizi Ouzou », Document élaboré par un groupe d'enseignants de la faculté des sciences économiques et des sciences de gestion. U.M.M.T.O. Année 2004.

[3] HOCINE (A), «La structure des finances locales, limites et exigences des réformes en cours», In Revue du C.N.E.A.P N° 12, 1998, p 27.

Après avoir exposé les facteurs qui ont induit à la prolifération du phénomène des inégalités financières intercommunales. Nous nous interrogeons sur les répercussions de ces déficits budgétaires sur le niveau de maîtrise et de rationalisation des finances communales?

2. Constat sur les déficits budgétaires des communes en Algérie

Les disparités intercommunales en matière de richesses et de charges fiscales ont plutôt augmenté au cours des 20 dernières années entre les collectivités, ayant de plus faibles capacités financières et celles qui sont fiscalement plus favorables. Le nombre de budgets déficitaires en témoigne.

Selon les renseignements fournis par le ministère de l'intérieur en 2004, 1248 communes environ sur les 1541 existantes, sont déficitaires, soit plus de deux tiers n'assurent leurs dépenses obligatoires que grâce aux subventions du F.C.C.L.

Cette situation désastreuse à laquelle font face la majorité des communes est-elle due à l'inadéquation entre les moyens financiers dont elles disposent ainsi qu'aux aides financières qui leurs sont attribuées par rapport aux besoins exprimés localement ? Ou bien est-elle due à l'absence de rationalité et de maîtrise dans l'affectation et l'utilisation des ressources financières locales?

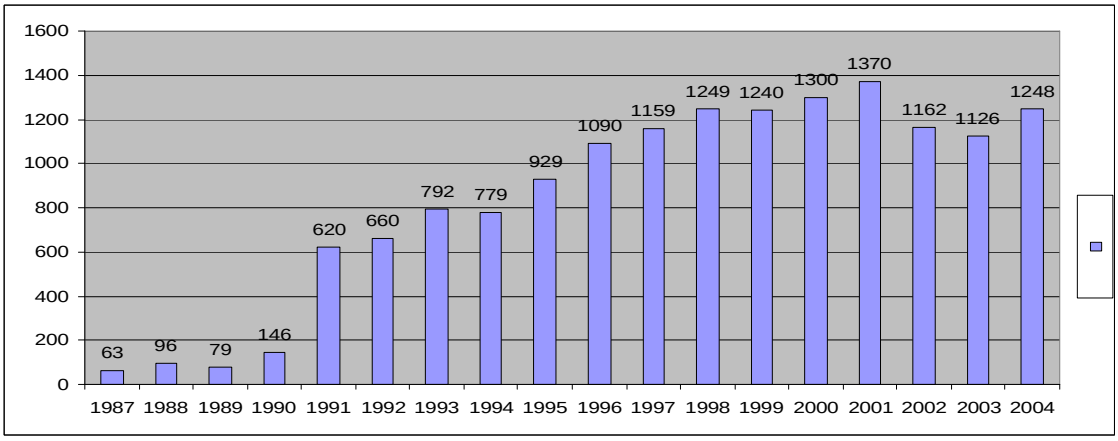
Le tableau ci dessous retrace le nombre de budgets déficitaires des communes pour la période allant de 1986 à 2004.

Tableau N°08 : Evolution du nombre de budget déficitaire des communes en Algérie pour la période 1987-2004 (Les données sont en nombre)

Années	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
NB de communes déficitaires	63	96	79	146	620	660	792	779	929	1090	1159	1249	1240	1300	1370	1162	1126	1248

Source: Données remises par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales.

Graphique N°06 : **Evolution du nombre de budget déficitaire des communes en Algérie pour la période 1986-2004.**



Source: Etabli par l'auteur à partir des données retracées dans le tableau N°08.

Comme le montre le tableau précédent et son graphe, l'ampleur du déficit budgétaire des communes est la caractéristique essentielle des finances communales.

Avant 1990, ce problème ne s'est pas ressenti avec ampleur. Le nombre de budgets déficitaires des communes n'excédait pas 100 budgets (52 en 1982, 63 en 1986 et 96 en 1988). S'agissant de l'évolution des déficits budgétaires, tant en nombre qu'en volume à partir de 1990, la proportion des communes présentant de budgets déficitaires est en constante évolution, en passant de 146 en 1990 à 989 en 1995 et 1240 en 1999.

En 2000, le nombre de communes déficitaires s'élevait à 1300, malgré une certaine diminution du nombre de budgets déficitaires, allant de 1240 en 1999 à 1248 en 2004. Ce qui est expliqué par une nette amélioration de la situation financière du F.C.C.L et une augmentation considérable des montants des subventions exceptionnelles d'équilibre, allant de 8824 en 2000 à 11000 millions de DA en 2004.

Face à cette situation inquiétante à laquelle est confrontée la quasi-totalité des communes, nous nous interrogeons sur les causes de ce phénomène alarmant ?

2.1. Facteurs engendrant la prolifération du phénomène des déficits budgétaires des communes

Selon la circulaire n°94-19 du 30 mars 1994, les causes des déficits budgétaires de la quasi totalité des communes sont imputées aux facteurs ci-après.

2.1.1. Insincérité des écritures comptables : RAHMANI(C) [1]note : «*Dans la pratique la section de fonctionnement enregistre un déficit souvent adossé à une insincérité budgétaire avérée tandis que la section d'équipement affiche paradoxalement un solde positif. Celle-ci étant le résultat en même temps que l'indice d'une démarche tendant à gonfler des R.A.R en recettes qui ne sont que la contre partie des dépenses engagées, imprudemment et dangereusement, par les exécutifs successifs de la commune sans couverture financière suffisante.*».

Avec la montée de la demande sociale et l'insuffisance de ressources financières des communes, les élus locaux sont amenés dans la plupart du temps à présenter volontairement dans le cadre de leur gestion, des budgets erronés[2]et les autorités de tutelles à approuver des budgets en équilibres fictifs**.** En effet, ces derniers procèdent à l'élaboration de leurs budgets par un gonflement des restes à réaliser (R.A.R) en dépenses, par des reports importants et sur plusieurs exercices des R.A.R en recettes, notamment en équipement. Enfin, par des retards importants de mandatement des factures reçues par la commune, pouvant aller jusqu'à des reports de mandatement d'un exercice sur l'autre. Afin d'avoir des budgets équilibrés de la sorte, les communes peuvent

[1]RAHMANI (C), Op.Cit, p.p.p 29-131-132.
[2]Réponse obtenue par certains P/APC et des S.G interrogés.

prétendre aux subventions exceptionnelles d'équilibre lors de l'élaboration du budget supplémentaire.

Une autre situation paradoxale à laquelle sont confrontées les communes consiste en l'obligation faite de prélever une partie de leurs recettes de fonctionnement pour l'affecter aux dépenses d'équipement et d'investissement, alors que la quasi-totalité des budgets communaux sont déficitaires. Ce qui favorise souvent l'insincérité des inscriptions comptables des budgets approuvés en équilibres fictifs. A cet effet, sur les 20 P/A.P.C que nous avons interrogé, **12** d'entre eux affirment que cette restriction est un frein considérable à l'autonomie financière prônée par le code communal de 1990.

2.1.2. Accumulation des dettes impayées : RAHMANI(C)[1], souligne : *«Le déficit actuel de l'ensemble des communes s'explique par l'accumulation des dettes impayées sans contrepartie en recettes reportées abusivement d'une année sur l'autre.».*

Les dettes des communes algériennes sont liées généralement au non paiement des factures de l'électricité, du gaz et du loyer.

2.1.3. Absence d'un contrôle rigoureux lors de l'approbation du budget par les autorités de tutelle

En privilégiant le suivi des moyens mis en œuvre au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, le contrôle à priori qui s'effectue par les autorités de tutelle garanti seulement la conformité à des normes, à des règles comptables.

A ce titre, ce contrôle est qualifié par RAHMANI (C)[2], *«de contrôle normatif, administratif, sans aborder ni les problèmes de la réponse à la demande de services ou de la satisfaction des utilisateurs, ni la possible modification des méthodes opérationnelles dans le but d'arriver à de meilleurs résultats dans la gestion.».*

2.2. Etat des lieux des déficits budgétaires des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou

Le tableau suivant, retrace le nombre de communes déficitaires de la wilaya de Tizi-Ouzou et les subventions exceptionnelles d'équilibres qui leur sont attribuées par le F.C.C.L entre 1999 et 2006.

[1]RAHMANI (C), Op.Cit, p 130.
[2]Ibidem, Op.Cit, p 135.

Tableau N°09 : Evolution du nombre des budgets déficitaires des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou et les S.E.E pour la période 1999-2006 (En milliers de DA courants et en %)

Années	Nombre de communes Déficitaires	Taux	Subvention exceptionnelle d'équilibre
1999	58	86.56	312 400
2000	59	88.05	334 500
2001	57	85.07	592 925
2002	61	91.05	503 974
2003	57	85.07	348 547
2004	62	92.53	362 300
2005	60	89.55	466 500
2006	59	88.05	414 500

Source : Données remises par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou+nos calculs

Comme l'atteste ce tableau , on note que la wilaya de Tizi-Ouzou est parmi les wilayas qui ont le nombre le plus élevé de communes présentant des budgets déficitaires à l'échelle nationale.

La période sur la quelle nous faisons l'analyse, nous permet de constater que plus de 85% des communes qui la compose en sont déficitaires. Ces déficits sont passés de 58 en 1999 à 61 en 2002, à 62 en 2004, soit respectivement 91,05% et qui ont nécessité 635 000 milliers de DA de subventions d'équilibres, soit 7,46 % d'augmentation par rapport à l'année 1999.

En 2002, seules 6 communes sur les 67 que compte la wilaya n'étaient pas déficitaires[1]. Celles-ci couvrent leurs dépenses sans difficultés financières, parce qu'elles recueillent d'importantes recettes fiscales. Ce n'est pas le cas des autres communes qui souffrent de l'augmentation des charges obligatoires, notamment les charges des personnels, les frais de fonctionnement des écoles primaires, les frais de gestion courants. Toutefois, il est constaté qu'à partir de l'année 2005, le nombre de communes déficitaires a baissé par rapport aux années précédentes. Cet état de fait s'explique par une légère amélioration de la santé financière du F.C.C.L et l'augmentation considérable des subventions allouées par l'Etat à leur profit.

Pour pallier les insuffisances du système fiscal local et atténuer les disparités financières intercommunales, une politique nationale de solidarité et de péréquation avait été adoptée dans un processus de consolidation et de coordination des ressources financières. Ceci nous amène à s'interroger sur les solutions envisagées par l'Etat pour y remédier au constat alarmant des déficits budgétaires des communes?

Nous répondrons à ce questionnement dans l'étude de la sous section suivante.

[1] Ces communes sont : Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, D.B.K, Ain El Hammam, Azazga et Boghni.

Sous Section (2). Consolidation et coordination des ressources financière des C.T

Pour faire face à la différence de richesse entre les communes fiscalement favorables et les communes qui sont dépourvues financièrement, et de permettre une certaine stabilité, dans le temps de leurs ressources, le législateur algérien a mis en place un mécanisme de consolidation et de coordination financière[1]des ressources fiscales locales. Pour cela, ces questionnements surgissent : Le dispositif de solidarité financière mis en œuvre en faveur des communes, arrive t-il a éponger les déficits budgétaires chroniques enregistrés par la majeure partie des communes qui ne cessent de prendre de l'ampleur? Si c'est oui, comment peut-on justifier le nombre de budgets déficitaires en augmentation sans cesse? Faudrait-il alors remettre en cause les critères sur lesquels repose ce mécanisme de solidarité?

1. Les modes de solidarité financière inter-collectivités territoriales dans le contexte algérien

Par solidarité, nous entendons : l'aide et l'assistance financière apportée par des communes riches à d'autres ne disposant pas de la totalité des moyens nécessaires à leur existence.

La solidarité intercommunale existait depuis 1949, bien avant l'indépendance de l'Algérie. Elle était assurée par la C.S.D.C.A (caisse de solidarité des départements et des communes d'Algérie). Son action se limitait à un système de prêt à la construction et à la gestion d'un fonds de perception des impositions devenues insignifiantes. Cependant, les effets de cette solidarité étaient limités, en raison de la modicité des moyens financiers dont disposait cette caisse face aux besoins de la population qui ne cessaient pas de croître.

***D*e** nouveau, en 1967, la gestion du fonds de solidarité a été confiée à la C.N.E.P (caisse nationale d'épargne et de prévoyance), conformément à l'ordonnance n°67-168, qui a créé le fonds de solidarité et de garantie pour la wilaya et la commune. Par la suite, cette institution à elle seule ne pouvait pas prendre en charge les besoins financiers des collectivités territoriales en raison de la dégradation de leurs situations financières après l'indépendance. Pour cela, en 1973 a été créé le F.C.C.L avec la promulgation du décret N°86-266 du 4 novembre 1986.

1.1. Le fonds commun des collectivités locales : Organisation, fonctionnement, rôles et objectifs

Le F.C.C.L est un établissement public à caractère administratif, disposant de la personnalité morale et d'autonomie financière. Celui-ci est placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur et des collectivités locales[2].Il a pour objet l'exercice de la solidarité intercommunale par la redistribution des ressources fiscales locales entre collectivités riches et pauvres.

[1]ANNICHE (A), Op.Cit, p 135.
[2] Article 1 du décret N° 86-266 du 4 Novembre 1986 portant organisation et fonctionnement du FCCL.

Cet établissement est administré par un conseil d'orientation présidé par le ministre de l'intérieur et des collectivités locales et dirigé par un directeur[1].Celui-ci délibère sur les programmes annuels, le budget, les comptes, les bilans, ainsi que sur toutes les questions liées à la gestion du F.C.C.L[2]. Ce conseil comprend[3]:

- 07 membres élus ;
- 02 P/A.P.W, élus par leurs maires représentant chacun, une partie du territoire national (zone centre Est et zone centre Ouest ;
- 05 P/A.P.C, élus par leurs maires pour toute la durée du mandat représentant chacun une région du pays (Est, Centre, Ouest, Sud/Est et Sud/Ouest) ;
- 07 membres désignés ;
- 01 Wali désigné par le ministre de l'intérieur et des collectivités territoriales ;
- 01 Représentant du ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales ;
- 03 Représentants du ministère des finances (directeur général du budget, impôt, équipement)
- 02 Directeurs généraux (agence national de l'aménagement du territoire (A.N.A.T) et banque de développement local (B.D.L).

1.2. Les prérogatives du fonds commun des collectivités locales

Le décret n° 86-266, nous définit les attributions du F.C.C.L, ses ressources de financement, sa composition et les règles de son fonctionnement. Cet organisme a pour missions[4]:

- Assurer aux C.T concernées des dotations de services publics obligatoires ;
- Répartir entre les C.T, des quotte- parts des ressources fiscales affectées à la péréquation ;
- Accorder des concours financiers aux C.T se trouvant dans des situations financières difficiles ou ayant à faire face à des événements calamiteux ou imprévisibles ;
- Consentir aux collectivités territoriales des subventions pour la réalisation des projets d'équipements et d'investissements ;
- Garantir le versement aux budgets des communes et des wilayas, le montant prévisionnel des rôles des impositions directes ;
- Entreprendre toutes actions de formation et de perfectionnement au profit des fonctionnaires de l'administration locale.

1.3. Les ressources du F.C.C.L

Les ressources du F.C.C.L proviennent des recettes suivantes :

- ✓ La taxe sur l'activité professionnelle (5,44%) ;
- ✓ Le versement forfaitaire (70%) ;

[1] Art 23 du décret N° 86-266.
[2] Art 27 du décret N° 86-266.
[3] Article 24 du décret N° 86-266.
[4] Article 2 du décret N° 86-266.

- ✓ la taxe sur la valeur ajoutée (10%) ;
- ✓ La vignette automobile (80%).
- ✓ Un prélèvement de 2% sur les recettes prévisionnelles fiscales de chaque commune.

Ces ressources sont réparties par le conseil d'orientation de cet établissement, à raison de 75% pour le fonds de solidarité des communes et de 25% au profit du fonds de solidarité des wilayas[1].

Les ressources du F.S.C sont ensuite réparties et affectées à raison de 55% pour l'attribution de péréquation, 05% pour les concours exceptionnels et 45% pour l'aide à l'équipement et à l'investissement, dont au minimum 25% doit revenir aux C.T les plus démunies, présentant une moyenne inférieure au 6ème de la moyenne nationale des ressources affectées aux C.T[2].

Des données retracées dans le tableau n°10, il ressort que la T.V.A est la ressource la plus importante pour le budget du F.C.C.L, avec une moyenne sur la période étudiée de 68,24 %. Les 31,76 % qui restent sont partagés entre les recettes provenant de la T.A.P qui procure une moyenne de 2380 milliers de DA. Quant à la V.V.A, elle rapporte une moyenne de 2500 milliers de DA, soit 10,12 % des recettes. Compte au V.F, celui-ci ne rapporte qu'une moyenne ne dépassant pas 11.88% de ces recettes, soit une recette moyenne de 2812 milliers de DA.

Tableau N°10 : Evolution des ressources du F.C.C.L pour la période 2000- 2004 (En milliers de DA et en %)

Années / Recettes	2000		2001		2002		2003		2004	
	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux	Montant	Taux
T.V.A	11000	58,51	16000	64,93	18610	69,68	20700	72,89	20500	75.21
T.A.P	2200	11,72	2500	10,82	2400	8,99	2500	8,81	2300	8.44
V.F	3600	19,14	3100	13,43	3200	11,98	2700	9,51	1460	5.34
V.V.A	2000	10,63	2500	10,82	2500	9,35	2500	8,81	3000	11.01
Total	18800	100	24100	100	26710	100	28400	100	27260	100

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par le M.I.C.L (Direction du budget des communes).

1.4. La structure du F.C.C.L

Le F.C.C.L est constitué de deux fonds :

1.4.1. Le fonds commun de solidarité : Le F.C.S constitue la structure la plus importante du F.C.C.L. Il perçoit les recettes correspondantes et réalise en parallèle une solidarité entre les

[1] Article 5 du décret N°86-266.
[2] Article 6 du décret N°86-266.

collectivités riches et les collectivités pauvres. Cet organisme se charge de verser aux wilayas et aux communes les subventions suivantes :

Dotation de service public obligatoire[1]:Cette dotation est accordée à la commune lorsque ses ressources budgétaires sont insuffisantes pour couvrir les dépenses obligatoires de fonctionnement. Les critères de son attribution dépendent de la conformité aux coûts normatifs en vigueur pour l'évaluation des charges obligatoires de fonctionnement et au tableau des effectifs prévus par l'organigramme fixé conformément à la réglementation y afférente.

Subvention de péréquation[2]**:**Cette subvention est destinée à la section de fonctionnement du budget de la commune dont les ressources sont insuffisantes pour couvrir les charges obligatoires de fonctionnement[3].Elle est attribuée aux communes présentant un ratio de richesse inférieur au ratio national d'équilibre. Cette subvention sert essentiellement pour :

- La correction relative des inégalités de ressources financières, notamment fiscales ;
- La réalisation de l'équilibre du budget de fonctionnement ;
- Le financement des services publics obligatoires, tel que les frais des personnels.

Subvention exceptionnelle d'équilibre des recettes et des dépenses[4]**:**Cette subvention est destinée aux collectivités territoriales qui sont confrontées à une situation financière difficile[5]et dont les ressources globales ne parviennent pas à couvrir les charges obligatoires incompressibles, notamment, les salaires, les charges annexes, les frais des P.T.T, etc.

Nous devons noter que l'obtention de cette subvention exige pour les communes la réalisation de certaines conditions préalables de bonne gestion et de rigueur budgétaire.

Cette aide n'à aucune incidence directe sur le financement du développement local, du fait que les collectivités territoriales ne peuvent créer aucune ressource d'investissement et profitent plutôt à la reconstruction et à la répartition des dégâts[6].

Subvention pour événements calamiteux ou imprévisibles : Le F.C.C.L attribue également à titre d'urgence en attendant l'intervention de l'Etat, des subventions exceptionnelles pour événements calamiteux ou imprévisibles[7].Elles sont sollicitées de la part des communes, à la suite d'une catastrophe naturelle, tel qu'un séisme, une inondation, un cyclone ou une sécheresse.

Subvention pour personnes âgées démunies en ressources : Cette subvention est versée aux personnes âgées démunies de ressources dépassant 65 ans. Cependant, la contribution du F.C.C.L à

[1]Article 8 du décret N° 86-266.
[2]Article 9 et 10 du décret N° 86-266.
[3]Article 167 de la loi N°90-08 du 07 Avril relative à la commune.
[4]Les procédures d'attribution de la subvention d'équilibre sont prévues par la circulaire N° 94-19 du 30 Mars 1994, relative aux nouvelles modalités d'octroi des subventions exceptionnelles d'équilibre.
[5]Art 11 du décret N° 86-266.
[6]La procédure d'octroi de ces subventions est déclenchée par les pouvoirs publics qui déclarent zone sinistrée une région affectée par des calamités naturelles.
[7]Article 12 du décret N° 86-266.

travers son octroie est limitée. Ceci s'explique par l'orientation de la plupart des ressources dont il dispose à la péréquation. En 2004, à titre d'exemple, cet organisme a alloué une enveloppe financière de 423 700.00 DA en faveur des personnes âgées démunies de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Crédits destinés aux attributions du versement forfaitaire : Depuis 1995, date de l'affectation de la totalité du produit du V.F aux C.T, en vue de renforcer l'action de la solidarité financière, le F.C.C.L a été chargé de répartir le produit de cet impôt entre les collectivités.

La répartition du 7/10emedu produit du V.F entre le F.C.C.L et les collectivités territoriales s'effectue comme suit[1]: 60 % aux communes, 20% aux wilayas, 20% au F.C.C.L et qui sont réaffecté par la suite à la solidarité intercommunale. Les 3/10 restants étant directement versés aux communes concernées.

Tableau N°11 : Les ressources du fonds de solidarité des collectivités locales entre 1993-2000 (En millions de DA courants)

Année	Montant
1993	14.30
1994	16.00
1995	17.60
1996	18.70
1997	18.70
2000	22.50

Source : Rapport du C.N.E.S, 2001, Op.cit, p 34.

1.4.2. Le fonds communal de garantie des impositions directes : Garant des prévisions des recettes fiscales locales

Ce fonds intervient quand les communes connaissent une rentrée insuffisante des impôts directs locaux par rapport au montant des prévisions, des dégrèvements et des non valeurs prononcées en cours d'exercice[2].Celui-ci assure la couverture de 90%[3]des recettes fiscales des communes. A cet effet, si les recouvrements sont supérieurs aux prévisions, il y a donc une plus value qui représente la différence entre les prévisions et les réalisations. Dans le cas contraire, où les recouvrements sont inférieurs aux prévisions, il y a donc une moins value. Dans ce cas, le fonds de garantie procédera de son coté à son paiement.

Les ressources du F.C.G.I.D proviennent d'un prélèvement de 2% sur les recettes prévisionnelles fiscales de chaque commune et wilaya par voie de mandatement sur un crédit prévu à cet effet à l'article 68 du budget des collectivités territoriales[4].Elles proviennent également des

[1]Les conditions de la répartition de la part de 70% du V.F revenant au F.C.C.L sont déterminées par l'arrêté interministériel N°94/0051 du 21/01/1995.
[2]Article 168 de la loi N°90-08, relative à la commune.
[3]Arrêté interministériel du 14 février 1995.
[4]GRABA (H), Op.Cit, p 45.

plus values des constatations par rapport aux prévisions en matière d'impôts indirects et par les rôles supplémentaires de régularisation des impôts directs.

1.5. Participation du F.C.C.L à l'équipement communal

Au terme du décret n°86-266, les subventions du F.C.C.L à l'équipement communal et à l'investissement[1]sont destinées à promouvoir le développement des C.T dans le cadre des orientations et des objectifs fixés par le plan national de développement. Elles ont pour rôle de financer totalement ou partiellement les projets d'assainissement, d'A.E.P et d'aménagement urbain et revêtent un caractère complémentaire aux opérations planifiées dans le cadre des P.C.D.

Conformément au principe de décentralisation, le système de dotations globales par wilaya a été adopté. Il consiste en une meilleure combinaison de la décentralisation et de la déconcentration des décisions de subventions par wilaya. Celui-ci est calculé sur la base de critères répondant le mieux au principe de solidarité inter C.T pour compléter les actions entreprises dans le cadre des P.C.D. Pour le calcul de cette dotation, le F.C.C.L prend en considération les paramètres adoptés par le conseil d'orientation en fonction[2]: du nombre d'habitants, les communes qui composent la wilaya, la superficie et les ressources générales dont elle dispose.

Le F.C.C.L participe au financement de l'équipement des communs pauvres. En effet, sur les 75% de ses recettes réservées au fonds de solidarité, 40% dont un quart (1/4) doit revenir aux collectivités les plus démunies[3], 20% sont destinées aux wilayas et 80% aux communes. Cependant, on constate que dans la réalité, ce partage est loin d'être atteint. Par conséquent, les ressources du F.C.C.L sont réparties selon les besoins exprimés par les C.T en raison du manque de moyens financiers dont il souffre.

De son coté, la wilaya intervient pour compléter le financement de l'équipement communal par le biais des subventions d'équipement qu'elle octroie sur son budget. Le but de cette action est d'améliorer le cadre de vie des citoyens dans le domaine des infrastructures économiques, les chemins et pistes et l'aménagement urbain qui ne sont pas financés sur le budget de l'Etat.

[1]Article 13 et 18 du décret N°86-266.
[2]RAHMANI (C), «Les finances des communes algériennes. Insincérité, déficits et bonne gouvernance », Op.Cit, p 42.
[3]Articles 06 du décret N°86-266.

Tableau N°12 : Subventions du F.C.C.L à l'équipement communal (1995-2003)

Année	Montant
1995	
1996	
1997	
1998	
1999	
2000	1 000 000 000.00
2001	/
2002	9 000 000 000.00
2003	12 000 000 000.00

Source : Extrait du mémoire de MOULAI (K), Op.Cit, p 111.

Ce tableau, retrace la contribution du F.C.C.L au financement de l'équipement public communal entre 1995 et 2003.

Notons que de 1990 à 1995, cet établissement a participé massivement au financement de l'équipement communal. Il a accordé des concours pour un montant de 27,891 milliards de DA aux communes pour renforcer leurs équipements, particulièrement les constructions scolaires. Ce qui a aidé à désenclaver certaines communes déshéritées. Cependant, de 1996 à 1999, ce fonds n'a pas contribué au financement de l'équipement communal, vu l'ampleur des déficits budgétaires enregistrés par la plupart des communes ainsi que l'augmentation des dépenses de fonctionnement de la garde communale.

Avec l'amélioration nette des ressources du F.C.C.L à partir de l'année 2000, celui-ci a été amené de nouveau à participer au financement de l'équipement communal pour consacrer un montant de 22.000.000.00 de DA au titre des années allant de 2000 à 2003.

Durant cette période, l'équipement des communes a été financé également par les dotations de l'Etat à travers les programmes des P.C.D, avec une enveloppe financière de 175.2 milliards de DA.

La wilaya de Tizi-Ouzou, à l'instar des autres wilayas, bénéficie de tout les concours qui sont octroyés par l'Etat, ou le F.C.C.L, en raison du manque de moyens financiers dont elle dispose; en plus du relief montagneux et accidenté caractérisant la plus grande partie de sa superficie. Ce qui a rendu les communes vulnérables et le prix de l'offre de service public onéreux. C'est pour cela que les enveloppes financières annuelles dont elle bénéficie sont très élevées.

Tableau N°13 : Les subventions du F.C.C.L à la wilaya de Tizi-Ouzou au titre de l'équipement pour la période 2001-2006 (En DA courant)

Année	Destination du projet	Montant
2001	Entretien et équipement des établissements scolaires	66 477 756 .00 DA
2004	Renforcement des parcs communaux en matériel d'hygiène et de travaux publics	522 059 327.00 DA
2005	Acquisition de mini cars pour le ramassage scolaire	95 589 000.00 DA
	Réparation et rénovation des parcs communaux	429 589 000.00 DA
	Réfection et répartition des cantines scolaires	36 526 854.00 DA
	Acquisition d'armoires blindées (service d'état civil)	15 440 000.00 DA
2006	Crèches communales	275 000 000.00 DA
	Bibliothèques et salles de lecture	835 500 000.00 DA
	Total	**2 275 640 315 .00 DA**

Source: Données remises par la DAL de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Du tableau N°13, il est rendu compte que les subventions du F.C.C.L revenant de droit à la wilaya de Tizi-Ouzou sont orientées essentiellement vers les opérations d'équipement et les infrastructures de bases. Elles concernent principalement l'entretien et l'équipement des établissements scolaires, l'acquisition de mini cars pour le ramassage scolaire, acquisition de meubles ainsi que la construction de crèches et de bibliothèques communales.

2. La péréquation financière : Instrument de redistribution de la richesse fiscale entre les C.T

Pour BLANC (J)[1] : «*La péréquation consiste à réaliser une égalisation des ressources des collectivités territoriales, tout en intégrant des critères de besoins ou de charges. Il s'agit d'une péréquation active verticale et horizontale qui est réalisée sur les ressources des collectivités les plus prospères dont une part est allouées aux collectivités les plus pauvres.».*

2.1. Critères de répartition de la péréquation et son calcul

La répartition de la péréquation consiste à déterminer le ratio de richesse national établi par le ministère de l'intérieur. Celui-ci est calculé sur la base du montant des impôts directs en tenant compte des critères suivants[2]:

- La moyenne nationale par habitants des ressources affectées aux collectivités territoriales ;
- La moyenne par habitants des ressources de la collectivité concernée ;
- La différence positive des moyennes ci-dessus appliquée au nombre d'habitants de la collectivité considérée.

Le mode de calcul de l'attribution de péréquation répond au souci constant d'une solidarité financière équitable par l'atténuation des disparités de richesse entre les collectivités territoriales.

[1]BLANC (J), «Les péréquations dans les finances locales», Edition L.G.D.J, Paris, 1996, P.p 10-11.
[2]GRABA (H), Op. Cit, p 42.

C'est ainsi que la formule de répartition du produit de la péréquation tient compte à la fois du degré de richesse ou de pauvreté de la collectivité[1].

Nous devons signaler que la subvention de péréquation est calculée en fonction du nombre de la population dont la valeur est fixée par arrêté du ministère de l'intérieur et des collectivités locales et d'une attribution complémentaire dont le calcul dépend du nombre d'habitants. Pour son calcul, il est tenu compte de la formule suivante :

Attribution de péréquation= (ratio d'équilibre- ratio communal)/population communale.

R.E=dotation de péréquation/la population nationale.

Si la commune a un ratio de richesse inférieur au ratio de richesse national, elle bénéficiera de la subvention de péréquation. En revanche, si son ratio est supérieur au ratio d'équilibre, elle ne recevra aucune aide financière de la part du F.C.C.L.

2.2. L'octroi des subventions de péréquation : Entre une volonté d'égaliser les revenus des communes et l'inertie des élus locaux

Selon BLANC (J)[2], «*Les transferts financiers de l'Etat dans le cadre de la péréquation ont pour but d'égaliser, dans chaque commune, le taux d'imposition à son niveau équitable, sous la contrainte des services rendus et d'une répartition uniforme de la matière imposable dans l'espace.*».

La péréquation est un partage de ressources fiscales à l'échelle latérale. Elle a été provoquée pour éliminer le déséquilibre régional et réduire les inégalités financières existantes entre les communes, suite à l'inégale répartition de la matière imposable. Elle est justifiée également pour des raisons de justice et de cohésion sociale.

Le dispositif mis en œuvre, consiste à prélever une part limitée des ressources des collectivités riches pour les redistribuer aux collectivités pauvres**.** Cependant, cette méthode est jugée injuste par la plupart des auteurs, pour la simple raison que les communes dynamiques qui font des efforts en matière de valorisation de leurs ressources fiscales, domaniales et patrimoniales sont pénalisées à cause de l'élévation de leurs ratios de richesse, alors que les communes qui ne déploient aucun effort dans ce domaine ont droit à une péréquation[3].

Il est important de signaler que le système des concours de l'Etat aux C.T dans le cadre de la péréquation est un système compensatoire et non pas un abondement aux ressources locales. Ainsi,

[1]GRABA (H), Op.Cit, p 6.
[2]BLANC (J), « Les péréquations dans les finances locales », Op.Cit, p 24.
[3]BOUVIER (M), Op.Cit, p 148

plus l'Etat accorde des subventions aux C.T, plus démunie leur autonomie financière. La péréquation de ce fait se nourrit de l'autonomie des collectivités territoriales[1].

En Algérie, la solidarité financière comme elle a été appliquée par le F.C.C.L, consiste en une assistance continuelle à des communes pour leur permettre d'établir leurs budgets sur la base des ressources qui leurs sont allouées. Cet état de fait a causé un manque de maturité des responsables locaux en matière de recherche de nouvelles ressources locales et la rationalisation des ressources existantes.

Cette situation est qualifiée par GRABA (H)[2]***«d'inertie»,*** du fait que les subventions allouées par le F.C.C.L encouragent les collectivités térritoriales dans l'inertie en matière de valorisation des recettes fiscales ou patrimoniales.

Afin de réduire les inégalités financières intercommunales, les communes fondent leur espoir et leur gestion sur les subventions de péréquation attribuées par le F.C.C.L. Ces aides sont destinées en principe à équilibrer les recettes fiscales dont elles bénéficient. Malheureusement, le rôle des subventions est passé de la réduction des inégalités financières à la principale source de financement des dépenses obligatoires, notamment pour les communes qui présentent des budgets déficitaires. Par conséquent, certaines d'entre elles se complaisent dans leur situation d'assistées permanentes[3]et ne font aucun effort pour améliorer leurs ressources financières. Chaque année, elles font les démarches pour obtenir les subventions de dotation de service public et de péréquation.

Tableau N°14 : Evolution des subventions de péréquation des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA courants)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Subvention de péréquation	4.000.000	4.000.000	6.000.000	7.500.000	7.500.000	8.000.000	8.400.000

Source : Données remises par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales, direction du budget des communes.

Durant la période étudiée, il est constaté que les subventions de péréquation allouées annuellement de la part du F.C.C.L aux communes sont en constante augmentation.

De 2000 à 2006, ces subventions ont doublé de volume, soit une différence de 4.400.000. Milliers de DA. Ces hausses sont justifiées par le constat alarmant de la situation financière des communes ainsi que l'ampleur du phénomène du déficit budgétaire qui ne cesse de s'accroître.

En 2004, vu l'ampleur des budgets déficitaires enregistrés par les communes et qui s'élève à 1248 budgets déficitaires, le F.C.C.L a été conduit à consacrer 83% de ses ressources de péréquation à la couverture de leurs besoins, les 17% restant sont affectées au budget de la wilaya.

[1]GUENGUANT (A), «Péréquation, solidarité et correction des inégalités financières urbaines», p 4
[2]GRABA (H), Op.Cit, P.p 42-43.
[3]Ibidem, Op.Cit p 70.

2.3. Les subventions de péréquation allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou

Tableau N°15 : Evolution des subventions de péréquation allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou pour la période 2000-2006 (En milliers de DA courants)

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Subvention de péréquation	241916	241916	432118	518372	537849	598758	628547

Sources: Données remises par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Comme le montre les chiffres retracés dans ce tableau, la wilaya de Tizi-Ouzou bénéficie chaque année, des subventions de péréquation en raison de la dégradation de la situation financière et la baisse des ressources propres de la plupart des communes qui la compose. L'augmentation de ces subventions allouées à cette wilaya s'explique par l'augmentation du ratio d'équilibre national et la baisse contenue de son ratio de richesse d'une année à une autre. La baisse de celui-ci résulte, d'une part, du nombre d'habitants qui s'élève de plus en plus; et d'autre part, des recettes fiscales et domaniales de la wilaya qui se dégradent de plus en plus.

En 2000, cette wilaya a bénéficié d'une subvention de péréquation de 241916 milliers de DA; en 2002 par contre, celle-ci s'élève à 432 118 milliers de DA, soit une différence de 19 0201 milliers de DA et 55,8% d'augmentation par rapport à l'exercice 2000.

En 2003 et 2004, cette subvention a augmenté entre 276 455 et 295 932 milliers de DA, comparativement à celle octroyée en 2000. Le même constat est valable pour 2005 et 2006; les montants de cette subvention ont été revus à la hausse.

En 2005, cette subvention était de 598 758 milliers de DA, soit une différence de 356 842 milliers de DA. Ces évolutions constatées durant la période étudiée font preuve de la volonté de l'Etat de réduire les inégalités financières en termes de richesse fiscales et de faire prévaloir l'égalité des citoyens devant l'offre des biens et services publics locaux.

3. Les P.C.D : Cadre d'expression et de concrétisation des programmes d'équipement de l'Etat en faveur des communes

Les P.C.D sont des programmes d'action à court terme qui sont décidés par l'Etat dans le cadre de la période du plan national[1].

Ces programmes[2]représentent théoriquement un instrument privilégié de la planification à l'échelle locale. Leurs objectifs étant d'assurer aux communes la viabilité nécessaire à leur développement, en complément des actions entreprises dans le cadre des P.S.D, ainsi que les projets menés sur l'épargne brut dégagée sur leurs ressources propres, la valorisation des potentialités locales et la satisfaction des populations.

[1]Décret N°73-136, du 09 Août 1973, relatif aux P.C.D.
[2]A partir de ces plans, chaque commune est dotée d'un plan communal de développement (P.C.D) pour les communes urbaines et semi urbaine et un plan de modernisation urbain (P.M.U) pour les grandes agglomérations.

Ils sont sensés redistribuer les revenus en faveur des communes et particulièrement les plus déshéritées, tout en cherchant à impulser une dynamique de création de structures dans l'objectif de freiner l'exode rural en absorbant les déséquilibres perceptibles dans les rapports villes/compagnes[1].

Dans le but de réaliser une meilleure autonomie de l'action des collectivités territoriales conformément au principe de décentralisation, le système des dotations globales par wilaya est adopté et mis en œuvre[2].Il s'agit d'un progrès considérable, puisqu'il délègue au Wali le soin d'ajuster au plus prés des réalités les dotations qu'il accorde sur l'enveloppe de la wilaya aux communes.

Cette formule assure une meilleure combinaison de la décentralisation et de la déconcentration financières[3].C'est donc à la wilaya qu'appartient la mission de répartir les enveloppes financières entre chaque commune, en fonction des besoins exprimés par la population.

Les fonds destinés dans le cadre des P.C.D[4]sont débloqués pour chaque projet, sous forme d'une enveloppe financière globale, appelée ***«autorisation de programmes»***, (A.P) notifiée par le ministre chargé des finances pour chaque wilaya après concertation avec le ministre chargé des collectivités locales puis adressée aux A.P.C par le Wali pour exécution.

Les P.C.D sont réalisés en débloquant les tranches annuelles appelées ***«les crédits de paiement».*** (C.P) qui sont notifiés globalement par voie de décision puis répartis par chapitre et par commune par le Wali, conformément aux orientations et aux priorités du plan national. Ces programmes comprennent la réalité socio économique, les spécificités géographiques, agricoles et les vocations principales existantes dans chaque commune.

Pour la réalisation et l'exécution de ces plans, chaque commune doit être dotée d'une nomenclature dite nomenclature communale[5]où sont retracées obligatoirement par secteur, chapitre et article les autorisations de programmes et les tranches annuelles de crédits de paiement.

La nomenclature communale constitue le document de base où sont inscrites toutes les opérations, quelles que soient leurs natures et leurs sources de financement, et dont la responsabilité incombe au plan de la réalisation aux élus locaux.

Notons que ce document est approuvée par l'exécutif de la wilaya et le Wali établit dès sa réception et son adoption une fiche de prise en charge de l'autorisation de programme, correspondant à chaque opération groupée, telle qu'elle ressort de la décision d'inscription au plan. Le Wali établit ensuite une ou plusieurs fiches d'enregistrement, portant répartition des A.P entre

[1]AHMED ZAID CHERTOUK (M), Revue Campus N°5, Op.Cit,
[2] RAHMANI (C), Op.Cit, p 81.
[3] Ibidem, Op.Cit p 82.
[4] Les enveloppes financières allouées, au titre des P.C.D sont fixées, annuellement, dans la loi de finance dans un état appelé « ETAT C ». Ils financent les opérations d'équipement communal suivant la nomenclature d'équipement fixée par le législateur.
[5] Décret exécutif n° 73-136 du 9 août 1973.

les communes de la wilaya .Les fiches de prise en charge ou d'engagement sus mentionnées sont passible du visa préalable du contrôleur financier de wilaya.

3.1. Affectation des programmes P.C.D

En 2000, avec la mise en place des plans de soutien à la relance économique, la nomenclature des P.C.D a été élargie à 12 chapitres par la loi de finances complémentaire. Ce qui a réduit les dépenses effectuées sur des chapitres hors nomenclature.

Nous signalons que d'importantes ressources ont été mobilisées au profit du développement local, pour la réalisation et la réhabilitation d'équipement socio collectifs de base, notamment celles liées à l'aménagement urbain, la santé publique, l'hygiène, le sport, la culture et les loisirs. L'infrastructure socioculturelle concerne également la construction de bibliothèques communales, les aires de jeux et les salles de sports. Durant cette année, les opérations inscrites dans ce domaine représentent 27,37% de l'ensemble des opérations financières. 126 opérations entrant dans les P.C.D concernaient l'infrastructure économique soit 34,14% du total des opérations, 23 d'entre elles ont concerné les bâtiments administratifs.

Tableau N°16: Evolution des autorisations de programme P.C.D pour la période 2000-2006 (En milliers de DA)

Années / Chapitres	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
A.E.P	108307	99126	133619	167025	75802	210014	254953
Assainissement	104378	128974	136009	132462	86647	208835	342344
Chemins et pistes	459080	466983	501727	756001	629758	271598	1358801
Transport	/	22779	/	/	25646	/	/
P.T.T	3950	26873	5100	904	1590	/	/
Education et formation	/	/	/	33922	102016	/	17380
Aménagement urbain	79772	261323	106724	140332	105988	366068	379821
Santé et hygiène	19140	6369	7865	11763	300	5230	64088
Culture et loisirs	5993	6313	10262	4435	3691	550	5200
Jeunesse	27505	16285	24663	12347	2861	10663	152389
Sport	13403	10654	14128	11459	4828	10732	71204
Bâtiments municipaux	43305	64457	89903	62753	31618	46932	204569
Irrigation et drainage	/	/	/	/	1000	/	/
Régie communale	/	/	/	/	140509	38400	168061
Total	**864833**	**1110136**	**1030000**	**1333403**	**1212254**	**1169022**	**3020709**

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par la D.P.A.T de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Ce tableau retrace les A.P de programme P.C.D par chapitre de l'année 2000 à 2006. Celui-ci nous fait constater que la réalisation des équipements communaux est essentiellement portée, par ordre d'importance, sur les chapitres concernant les chemins et pistes, l'A.E.P, l'assainissement, l'aménagement urbain et les bâtiments municipaux, eu égard aux priorités qui s'expriment dans ces domaines. A ce titre, prés de 40% de l'enveloppe financière globale des P.C.D est consacrée à ces derniers. Par contre, les chapitres concernant : la jeunesse, le sport, la santé et l'hygiène, la culture

et les loisirs et les P.T.T occupent des parts moins importantes que les précédentes. Ceci est justifié par le désintérêt des pouvoirs publics en terme de dotation de ces secteurs.

La réalisation des bibliothèques et les auberges de jeunes constituent également le parent pauvre des P.C.D. Il est constaté, également, qu'une importance appréciable a été accordée de la part des communes aux secteurs de l'éducation et la formation professionnelle et ce à partir de l'année 2003.

3.2. Les enveloppes financières allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou au titre des P.C.D

Le tableau suivant nous permet de prendre connaissance des A.P des P.C. D allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou pour la période allant de 2000 à 2008.

Tableau N°17 : Evolution des subventions P.C.D allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou pour la période 2000-2008. (En milliers de DA)

Années	A.P	C.P
2000	865 000	772 000
2001	1 110 476	856 367
2002	1 030 000	1 102 000
2003	2 093 605	1 148 000
2004	450 000	962 000
2005	1 115 000	1 360 000
2006	3 661 000	3 861 000
2007	3 060 000	3 024 000
2008	20 200 000	15 480 000
Total	**21 680 000**	**18 070 367**

Source : Données remises par la D.P.A.T de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous constatons que les enveloppes financières allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou ne cessent d'augmenter d'année en année. De 2000 à 2008, celle-ci a bénéficié d'une A.P d'un montant de 21 680 000 milliers de DA. Avec le lancement de programme de soutien à la relance économique (2001-2004) et (2005-2009), ces enveloppes financières ont augmenté d'avantage. Ceci est justifié par la montée en puissance des besoins de la population, à la croissance démographique et à l'embellie financière qu'a connue le pays depuis 2001, suite au relèvement des prix du pétrole sur les marchés internationaux. Cependant, cette aisance financière n'est que relative, elle n'est qu'apparente et la réalité du terrain est autre chose, du fait que ces richesses ne se traduisent pas par des actions porteuses de bien être des populations et de développement durable. De ce fait, la plupart des communes de cette wilaya continue de souffrir de l'inexistence de réseau d'A.E.P, de manque de transport et d'infrastructures de bases les plus élémentaires.

Notre enquête sur le terrain et les réponses des élus locaux des communes avec qui nous nous sommes entretenus, confirme ce constat de fait. Ces derniers précisent dans la plupart du temps qu'ils sont dans l'incapacité de munir des actions de développement de grande envergure, en

raison de la faiblesse des ressources propres des communes et l'augmentation sans cesse des besoins des citoyens.

3.3. Les programmes de relance économique

À côté des P.C.D programme normal, il existe des plans de soutien à la relance économique. (P.S.R.E). Le premier est mis en place à partir de 2001 à 2004. Au titre de ce plan, l'Etat a mobilisé 550,7 milliards de DA pour toutes les wilayas d'Algérie. Les actions retenues visent l'impulsion des activités économiques, à travers l'ensemble du territoire national, plus particulièrement, dans les zones défavorisées. Ajoutons à cela, la création d'emploi, l'amélioration du cadre de vie[1]et le pouvoir d'achat du citoyen. Il s'inscrit, également, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et la politique d'aménagement du territoire, tendant la réduction des déséquilibres régionaux, en vue de favoriser la stabilisation ou le retour des populations, notamment dans les zones touchées par le terrorisme. En outre, un autre programme présidentiel quinquennal est lancé pour la période (2005-2009). Il s'agit d'un programme de consolidation et de soutien à la croissance économique (P.C.S.C). Il est d'une enveloppe financière globale de l'ordre de 500 milliards. Celui-ci a pratiquement les mêmes objectifs que le précédent.

Ajoutons à cela, un plan quinquennal économique et social (2010-2014) est lancé par le Président de la République. Il a pour principal objectif de consolider le processus de modernisation de l'économie nationale, la mise à niveau des équipements publics et répondre aux besoins sociaux de la population. Ce plan est scindé en deux volets : le parachèvement des grands projets déjà entamés, notamment dans les secteurs des rails, des routes et de l'eau, pour un montant de 9700 milliards de dinars et l'engagement de nouveaux de projets d'un montant de 11534 milliards de DA.

L'enveloppe financière avancée par la D.P.A.T[2]de la wilaya de Tizi-Ouzou est de 265.4 milliards de DA, soit 2,2 milliards d'euros. Par secteurs d'activité, l'habitat et les travaux publics absorbent à eux seuls 155,88 milliards de DA, alors que le secteur de l'hydraulique s'est vu affecté un budget de 56,43 milliards de DA. Le plan prévoit la réalisation de 45 000 logements, un axe autoroutier pour relier Draâ Ben Khedda vers Oamar, Tizi-Ouzou de l'auto route Est-Ouest, l'achèvement de l'université de TAMDA et la réalisation de deux barrages d'eaux à Tlata à Sidi Khelifa.

[1]En matière d'emploi et de protection sociale, une enveloppe financière de 16 milliards de DA est consacrée à ce domaine. Il concerne essentiellement les programmes de travaux à haute intensité de main d'œuvre (TUP-HIMO), ciblant les wilayas déshéritées. En ce qui concerne l'action sociale, il s'agit d'actions de solidarité en direction des catégories les plus fragilisées de la population (3 milliards de DA), de la réhabilitation des établissements spécialisés (3 milliards de DA et l'acquisition de 500 bus de transport scolaire pour les communes enclavées et déshéritées. En matière de jeunesse et sports, l'effort est concentré pour la réhabilitation des structures existantes et la réalisation de centres de loisirs scientifiques et de complexes sportifs de proximité pour mieux répondre aux attentes des jeunes dans ce domaine.

[2] Entretien réalisé par l'un des responsables de la D.P.A.T.

A ces plans de relance de la croissance économique, s'ajoute le programme d'urgence qui est réservé au financement des opérations présentant une urgence extrême, en cas d'un événement de calamité et de catastrophes naturelles. Il bénéficie également aux communes qui accusent des retards considérables en matière d'infrastructures économiques de base : routes, hôpitaux, etc.

En 2000, à titre d'exemple, la wilaya de Tizi-Ouzou a bénéficié, dans le cadre de ce plan d'une enveloppe financière globale de 470 millions de DA.

A cette forme de solidarité financière, s'ajoute une autre alternative à la faveur des communes qui est l'intercommunalité. Ce point fera l'objet de l'étude de la sous section suivante ainsi que l'étude de la genèse du processus de solidarité au niveau infra communal.

Sous section (3). L'intercommunalité : Un des remèdes à l'émiettement communal

L'intercommunalité désigne toute forme de partenariat entre deux ou plusieurs communes dont le but est de gérer en commun une activité de service public d'intérêt communal, tels que l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères, etc.

Selon DAFFELON (B)[1], l'intercommunalité peut revêtir quatre formes : la collaboration de droit privé, la convention intercommunale, les fusions de communes et les associations de communes[2].

1. Objectifs de l'intercommunalité

A une écrasante majorité, l'intercommunalité est vue dans un sens où une commune, à elle seule, ne pourrait gérer des services ou des activités relevant de sa compétence pour assurer la pérennité du service public local. Celle-ci répond à plusieurs objectifs, que nous résumons ainsi :

- Réalisation du plein emploi des ressources et des capacités humaines locales, par le développement de solidarités basées sur la complémentarité et non sur la concurrence entre les communes d'un même territoire[3], permettant ainsi l'amélioration des conditions de vie de la population ;
- Tout en préservant l'identité des communes, elle permet de regrouper des moyens et de développer des stratégies cohérentes sur une échelle plus importante[4]pour gérer en commun

[1]DAFFELON (B), Op.Cit, p 156.

[2]En France**,** les associations de communes représentent la forme de coopération la plus développée et la plus utilisée, car elle débouche essentiellement sur la création de structures juridiques autonomes, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui sont les établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I). Sur plus de 36000 communes, prés de 27000 sont regroupées dans des établissements publics de coopérations intercommunales à fiscalité propre, soit une proportion de 73% environ. Ces établissements publics[2]disposent aujourd'hui de compétences étendues et des moyens considérables, assumant ainsi un rôle majeur dans l'aménagement du territoire des citoyens.

[3]RABIA (E). «L'intercommunalité un cadre institutionnel pour impulser la dynamique du développement local», In revue Profils, N° 05, 2005, P.p 33-35.

[4] CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 29.

des équipements ou des services publics et faciliter des projets de développement économique à une échelle dépassant celle de la commune[1].

- Rationalisation des conditions de fourniture des services publics locaux, l'adaptation de leur taille, de leur gamme, d'où l'économie d'échelle[2];

En France**,** le développement de l'intercommunalité apparaît comme le trait le plus marquant l'évolution de la décentralisation au cours des dernières années[3].Dans le cas des communes algériennes, on pose un ensemble de questionnements :

Existe t-il réellement une coopération intercommunale telle qu'elle est prévue par le code communal? Les établissements publics intercommunaux existants, ont-ils les moyens nécessaires pour mener à bien des projets en commun qui ne pourront pas se réaliser par une seule commune?

2. Réalité de l'intercommunalité en Algérie

Le code communal de 1990 introduit la notion d'intercommunalité. Il s'agit d'infrastructures bénéficiant à plusieurs communes voisines, telles que la station de dessalement, les décharges publiques, etc.

Cette forme de solidarité se manifeste sous forme d'établissement public intercommunal, de syndicats des communes et de commission intercommunale. A cet effet, l'article 9 de la loi n°90-08, relative à la commune, stipule : *«Les assemblées populaires communales de deux ou plusieurs communes, peuvent décider de s'associer pour la réalisation et la gestion d'œuvres, d'équipements et de services d'intérêt et d'utilité intercommunale, dans le cadre d'un établissement public intercommunal.».*

Le décret n° 85-117 du 07 avril 1985, fixant les conditions de création, d'organisation et le fonctionnement d'un établissement public intercommunal, dispose dans son article premier : *« Cet établissement est doté de la personnalité morale, de droit public munies d'un pouvoir de décision autonome et d'une indépendance financière et patrimoniale.».*

A la différence des communes, les E.P.C.I obéissent à un principe de spécialité (compétences et territoires précisément délimités) et exercent des compétences par substitution définies par les communes membres. Elles ont des organes de décisions indirects (il n'y a pas d'élection directe par les citoyens des comités).

Dans le cadre de la création des établissements publics intercommunaux, TAIB(E)[4]note : « *La loi n°90-08 est moins prolixe que la précédente et même quasiment muette en ce qui concerne la création de cet établissement puisqu'elle se contente de renvoyer à un texte réglementaire, non*

[1]Les communes de ce fait vont déléguer une partie de leurs compétences à une structure communale comme la collecte et le traitement des déchets, le ramassage scolaire et l'assainissement ;
[2]PAPILLON (J.C) et LEDUFF (R), Op.Cit, p 69.
[3]GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 88.
[4]TAIB. (E), «Le code de la commune en Algérie».

paru à ce jour qui va définir les modalités de création, d'organisation et de financement de l'établissement public intercommunal. ».

En ce qui concerne la commission intercommunale est une autre voie ouverte à la coopération intercommunale qui ne concerne que la gestion des biens et des droits indivis qui sont possédés par plusieurs communes[1].Elle est composée d'élus, des assemblées populaires intercommunales. Elle s'est vue comme une procédure mise en place pour régler les contentieux nés lors du découpage de 1984.

Pour les syndicats des communes, ils n'ont pas de ressources propres. Leur financement est assuré par les participations des communes membres. Ils ont un champ d'intervention très vaste.

3. Les entraves liées à l'application de l'intercommunalité en Algérie

En Algérie, bien que les codes communaux ouvrent certaines opportunités et possibilité de coopération entre communes; son champ d'application revêt un caractère institutionnel et demeure inexploité, en raison de l'encadrement rigide et de l'étroitesse de l'arsenal juridique de la part de l'autorité de tutelle, laissant peu de place à l'initiative conventionnelle. De ce fait, beaucoup de contraintes sont à relever et qui font que cette dernière reste encore aujourd'hui dans une phase embryonnaire. Ces contraintes sont de plusieurs ordres que nous résumons dans les points suivants.

3.1. Les contraintes juridiques

L'intercommunalité, telle qu'elle est préconisée par la législation algérienne[2], relève d'un système centralisé, du fait que les communes n'ont aucune prise sur leurs finances[3]. S'agissant de la création de l'E.P.C.I, celui-ci est soumis à l'approbation du Wali. Son organisation obéit à un statut type établit par le ministère de l'intérieur. Les relations entre cet établissement et les communes concernées sont également codifiées par un cahier des charges. De plus, l'unique formule de l'E.P.C.I peut être lourde et inadéquate dans certains cas, d'autant plus que le citoyen n'est pas directement représenté dans son organe délibératif[4].

3.2. Les contraintes organisationnelles

Sur le plan organisationnel, bien que la commune soit une organisation à taille humaine, elle révèle des déficiences graves et n'échappe pas aux dysfonctionnements bureaucratiques : centralisme, secret, formalisme, et aussi la concentration des pouvoirs entre les mains des P/A.P.C[5].

[1]Article 11 de la loi N°90-08 relative à la commune.
[2]Ajoutons à cela, le législateur algérien, ne laisse pas à la commune, la possibilité de choisir la meilleure forme d'organisation et les moyens appropriés pour adapter la coopération intercommunale aux objectifs recherchés. Les communes ne peuvent pas non plus tisser entres-elles des relations horizontales, car la coopération intercommunale permet l'apparition d'un niveau supra communal dont la puissance économique, sociale ou politique qui en résulterait risque de porter atteinte à la daïra ou la wilaya, représentants par excellence de l'Etat central.
[3]Rapport du C.N.E.S, Op. Cit.
[4]TAIB. (E), «Territoire, "territorialité et participation dans la commune algérienne»", Paru in collectif, La revanche des territoires, Edition l'Harmattan, Paris, 1997, p.p 169-192.
[5] TAIB(E), Ibidem, Op.Cit, p.p 169-192.

3.3. Les contraintes financières

Avec les moyens financiers dérisoires dont disposent les communes et leur dépendance systématique des subventions de l'Etat, celles-ci ne fournissent pas un effort pour faire face aux problèmes qu'elles rencontrent, notamment pour l'acquisition d'équipement nécessaire pour l'implantation des déchetteries. Ces infrastructures nécessitent des enveloppes financières assez consistantes qui ne sont pas à la portée des communes défavorisées financièrement.

Il en est de même pour les questions d'assainissement et de l'implantation de stations d'épuration des eaux usées. Dans ce cadre, la coopération pourrait résoudre ce problème avec l'association de moyens financiers et humains[1].

3.4. La raréfaction accrue du foncier communal

Sur le terrain et comme il a été constaté dans le rapport du C.N.E.S, les réserves foncières des communes qui devaient permettre un développement harmonieux du tissu urbain par l'utilisation rationnelle des sols, ont été dilapidées, vidées de leur sens. Leur utilisation est limitée essentiellement à la satisfaction des besoins des particuliers en matière de construction à titre privée. De ce fait, la raréfaction des disponibilités foncières qui est relevé pour une bonne partie des communes de montagne et de haute montagne, rend difficile toute planification de développement à moyen et à long terme. Ce qui favorise, par conséquent, une implantation anarchique des équipements publics au détriment des terres agricoles.

Notre enquête sur le terrain confirme cet état de fait. A ce titre, on note que la quasi-totalité des communes enquêtées se plaignent du manque d'assiettes foncières pour la réalisation des projets d'équipement public en commun.

Les communes de leur part ne tiennent pas l'inventaire actualisé qui leur permettra de cerner et de recenser tous les biens fonciers qui leur reviennent de droit ou qui revient à l'Etat sis sur leurs territoires.

L'un des P/A.P.C interrogé a répondu que le problème le plus immédiat posé au niveau des communes, reste celui de la collecte des déchets ménagers et leur traitement, l'A.E.P et l'évacuation des eaux usées.

Ce problème est important, notamment pour les communes qui ne disposent pas de réserves foncières et d'assiettes pour implanter des centres d'enfouissement techniques ou des décharges, étant donné l'exiguïté des territoires et le morcellement de la propriété privée.

Au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou, quelques projets intercommunaux ont vu le jour, tel que le projet de création d'une décharge intercommunale de déchets ménagers entre les communes : Irdjen, Ait Aggouacha, Ait Oumalou, L.N.I et Tizi-Rached. Son centre d'implantation se situe dans

[1]TAIB (E), Op.Cit, P.p 169-192.

la commune d'Ait Oumalou. Celui-ci est doté d'un centre de tri et d'un incinérateur répondant aux normes internationales en vigueur en la matière. Ce centre a pour objectif la suppression progressive de toutes les décharges sauvages qui polluent l'environnement des communes concernées.

3.5. La faiblesse de l'encadrement humain

Il est rendu compte, que si les wilayas disposent pour la plupart d'entre elles de quelques personnels compétents techniquement, ce n'est généralement pas le cas des communes qui sont dépourvues du personnel nécessaire à la conduite d'un programme de développement cohérent au profit de la commune : ingénieurs, économistes et autres urbanistes et spécialistes en aménagement du territoire font cruellement défaut. De ce fait, l'absence d'encadrement technique et administratif performant et motivé, ne permet pas aux communes d'assurer convenablement toutes leurs prérogatives.

4. Genèse du processus de solidarité au niveau infra communal

Face à la réduction des recettes budgétaires, l'Etat arrive, plus ou moins à répondre aux problèmes spécifiques des femmes, des jeunes, des chômeurs diplômés, des handicapés, des analphabètes, composant le territoire des collectivités territoriales.

Pour faire face à cette situation, la volonté de la population communale de se prendre en charge s'est fait ressentir et s'est traduite sur le terrain par le biais des actions de solidarité.

Au niveau infra communal, le mécanisme de solidarité, par le biais de son ancrage social et territorial profond qui s'inscrit dans une dimension de développement social en intégrant la dimension participative dans le montage et le financement des projets, permet de mieux connaître les besoins particuliers de la communauté, d'identifier et de communiquer avec la population la plus concernée. A ce titre, une question surgit : Comment est-ce que cette solidarité s'exerce au niveau infra-communal, en nous référant à notre terrain d'étude de la wilaya de Tizi-Ouzou ?

En Algérie, la solidarité infra-communale se manifeste comme suit :

4.1. La solidarité traditionnelle

C'est une forme de solidarité privée et non organisée sous des formes structurées pour qu'elle soit reconnue par le législateur algérien ou par les instances publiques.

Celle-ci existe en général à l'échelle du pays. Elle est donc basée sur une cohabitation entre les riches et les pauvres de la collectivité pour faire face aux phénomènes de pauvreté, la misère et les calamités naturelles. Elle intervient également pour suppléer l'absence ou la défaillance de l'action publique locale dans la réalisation de certains services d'intérêt commun, tel que : l'électrification des villages, l'A.E.P, l'assistance au plus démunies, les actions de volontariat, etc. Elle se présente comme suit :

4.1.1. La solidarité villageoise

La solidarité villageoise est organisée et pris en charge par des individus partageant le même territoire géographique. Leurs actions consistent à apporter des secours financiers à la population la plus démunie, notamment en matière d'aides en denrées alimentaires, tenues vestimentaires, actions de volontariat, etc.

Pour la réalité kabyle, J Stoessel Ritz[1]décrit cette situation comme suit : «*Les familles kabyles s'auto organisent et développent des systèmes d'échanges qui s'appuient sur la participation de leurs membres et sur la mobilisation des solidarités domestiques élargies au sein des villages.»*.

En s'intéressant, un peu plus loin à la prise en charge des démunis, l'auteur note : «Ces personnes sont prises en charge par la communauté villageoise grâce à des échanges des biens donnés (semoule, huile d'olive) et à l'occasion des fêtes comme El Achoura, constitue un moment privilégié pour manifester la puissance de l'échange au moment du sacrifice collectif des moutons.

4.1.2. Les comités de quartiers ou de villages : Ces comités interviennent le plus souvent pour améliorer le cadre de vie local et par une volonté de réaliser des travaux d'intérêt public et l'aménagement rural des agglomérations de la commune.

Ces comités sont composés de personnes crédibles qui développent des sentiments d'entraide solidaire, veillent au maintien de l'ordre et de la concorde et règlent aussi les litiges sans faire recours à la justice et viennent pour supplier les défaillances des autorités locales, pour construire une route, électrifier le village, amener l'eau potable et aider les personnes les plus démunies. Cependant, ces comités éprouvent dans certains cas des difficultés financières pour faire accompagner leurs actions sur le terrain.

A titre d'exemple, sur notre terrain d'étude, la commune de Tizi-Rached est composée de 17 villages dont chacun est représenté par un comité qui dispose d'une assemblée élue représentée par un président, un secrétaire général et un trésorier, ainsi d'une caisse alimentée par les cotisations annuelles des villageois[2]et des dons de la part des personnes les plus riches. A ce titre, le comité du village Ichaioua de cette commune arrive chaque année à réaliser certains projets d'utilités publiques, touchant les domaines suivants :

- Aménagement d'une bibliothèque communale, équipée d'une salle de lecture et qui accueille en son sein des écoliers et des étudiants ;

[1]Stoessel –Ritz, «Dynamiques de développement local et solidaire et vivre ensemble en Kabylie», In actes du colloque international : «Gestion durable des territoires. Développement local et solidaire, regards croisés» U.M.M.T.O, 28-29 Octobre 2007. citée par SAIT (K), *« Contribution à l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales de la Wilaya de Tiz- Ouzou* », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2009, p 147,

[2] C'est ce qu'on appelle en kabyle Thachachith, c'est-à-dire chaque garçon de la famille qui dépasse 18 ans doit contribuer chaque année d'un montant de 200DA qui sera versé automatiquement à la caisse du village

- Distribution annuelle d'un quota alimentaire de 100 à 300 couffins destinés aux familles nécessiteuses, au courant des fêtes religieuses sous forme de sacs de semoule, bidon d'huile, sucre et café ;
- Actions de volontariat qui se matérialisent par des actions de nettoyage, entretien de la mosquée du village, l'élargissement des pistes agricoles et dallage des ruelles ;
- Octroie sur la caisse du village des aides financières aux nécessiteux, la prise en charge des frais d'opérations chirurgicales pour les plus démunies ainsi que la prise en charge des frais relatifs au décès des villageois.

4.1.3. La solidarité religieuse : La participation des citoyens se fait par des entretiens et des consultations occasionnelles pour étudier les moyens de réponse à des besoins urgents, lors de la préparation des actions pour la célébration des fêtes nationales et religieuses : organisation de Waâda ou les Timchret (lewziaa) pendant la fête religieuse d'El Achoura.

4.2. La solidarité formalisée[1]

En Algérie**,** au lendemain de la constitution libérale de 1989 et l'ouverture politique à partir des années 1990, la liberté d'association est reconnue et le champ associatif a connu une explosion sans précédent, témoignant ainsi la volonté de la population de se prendre en charge. De ce fait, la création d'une association n'est plus soumise à un agrément de la part de l'Etat, son existence relève d'une simple déclaration ainsi que la mobilisation de la population.

Les associations rassemblées sous le terme ***«d'économie solidaire»,*** cherchent à promouvoir des activités ou des projets fondés sur des valeurs de solidarité. Elles se préoccupent d'améliorer le statut de leurs membres, de contribuer tant soit peu à l'effort de développement local et de tisser des liens de solidarité. Les actions associatives portent également sur des activités à caractère socioculturel, éducatif, sportif, loisir et d'échange culturel. Dans le domaine social, elles se préoccupent d'organiser et d'améliorer le statut de leurs membres, de contribuer tant soit peu à l'effort de développement local et de tisser des liens de solidarité.

[1] SAIT (K), Op.Cit, p 149.

Au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou, comme le montre ce tableau, le mouvement associatif a connu une expansion assez importante. Le nombre d'association n'est pas faible pour une wilaya qui compte 67 communes et la moyenne est, alors, de deux associations par commune, activant dans les domaines qui concernent notamment, le social, le sport, la religion, les actions humanitaires et scientifiques. Toutefois, ces associations sont confrontées dans la plupart des cas au manque de moyens financiers dont elles disposent pour faire valoir leurs actions.

Tableau N°18: Nombre d'associations de la wilaya de Tizi-Ouzou arrêté au 31 décembre 2007

Désignation des associations	Nombre	%
Associations villages et quartiers	1114	28,22
Associations culturelles	684	17,33
Associations des parents d'élèves	588	14,90
Associations religieuses	563	14,26
Associations sportives	408	10,34
Associations à caractère social pour handicapés	150	03,80
Associations de jeunesse et enfance	101	2,56
Associations professionnelles	95	2,40
Association à caractère scientifique	69	1,75
Association pour la protection de l'environnement	10	0,25
Associations des femmes	18	0,45
Autres	147	3,72
Total	**3947**	**100**

Source : Etabli par l'auteur à partir de l'annuaire statistique de la wilaya de Tizi-Ouzou de année 2007, Edition Juin 2008, p102.

Conclusion du chapitre :

Avec la loi n°90-08 relative à la commune, il est rendu compte qu'aucune disposition n'est venue modifier les modalités de transfert de ressources vers les communes en rapport avec les missions et les charges qui leur sont dévouées. Cette loi a donné lieu à des dispositions expresses qui consacrent pleinement leurs responsabilités dans leurs domaines de compétence sans avoir toujours une part de responsabilité dans la génération des ressources qui leur seraient nécessaires. C'est ainsi que le nombre élevé des déficits des budgets communaux à l'échelle national est le témoin de ce constat. Les montants également accordés par l'Etat sous forme de subventions de péréquation et les subventions exceptionnelles d'équilibres confirment ce constat alarmant.

En Algérie, il n'existe pas une fiscalité locale proprement dite mais une fiscalité d'Etat affectée aux collectivités territoriales, car les élus locaux n'ont aucun pouvoir de décision quant à la fixation des taux d'imposition et au recouvrement des impôts et taxes. Il faut souligner aussi que la fiscalité indirecte et les taxes sur le chiffre d'affaire y sont d'un apport minime face à la fiscalité directe. Certaines bases taxables sont encore fixées de manière anachronique et ne correspondent plus aux réalités, engendrant ainsi une diminution relative des ressources.

Les disparités intercommunales en matière de richesses fiscales ont plutôt augmenté au cours des 20 dernières années entre les collectivités ayant de plus faibles capacités financières et celles qui sont fiscalement plus favorables. Le nombre de budgets déficitaires en témoigne.

Afin des réduire les inégalités financières intercommunales, les communes fondent leur espoir et leur gestion sur les subventions de péréquation attribuées par le F.C.C.L et qui sont destinées en principe à équilibrer les recettes fiscales des communes et leur permettre d'établir leur propre budget sur la base des ressources qu'ils leur sont alloués[1].Malheureusement, le rôle des subventions semble passer de la réduction des inégalités à la principale source de financement des dépenses obligatoires, principalement pour les communes qui présentent des budgets déficitaires,ce qui a engendré un manque de maturité des responsables locaux en matière de recherche de nouvelles ressources locales et la valorisation des ressources existantes afin d'améliorer la situation financière de leurs circonscriptions territoriales.

Face à cette situation alarmante, il convient à l'Etat de mettre en œuvre un processus de maîtrise et de rationalisation des ressources financières dont disposent les communes, afin qu'elles puissent répondre efficacement à l'offre de services publics locaux et assurer le développement local. Ce processus se traduit par l'introduction et la généralisation progressive de l'analyse financière dans la gestion financière des collectivités territoriales.

[1] GRABA (H), Op.Cit, p 42.

Conclusion de la partie :

La concrétisation du processus de décentralisation et sa mise en œuvre sur le terrain, présente des préoccupations majeures relatives essentiellement à la répartition des compétences et des moyens de financement entre l'Etat et les collectivités territoriales. A cet effet, GREFFE(X)[1], note : «*Il est commode d'attribuer pour chaque collectivité les missions qu'elle peut assurer d'une manière plus efficiente, les missions pour lesquelles elle est mieux placée pour satisfaire les besoins de la population.*».

Selon la théorie du fédéralisme financier énoncé par (R) MUSGRAVE, la fonction de redistribution des revenus et de régulation de l'activité économique doit être assumées exclusivement par l'Etat, par contre la fonction d'allocation des ressources doit être du ressort des collectivités territoriales. Toutefois, dans la réalité il n'existe pas un modèle optimal de répartition des compétences et des ressources financières entre ces deux échelons. Ce qui fait dire à DERYKE (P.H) et GILBERT (G)[2], *«Il n'existe aucune ligne de démarcation stable entre les compétences de l'Etat central et celles dévolues aux pouvoirs régionaux ou locaux mais une frontière mouvante à travers l'histoire»*. Ce mouvement est appréhendé par les préférences des populations pour la centralisation ou la décentralisation.

Si la décentralisation est associée tant du point de vue théorique et pratique à l'objectif d'efficacité allocative des ressources, cependant sa réussite est conditionnée également par le dispositif de correction des inégalités financières inter collectivités territoriales, mais aussi et surtout par le tracé des frontières, des responsabilité de celles-ci et de l'Etat, évitant ainsi la dilution des responsabilités et accroissant ainsi l'autonomie et la libre administration de chaque niveau du gouvernement.

En Algérie, le processus de décentralisation mis en place par l'Etat, au niveau communal a connu une réforme fondamentale en 1976, par l'adoption d'un nouveau cadre juridique qui a doté les communes de larges responsabilités pour la gestion des affaires locales, et qui a transféré le pouvoir d'exécution des délibérations des conseils du représentant de l'Etat au président du conseil communal. De même, celui-ci a été renforcé, en 1990, par l'adoption de la loi N°90-08 du 07 avril relative à la commune. Ainsi, un nouveau dispositif juridique, de ressources financières et humaines, a été enregistré.

L'autonomie financière des collectivités territoriales est exprimée par la dotation d'un budget propre, distinct de celui de l'Etat dans le quel sont enregistrées toutes les recettes et les dépenses de la collectivité, afin de leur permettre d'assurer les compétences dévouées par le

[1] GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 33.
[2] DERYKE (P.H) et GILBERT (G'), Op.Cit, p 10.

processus de décentralisation. Or, dans la réalité les collectivités territoriales algériennes, notamment les communes se caractérisent par l'extrême faiblesse de leurs ressources financières, propres à hauteur des dépenses engagées, ainsi que la faiblesse des ressources matérielles et humaines pour mener à bien l'achèvement des projets de développement local.

En Algérie, la fiscalité locale se présente sous forme de subventionnement que les communes n'arrivent pas à contrôler[3].En matière fiscale, celles-ci n'ont pas le pouvoir de créer elles mêmes des recettes fiscales pour alimenter leurs budgets. Les modalités d'application étant de compétences gouvernementales.

L'introduction de nouveaux impôts, en l'occurrence, l'impôt forfaitaire unique (I.F.U) et les nouvelles taxes de la fiscalité ***«écologiques»*** n'ont pas allégé l'indigence des ressources fiscales communales. Quant aux deux taxes locales par excellence (taxes d'assainissement et les taxes foncières) leurs produits restent, jusqu'à présent limités, en raison de l'importance de l'évasion fiscale, du non actualisation des bases d'imposition, de la rigidité des taux et des difficultés de leur gestion et la non maîtrise de l'évolution du parc immobilier. En plus de ces problèmes, les communes subissent 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 complètement en 2006, ainsi que les autres baisses des taux qui affectent TAP et de la TVA revenant aux communes.

Quant aux produits domaniaux et d'exploitation, leurs rendements sont est quasi nuls pour les communes. Cette situation est due principalement au non actualisation des bases des loyers et au manque d'initiatives en matière de recours aux formules de gestion favorisant le partenariat (public/privé), entre autre la régie et la concession. Les élus locaux ne s'intéressent qu'aux infrastructures socioéconomiques qui sont visibles à l'œil et délaissant de côté un patrimoine qui peut être un potentiel de générer des ressources.

Face au manque sensible de ressources financières des communes et leurs caractères rigide, l'Etat a été conduit à mettre en œuvre un système de péréquation[4]des ressources fiscales des collectivités territoriales, dans un souci de consolidation et de coordination des ressources financières. Cette initiative a pour objet de permettre aux communes de prendre en charge le financement de leurs équipements publics et de fournir un minimum de prestations de services aux citoyens. Ce qui leur a permet de devenir des partenaires de développement local grâce aux concours financiers attribués dans le cadre des P.C.D.

[3] HAMDAD (T), « Essai d'analyse de l'évolution des finances publiques communales en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2008, p 184.

[4]Cependant, le rôle dévolu au F.C.C.L tel que déterminé par le décret N° 86-266 du 4 novembre 1986 est limité à une redistribution selon des critères préétablis du montant de la fiscalité qui lui est affecté.

Partie II : L'analyse financière des collectivités territoriales et la maîtrise des finances communales dans le contexte algérien : Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Introduction de la partie :

Dans le cadre du processus de décentralisation, GREFFE(X)[1], note : « Tout transfert de compétences doit s'accompagner d'un niveau proportionnel de moyens permettant aux collectivités territoriales de prendre en charge les affaires publiques locales qui leurs sont assignées.». Cependant, il est rendu compte que l'un des facteurs le plus déterminant de l'évolution des finances locales, suite au mouvement de désengagement de l'Etat de la sphère économique et sociale se manifeste par le manque accru des ressources financières et humaines au niveau local[1].

A l'occasion du partage des moyens de financement entre l'Etat et les C.T, l'autonomie financière de celles-ci a été renforcée avec les transferts de fiscalité mais aussi par un accroissement de leurs responsabilités sans qu'elles soient en corrélation avec leurs ressources financières qui détermine le contenu réel de la décentralisation[2].

Le dispositif de financement des C.T est constitué pour l'essentiel par des recettes fiscales nettement insuffisantes, d'où l'apparition très tôt de tensions financières au plan local et une crise des finances locales, qui ont donné lieu à une succession de propositions de réformes depuis la fin du XIX^{ème}siècle. Cette crise, qui a pris des formes plus ou moins aigues selon la situation financière de chaque C.T et qui subsiste chaque année, tire ses racines profondes de la place que ces entités de base ont été appelées à tenir dans l'évolution générale de la société sans qu'il n'ait été toujours remédié aux carences et les moyens financiers dont elles disposaient.

Un autre facteur déterminant des finances locales et qui est mis en évidence par les élus locaux, les ressources des collectivités territoriales dépendent dans une large mesure des dotations de l'Etat et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir et peu d'assurance sur le long terme. Il s'agit, dans la plupart du temps des enveloppes financières qui passent par le canal local pour être réaffectées de nouveau à une dépense particulière. Ce qui réduit considérablement, l'autonomie financière de ces entités de base.

Actuellement, face au désengagement de l'Etat dans un contexte de l'ouverture à l'économie d'un nombre important de ses missions au profit des C.T algériennes; notamment les communes, dont les moyens financiers, techniques et humains sont généralement insuffisants, sont dans une situation, appelée de ***« crise des finances communales».***Celle-ci se manifeste sommairement sous forme de difficultés financières qui proviennent d'une évolution contradictoire d'une part, entre des ressources limitées tant dans l'espace que dans le temps et non optimisés, et d'autre part, des charges de plus en plus importantes, notamment avec le resserrement de la contrainte budgétaire. Notons que celles–ci sont astreintes de répondre à une croissance rapide des besoins des citoyens

[1] GREFFE (X), « La décentralisation », Op.Cit, p 33.
[1] FERFERA. (MY), «L'administration locale, décentralisation et gouvernance», In revue Idara n°25, 2003, p 157.
[2]Greffe (X), Op.Cit, «La décentralisation», P 48

par des prestations de meilleure qualité et sous la contrainte de la recherche du moindre coût. Il convient alors, à l'Etat d'introduire progressivement de nouvelles techniques de gestion qui ont fait leurs preuves dans le domaine du secteur privé à but lucratif, pour une meilleure efficience et rationalité des moyens dont elles disposent, toute en sachant que la collectivité territoriale n'étant pas une entreprise et n'étant pas motivée par la recherche du profit.

La technique d'analyse financière fondée sur l'étude de ratios est la technique la plus utilisée dans les collectivités territoriales. Elle se définit comme est une discipline permettant de rationaliser l'étude des données économiques et comptables d'une organisation[3].

Cette partie se focalise sur l'étude de l'introduction et la formalisation de cette nouvelle technique de gestion au niveau des collectivités territoriales, inspirée à l'origine dans le secteur privé. Celle-ci est divisée en deux chapitres. Dans le premier, il nous parait indispensable de faire un rappel historique de l'émergence de l'analyse financière des C.T, afin de comprendre son importance et son originalité. Pour cela, la première section est consacrée à la présentation de quelques définitions théoriques, ainsi que les principaux documents financiers et comptables, en l'occurrence le document financier de base qui est le budget communal, l'ensemble des règles de son élaboration, son contenu, son exécution et son contrôle. Nous analysons ensuite, la structure, les différentes masses de dépenses de fonctionnement et d'équipement auxquelles la commune doit faire face. Nous présenterons dans la section 2 de ce chapitre, les principaux ratios de l'analyse financière des collectivités territoriales qui sont porteurs de rationalité et d'efficacité dans la gestion et l'exécution des budgets locaux.

Dans le deuxième chapitre, nous passerons à l'examen de l'incidence de l'introduction et la formalisation progressive de l'analyse financière sur le niveau de maîtrise des finances communales dans le cas algérien, illustré par le cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, objet de notre recherche.

Le diagnostic de la situation financière des communes sera appuyé par l'exploitation, l'analyse et l'interprétation des résultats de l'enquête que nous avons menées auprès des communes concernées, en les mettant en relation avec la réalité algérienne. Nous terminerons ce chapitre par la présentation en premier lieu, les principales insuffisances et limites qui ont conduit à ce que cet effort de maîtrise et de rationalisation des finances communales soit battu en brèche.

Enfin, Nous signalerons en dernier lieu, les limites et les difficultés de recherche rencontrées lors de l'élaboration de ce travail de recherche.

[3] COHEN (E), Op.Cit, p 10.

Chapitre I : L'analyse financière de l'entreprise : Outil opératoire de stratégie financière et de rationalisation des finances locales.

Introduction du chapitre :

Depuis une vingtaine d'année, le monde connaît des mutations économiques et institutionnelles (globalisation, régionalisation, décentralisation, etc.), combinées à l'émergence du local comme nouvel espace de réflexion et d'actions économiques. Ces mutations posent sous un jour nouveau des questions du développement socio-économique local et la gestion rationnelle des moyens financiers dans le cadre de méthodes et des techniques[1], les aidant à prendre des décisions, à moyen et long terme.

Pour la satisfaction des usagers en matière d'offre de services publics locaux, les collectivités territoriales, particulièrement les communes, se heurtent à des difficultés majeures : les dépenses qu'il faut engager ne cessent d'augmenter, par contre, les ressources financières mobilisées se raréfient tant dans l'espace que dans le temps. Il convient donc à l'Etat de mettre en œuvre des mécanismes en termes de recherche de nouvelles techniques de gestion, permettant une optimisation et une rationalisation des moyens dont disposent les collectivités territoriales, afin de leur permettre d'assurer la continuité de l'offre des biens collectifs locaux et d'éviter des tensions sociales inutiles.

Pour ce faire, les pays à économie de marché ont été ainsi conduits, au cours de ces dernières années, à mettre en œuvre des techniques managériales adaptées aux spécificités de leurs activités. L'introduction de l'analyse financière est un parfait exemple de cet effort.

Pour mieux cerner l'introduction et l'application progressive de cette technique initiée dans le secteur des entreprises dans la gestion des collectivités territoriales, il nous parait indispensable de passer par un rappel historique de son émergence, ce qui devra nous aider à comprendre son importance et son originalité.

Dans un premier temps, nous avons jugé utile de consacrer la première section de ce chapitre à la présentation de quelques définitions théoriques, les bases de données sur lesquelles cette technique repose, en l'occurrence le document financier de base qui est le budget communal. Nous exposerons son contenu, l'ensemble des règles de son élaboration, son exécution et son contrôle.

Dans la section 2, nous analyserons les finances communales algériennes en faisant référence au budget, tout en présentant les différentes masses de dépenses de fonctionnement et d'équipement auxquelles la commune doit faire face. Nous présentons également le terrain d'analyse de la collectivité territoriale sur lequel bute notre recherche.

[1]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 375.

Section 1. L'analyse financière : Technique innovante dans la gestion des collectivités territoriales

Cette section est consacrée à la présentation de quelques définitions théoriques relatives à la technique d'analyse financière. Nous présenterons également les documents financiers et comptables de bases, en l'occurrence le budget communal, les principes généraux régissant sa préparation, son adoption, sa structure ainsi que les agents chargés de son exécution et son contrôle.

Sous section (1). Les collectivités territoriales entre gestion administrative et gestion marchande

Au cours de ces dernières années, les collectivités territoriales, face à leurs échecs dans la gestion et la fourniture du service public d'une manière efficace[1], ainsi que la réduction des ressources budgétaires de l'Etat sont actuellement au cœur d'un débat contradictoire, portant autant sur leur légitimité que sur leur mode de gestion : gestion administrative ou gestion marchande.

La prise de conscience de rationaliser les ressources financières s'est considérablement accrue, au regard des multiples acteurs qui interviennent (Etat, collectivités territoriales, société civile et partenaires du développement local). Dans ce contexte, les élus locaux sont investis d'une nouvelle mission qui n'est plus de sauvegarder les intérêts politiques, mais celle d'être porteur d'une vision, qui consiste à optimiser au mieux les ressources financières, faisant partie de leur environnement.

Pour faire face à cette situation, l'introduction progressive de nouvelles méthodes et des techniques de gestion, qui sont conçues dans leur originalité dans le domaine d'activités lucratives est devenue indispensable.

1. Recherche de nouvelles perspectives de gestion : Rationalité économique et efficience

En matière de gestion publique, les collectivités territoriales, ont longtemps ignorées les méthodes de management privé. Depuis plusieurs années, vue les réflexions d'organisation, la nécessité de moderniser le fonctionnement et les résultats des services, l'ont amenées à expérimenter un certain nombre de techniques venues du secteur des entreprises. En effet, une culture de gestion financière s'est développée à la faveur de la crise de l'Etat-Providence, lorsque celui-ci s'est révélé incapable de jouer son rôle de stabilisateur de l'économie.

L'idée s'est alors imposée, qu'il fallait gérer des contraintes, répartir des économies plutôt que de partager des richesses. Administrer plus rationnellement le secteur public par une logique de fond, tendant à rapprocher le fonctionnement des institutions publiques de celui des entreprises[2].

---

[1]BELMIHOUB (M-C), « Gestion des services publics : entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration»,Op.Cit,.
In revue IDARA, n°25, Alger, 1991.

[2]BOUVIER (M), « Les finances locales », Op.Cit, p 145.

1.1. Rapprochement du mode de gestion de la collectivité territoriale à celui de l'entreprise

Une véritable sensibilisation à la gestion financière se confirme et se répand au sein des collectivités territoriales avec le mouvement de décentralisation.

Au cours des années 80, ces entités de base ont été conduites à redoubler d'efforts pour se mettre à l'heure des organisations performantes les notions de rationalité, d'efficacité et de rigueur dans l'utilisation des ressources financières, sont des valeurs privilégiées, du moins des impératifs.

Afin d'atteindre une plus grande rationalité économique dans la gestion publique[1], les C.T ont été ainsi amenées à adopter une démarche qui consiste à mettre en œuvre des techniques managériales, adaptées aux spécificités de leurs activités,

Dans ce contexte d'idées, les regards se sont tournés vers l'entreprise pour chercher des modèles de gestion plus rationnels. Ceci en vue de faciliter le contrôle, de mieux apprécier le coût des services rendus, eu égard à leurs possibilités financières.

Les premières innovations dans le fonctionnement des C.T se sont inspirées du rapprochement de leurs modes de gestion de celui de l'entreprise[2]. En effet, celles-ci se rapprochent par certains égards, notamment par la formation d'un résultat, la nécessité d'un plan provisionnel pluriannuel, la comptabilité analytique, la gestion de la dette et l'accès aux marchés financiers.

Ce rapprochement consiste essentiellement à la transposition de principes issus de la comptabilité privée à la comptabilité publique qui concerne plusieurs destinataires : des tiers, des organismes financiers, des contribuables locaux, les services de l'Etat, etc. Cependant, le rapprochement décidé entre comptes publics et comptes des entreprises privées, ne conduit pas à écarter les principes juridiques et budgétaires qui guident la gestion publique.

A l'instar des entreprises, les collectivités territoriales sont soumises à des contraintes financières qui peuvent peser sur leur développement, en dépit d'un environnement financier totalement différent, leur survie n'est quasiment jamais en jeu.

1.2. Passage de la C.T d'une logique de profit à une logique d'efficience et de rationalité

GUENGUANT (A)[3], souligne: *«Même si l'idée de profit est étrangère à la gestion des affaires communales, il va sans dire que celle de la maîtrise des coûts et des risques ne l'est pas.».*

On ne peu nier l'existence de convergences, d'éléments de similitude entre l'entreprise et une collectivité territoriale[1].Toutes les deux ont au moins un objectif commun : la recherche de la

[1]BELMIHOUB (M.C), « Gestion des services publics : entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration », Op.Cit,

[2]En France le rapprochement réalisé dans le temps, entre le monde de l'entreprise et celui de la C.T par étapes successives, a été, marqué par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république et celle du 22 Juin 1994, portant diverses dispositions budgétaires et comptables relatives aux C.T. Ces lois se sont efforcées à transposer dans le secteur local les principes du plan comptable général adopté en 1982 pour le secteur privé.

[3]GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.Cit, p 34.

satisfaction du client ou de l'administré électeur, ceci à travers la qualité du produit ou du service, avec de moindre coût. Elles sont également confrontées à des problèmes de gestion de leurs activités et de leurs patrimoines. Toutefois, le rapprochement du cadre comptable des collectivités territoriales, avec celui du secteur productif ne justifie pas leur assimilation. Certaines particularités subsistent et qui distinguent fondamentalement les C.T des entreprises privées.

Ces dernières ont généralement des finalités introverties, tel que l'organisation matérielle d'une chaîne de production, le stockage des produits, la nécessité de dégager un profit, afin d'éviter la faillite. Elles sont également condamnées à l'expansion, à travers la conquête de nouveaux marchés. Par contre, les collectivités territoriales sont essentiellement des organismes de droit public et n'ont pas, à priori, d'activité dominante de nature industrielle ou commerciale, à finalité lucrative et n'étant pas motivées en revanche par la recherche du profit. Le résultat de leur fonctionnement ne constitue pas une finalité à laquelle il faut aboutir à la fin de l'année.

Les collectivités territoriales disposent, en effet, contrairement à l'entreprise, du privilège de se procurer des ressources de façon forcée par l'impôt. Celles-ci travaillent, en fonction des intérêts généraux qu'elles défendent ainsi que la satisfaction de la demande sociale présente et future, au moindre coût et au moindre risque[2]. Il est donc inévitable qu'elles ne portent pas les mêmes intérêts au prix de revient et des coûts des services qu'elles fournissent. En conséquence, la mesure de l'incidence des actions qu'elles mènent sur leurs structures financières globales et sur leurs marges de manœuvre future doit primer sur l'appréciation de leur capacité à générer du profit.

2. De la comptabilité du secteur privé à la comptabilité du secteur public

On peut définir, d'une manière générale, la comptabilité publique[3]comme l'ensemble des règles, des normes juridiques et des systèmes comptables qui gouvernent et retracent l'exécution des opérations financières des organismes publics.

Ces règles juridiques ont pour rôle de déterminer les agents compétents pour autoriser les opérations financières, les exécuter et pour assurer leur contrôle.

Pour les collectivités territoriales, la comptabilité budgétaire est une obligation définie par la loi qui vient en contre partie du pouvoir de lever l'impôt[4].Cette particularité est renforcée par l'application des règles spécifiques de la comptabilité publique. Celle-ci traduit, en terme financier le processus de production des services communaux au profit des usagers, égaux devant le service public qui est financé par l'impôt, les redevances et les tarifications des services rendus.

---

[1] PIERRE (R), «Les stratégies de gestion : doit t'on gérer une commune comme une entreprise?», In Revue française de finances publiques, N°13, 1986, p.p 34-58.
[2]CARLIER (B), RUPRICH (C) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 267.
[3]ADANS (B), BOYER (B) et LAURENT (P), Op.Cit, p 2.
[4]Ibidem, Op.Cit, p 2.

La différence de préoccupation entre ces deux comptabilités se traduit dans la nature de leurs règles. La première comprend des règles juridiques et techniques, mais en proportion différente. Ce sont donc, les règles juridiques qui prennent la première place et qui ont pour objet de vérifier si les opérations financières sont régulières ou irrégulières. Par contre, la seconde vise à montrer si les actions menées sont avantageuses ou onéreuses[1].Elle se limite à passer des écritures et à s'assurer de leur exactitude matérielle. C'est donc les règles techniques qui tiennent la place.

En France, en dépit des caractères spécifiques du secteur public, il a été possible d'appliquer les principes du plan comptable aux collectivités publiques. Celui-ci offre une logique de classement et de procédures qu'il était souhaitable d'adopter par l'ensemble des agents économiques, appliqués à des organismes dont l'activité est orientée vers la production de biens et des services marchands, puis aux collectivités territoriales.

Ce plan a été adopté par l'Etat en 1970. Cet instrument est une innovation pour les communes, car il transpose dans leurs budgets les normes du plan comptable national, défini par l'ordonnance n°75-35 du 29 avril 1975. Il permet :

- Uniformisation des comptes des agents économiques de la nation pour les besoins statistiques ;
- Introduction d'une comptabilité de bilan qui permet de distinguer entre le budget de fonctionnement, assimilable au compte d'exploitation et le budget d'équipement et d'investissement qui correspond globalement aux opérations en capital de l'entreprise ;
- Introduction de la classe 9, ***«comptabilité analytique»,*** qui permet dans un premier temps d'esquisser la connaissance de l'accroissement ou de la diminution du patrimoine.

Les principes énoncés par le plan comptable général et qui sont transposés dans la gestion financière des collectivités territoriales concernent :

- Le principe de prudence et de rattachement à l'exercice ;
- Le principe de permanence des méthodes ;
- Le principe de bonne information et de transparence.

En France, l'instruction budgétaire et comptable la plus récente est dite ***«M14».*** Celle-ci s'applique aux communes et aux services publics à caractère administratif, aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale, aux caisses des écoles et aux établissements publics de coopération intercommunale. Elle cherche notamment, à améliorer l'information budgétaire et financière, en particulier sur la situation patrimoniale des communes.

[1]Le budget d'une entreprise privée n'est qu'un état de prévision et d'évaluation, qui défini les moyens et les objectifs possibles mais non juridiquement obligatoires.

Cette instruction est entrée en vigueur le 1 janvier 1997. Elle met en place une véritable comptabilité d'entreprise. Elle avait eu comme objectif d'améliorer la qualité des états comptables et de donner une image plus fidèle et complète de la réalité économique et patrimoniale de la commune. Elle peut ainsi fournir des éléments d'appréciation sur le patrimoine communal et faciliter l'analyse de la situation financière (niveau d'endettement, autofinancement), le développement du rattachement des charges et des produits à l'exercice.

L'application des règles d'amortissement et de provisionnement figure parmi les éléments de ce nouveau cadre comptable qui ont permis à la méthodologie d'analyse financière des collectivités territorialités de prendre un nouvel essor, de passer d'une logique essentiellement budgétaire pour acquérir enfin une dimension réellement ***«financière et patrimoniale ».***

3. Emergence et développement de l'analyse financière des collectivités territoriales

L'analyse financière est apparue timidement aux Etats-Unis, après la crise économique de 1929. Jusqu'aux années cinquante, elle été le domaine privilégié des banquiers. Ces derniers l'ont utilisée dans une démarche de diagnostic financier, de contrôle et d'évaluation pour apprécier la solvabilité et l'étude des risques encourus du non recouvrement des crédits d'investissement des entreprises privées. Cependant, son application ne s'est réellement faite qu'après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, répondant ainsi aux besoins urgents des autres institutions.

Dans un contexte de croissance économique, face aux récentes mutations financières, les effets de la crise des années 80 et l'émergence des théories cohérentes de la gestion financière ont contribué à l'élargissement permanant des cercles des utilisateurs, répondant ainsi aux besoins d'autres acteurs, tel que les actionnaires, les salariés, les clients, les fournisseurs, etc.

Grâce à l'extension de son champ d'application, ses méthodes tendent à être utilisées de plus en plus largement. Elles concernent aujourd'hui toutes les institutions dotées d'une certaine autonomie financière, qu'il s'agisse des entreprises de toute formes, des associations, des coopératives, des mutuelles ou dans la plupart du temps des établissements publics[1].

Ses démarches de diagnostic connaissent aujourd'hui un remarquable développement et sont mises en œuvre dans des domaines aussi divers que l'analyse de crédit, l'évaluation des entreprises[2], la préparation d'une négociation, portant sur une acquisition ou une fusion d'entreprises, l'élaboration d'un diagnostic stratégique, l'ingénierie financière, l'analyse boursière, la gestion de portefeuilles, le crédit management, le scoring[3], la notation des titres financiers créés par un émetteur (rating), etc.

[1]COHEN (E), Op.Cit, p 7.
[2]Ibidem, Op.Cit, p 13.
[3]On parle du scoring, lorsqu'il s'agit pour un créancier d'apprécier le niveau de risque de son client ou de rating dans le cas particulier où une collectivité envisage d'émettre un emprunt obligatoire où il s'agit alors de fournir un niveau de

La conception de l'application de l'analyse financière dans la gestion des collectivités territoriales part d'un raisonnement qui consiste en la recherche d'une gestion plus rationnelle et plus efficace des ressources financières, car la finalité qui consiste en l'amélioration et la performance dans les systèmes de gestion des collectivités territoriales l'exige.

Cette technique propose un ensemble de méthodes et d'outils qui permettent de décrire et de juger la situation, les performances et les risques d'incidents susceptibles de perturber les activités futures de l'entreprise et de compromettre sa solvabilité. Elle fournit les indicateurs ou les documents synthétiques qui permettent le suivi interne de certaines opérations et qui interviennent couramment dans le processus d'élaboration, d'évaluation et de contrôle des décisions de gestion. Elle contribue notamment, à l'établissement des tableaux de bords qui comportent le plus souvent des ratios financiers[1].Elle joue également un double rôle dans le processus de communication interne et externe au sein de l'entreprise. D'une part, elle constitue la source d'indications élaborée à partir de l'information comptable et économique établie par l'entreprise. D'autre part, elle permet aux destinataires de l'information d'en assurer l'interprétation.

Cette méthode ne constitue pas une discipline théorique qui serait dotée d'un contenu explicatif propre. Elle ne propose pas un corpus particulier de modèles, justifiant le comportement financier des entreprises ou des autres institutions auxquelles elle s'applique. Elle constitue plutôt une boite à outils et un ensemble de méthodes de diagnostic[2]qui permettent de décrire et de juger la situation, les performances et les risques attachés à une collectivité donnée.

4. L'analyse Financière : Eléments de définition

Plusieurs définitions de l'analyse financière ont été avancées par certains auteurs; nous avons jugé utile d'en citer les suivantes :

Selon LEROY (M.C)[3]: «*L'analyse financière se définit comme un ensemble d'outils, de concepts, de méthodes visant à porter une appréciation sur la situation financière et les performances d'une organisation disposant d'une autonomie financière.».*

BOURDIN (J)[4], quant à lui note : *«L'analyse financière est l'utilisation réfléchie et ordonnée des moyens financiers dont on dispose, en vue d'en obtenir le meilleur résultat, cela concerne le choix des ressources, le moment de leur réunion, la réalisation de dépenses, et intervient à tous les stades de l'action :*

- *Au moment de l'établissement des prévisions ;*

---

notation aux souscripteurs permettant de classer les qualités de signatures, d'emprunteurs appartenant au secteur public ou au secteur privé, les unes par rapport aux autres.

[1] COHEN (E), Op.Cit, p 13.

[2]Ibidem,, Op.Cit , p 10.

[3] LEROY (M.C), Op.Cit, p 251.

[4] BOURDIN (J), Op.Cit, p 187.

- *Au jour le jour, dans l'exécution des opérations ;*
- *Dans l'examen des résultats et de la situation financière ;*
- *A plus longue échéance, dans la définition d'une politique financière.*

De l'autre coté BOUINOT (J)[1]souligne : «*L'analyse financière d'une C.T consiste à examiner l'évolution de sa situation financière au cours des années passées pour disposer d'une base raisonnée de prévision et de planification de sa situation future, à partir de l'évaluation des héritages laissés par les décisions antérieures, on cherchera à arrêter une stratégie pour le future».*

4.1. Les techniques utilisées par la méthode d'analyse financière des collectivités territoriales

Les techniques utilisées dans l'analyse financière sont diverses et variées, selon les moyens disponibles et les objectifs attendus de la collectivité territoriale. Celle-ci procède par une démarche, comportant une analyse rétrospective et prospective de la situation financière de la collectivité, à partir d'une gamme variée d'indicateurs[2].

4.1.1. Analyse financière rétrospective : L'analyse financière rétrospective porte exclusivement sur les résultats tirés des années précédentes et présente l'avantage d'avoir permis une affirmation des tendances de variation des différents postes de recettes et des dépenses réelles aussi bien de fonctionnement que d'investissement, des comptes administratifs des cinq ou six derniers exercices, ainsi que le compte de gestion, afin d'établir un diagnostic qui fait apparaître les faiblesses et les potentialités de la collectivité, en appréciant pour la période observée, le taux de leur maîtrise.

4.1.2. Analyse financière prospective : GUENGUANT (A)[3]note: «*L'analyse financière prospective ne vise pas à dresser un constat mais aussi, et surtout, à anticiper un risque futur d'insolvabilité pour offrir aux responsables locaux les moyens de gérer l'avenir au présent et d'anticiper avec plus de précision les répercussions des choix d'investissement et donc mieux évaluer les risques financiers encourus.».*

Sur la base du diagnostic établi par l'analyse financière rétrospective, la démarche de l'analyse financière prospective est conduite pour proposer un certain nombre d'indicateurs d'évolution des données dans les années à venir. Cette analyse s'appuie sur l'anticipation des dépenses de fonctionnement, eu égard aux tendances enregistrées aux nouveaux services envisagés, à l'évolution prévisible des ressources financières, à l'évolution de l'endettement et le calcul des perspectives de financement des ressources extérieures, les subventions et les emprunts en fonction des possibilités offertes par la réglementation en vigueur et les clefs de financement observées sur le passé[4].

[1] BOUINOT (J), Op.Cit, p 142.
[2] GUENGUANT (A), Op.Cit, p 152.
[3] Ibidem, Op.Cit, p 102.
[4]HURON (D) et SPIDER (J), Op.Cit, p 151.

4.1.3. Analyse financière temporelle : L'analyse financière temporelle, appelée également ***«l'analyse interne»***[1], consiste à examiner et à comparer les mêmes ratios dans le temps d'une collectivité territoriale sur plusieurs exercices, pour apprécier l'évolution de sa structure financière. Elle porte sur la variation au sens général des ressources, de leur emploi et leur enchaînement.

4.1.4. Analyse financière spatiale : L'analyse financière spatiale ou ***«l'analyse externe»,*** consiste à faire des comparaisons entre collectivités de même nature et de même importance démographique[2].Toutefois, quelque soit la référence choisie, l'analyse dans le temps ou dans l'espace, les instruments de comparaison sont toujours des ratios qui consistent à comparer l'indicateur à une norme représentative, soit d'un objectif, soit d'une contrainte.

4.2. Objectifs de l'analyse financière des collectivités territoriales

L'objectif originel de l'analyse financière d'une entreprise était d'apprécier ses équilibres financiers et de déterminer dans quelles conditions ces entités peuvent-elles faire face à leurs besoins de fonctionnement et de liquidité, à leurs engagements à court, moyen et long terme pour le financement de leurs investissements, ainsi que la mise en évidence des risques d'incidents susceptibles de perturber les activités futures de l'entreprise et de compromettre sa solvabilité.

Par ailleurs, l'objectif de l'analyse financière de la C.T est de répondre à deux types de questions[3]:

- Quels sont les éléments explicatifs de sa situation financière à un moment donné?
- Suivant quel référentiel peut-on apprécier cette situation?

Les objectifs les plus fréquemment poursuivis par l'analyse financière d'une C.T sont :

- Apprécier l'évolution de sa situation financière, sa structure, son indépendance financière, dégager ses points faibles, ses potentialités, les erreurs commises au cours de sa gestion annuelle et sur la base de ce constat, prévoir de nouvelles politiques d'équipement ;
- Suivre l'évolution de son endettement, son autofinancement et son effort d'investissement ;
- Dégager les tendances futures d'évolution des recettes et des dépenses, de son budget, afin d'identifier les recettes les plus importantes ainsi que les postes qui consomment plus de crédit ;
- Procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace entre C.T de même taille et de même activité et ceci en matière d'investissements les plus rationnels ;
- Procéder à une correction des données, en intégrant l'inflation et l'accroissement démographique ;

[1]GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.Cit, p 82.
[2] Ibidem, Op.Cit, p 82.
[3]LEROY (M.C), Op.Cit, p 150.

- Apprécier si la collectivité territoriale parvient à couvrir ses charges courantes, à partir de ses ressources permanentes et définitives, de manière à dégager un excédent de ressources, étudier ensuite comment cet excédent est utilisé.

Dans la sous section suivante, nous procéderons à la présentation du budget communal comme baser de données essentielle de l'analyse financière des C.T.

Sous section (2). Le budget communal : Base de données de l'analyse financière des C.T

L'analyse financière s'appuie essentiellement sur des documents budgétaires et comptables qui sont produits par la collectivité, réglementés, publiés annuellement et libres d'accès. Ces documents sont constitués des budgets, des budgets annexes, des comptes administratifs et des comptes de gestion, des fiches d'analyse financière de la comptabilité publique, de toutes les analyses et études financières existantes.

Ces documents doivent être tenus obligatoirement par la collectivité territoriale. Ils ont pour objet de retracer les différents aspects de sa vie financière.

Leur fiabilité et leur précisions peuvent être considérées, dans la plupart du temps, comme de bonne qualité. Ils se regroupent en deux grandes catégories distinctes par leurs portées juridiques[1]:

- Les uns sont les actes de prévision et d'autorisation ;
- Les autres sont de simples documents comptables qui retracent l'exécution du budget.

1. Le budget communal : Document de prévision et d'autorisation de la donne financière

Les finances publiques locales, partie intégrante des finances publiques de l'Etat sont l'un des rapports les plus importants qui lie l'Etat central avec le niveau local, dans la mesure où elles obéissent aux mêmes règles de droit budgétaire et de comptabilité. Elles sont retracées par un document de base appelé ***«budget».*** Celui-ci constitue l'axe majeur autour duquel se déroule la vie d'une collectivité territoriale[2]et reflète directement la politique qu'entend mener l'assemblée élue[3].

En Algérie, en vertu de l'article 149 de la loi n°90-08, le budget communal est d'abord :

1.1. Etat de prévision

La commune en tant que collectivité territoriale de base de chaque pays, constitue l'un des noyaux essentiel pour la préparation du budget. Elle est tenue par la nécessité de prévoir dans ce document essentiel, les dépenses à effectuer au cours de l'année à venir et de s'assurer des recettes qui permettent d'exécuter les dépenses ainsi imprévues[4].C'est donc un état de prévision[1]de recettes

[1]HURON (D), SPINDLER (J), Op.Cit, p 178.
[2]CARLIER (B), RUPRICH(C), LEVRAULT (B), Op.Cit, p 93.
[3]HURON (D), SPINDLER (J), Op.Cit, p 179.
[4]MEUNIER (J.R) et SPORTESSE (B), «Finances et comptabilité des communes», Editions D.G.F.P, Alger, p 558.

et de dépenses annuelles de la commune, en ce sens que les recettes et les dépenses qui y sont inscrites ont un caractère estimatif.

Leurs montants pouvant être ultérieurement ajustés en cas de besoin par des ***«décisions modificatives».*** Cet ajustement des dépenses et des recettes est effectué en cours d'exercice en fonction des résultats de l'exercice précédent par le moyen du budget supplémentaire[2].Néanmoins, le respect de cette règle risque de provoquer des interruptions de l'activité, si des retards ont été accusés lors de son adoption[3].

1.2. Acte d'autorisation

Le budget est un acte d'autorisation[4]car le niveau des crédits ouverts au budget en matière de dépenses, comme parfois en matière de recettes, est une limite maximale qui s'impose au P/A.P.C et au Receveur Communal.

1.3. Instrument majeur d'allocation des ressources et d'intervention économique local

Selon RAHMANI(C)[5], le B.C est : «*Un cadre de référence pour les élus locaux, puisqu'il définit le programme d'action pour une année. Celui-ci est établi par rapport aux applications des résultats de la gestion des années précédentes d'une part, et de la demande née de la montée des besoins prévisibles au cours de l'année à laquelle le budget s'applique, d'autre part.».*

Afin de permettre aux collectivités territoriales d'assurer pleinement les missions socioéconomiques, à travers l'offre des services publics locaux; elles sont ainsi dotées d'un budget.

Ce document constitue un acte fondamental pour assurer la gestion des affaires locales et de décider localement des dépenses et des recettes à réaliser durant l'exercice annuel.

Le budget communal ne constitue pas seulement un document comptable, mais aussi un instrument de développement local. Il est l'expression matérielle de la décentralisation, l'un des instruments les plus puissants d'intervention économique local ainsi que la fiscalité locale.

1.4. Le budget primitif

Le budget primitif est chronologiquement le premier acte budgétaire qu'adopte l'A.P.C au cours d'un exercice[6].Il est le seul document budgétaire essentiel obligatoire de la commune, puisqu'il détermine l'ensemble des dépenses et les recettes pour l'exercice à venir.

Il doit être adopté et élaboré avant le début de l'exercice budgétaire auquel il se rapporte, c'est-à-dire avant le 31 octobre[7], pour être exécutoire dès le 1 janvier de l'exercice budgétaire.

---

[1]Article 149 de la loi N° 90-08.
[2]Article 150 de la loi N°90-08.
[3] CARLIER (B) et RUPRICH (R) LEVRAULT (B), Op.Cit, p 97.
[4]Article 149 de la loi N° 90-08
[5] RAHMANI(C), Op.Cit, p 98.
[6]YELLES CHAOUCHE (B), «Le budget de l'Etat et des collectivités locales», Edition OPU, Alger, 1990, p 327.
[7]Article 152 de la loi N°90-21, relative à la comptabilité publique.

L'ajustement des prévisions du budget primitif intervient par le biais des décisions modificatives. Elles consistent dans l'ouverture des crédits par anticipation ou d'autorisations spéciales qui sont respectivement des crédits votés séparément en cas de nécessité, avant ou après le budget supplémentaire[1].

L'ajustement des dépenses et des recettes dépend aussi des résultats de l'exercice précédent et de l'état des programmes à poursuivre, en utilisant le compte administratif qui retrace toutes les opérations effectuées et la situation des projets à la fin de l'exercice[2].

Le budget primitif comprend :

- Le budget primitif proprement dit ;
- Un tableau récapitulatif qui permet de s'assurer que les sections s'équilibrent ;
- Des états statiques annexes.

1.5. Le budget supplémentaire

En termes de prévisions financières, le budget supplémentaire joue un rôle comparable à celui des lois de finances rectificatives en matière des finances de l'Etat.

Il se présente comme un budget rectificatif du budget primitif qui doit être voté avant le 15 juin de l'exercice auquel il s'applique[3].Celui-ci a pour objet de modifier le budget primitif par :

- L'engagement de certaines prévisions de dépenses et de recettes ;
- L'introduction de dépenses ou de recettes nouvelles non connues lors de l'élaboration du budget primitif ;
- Le rapport de résultat des exercices précédent.

Les rectifications introduites par celui-ci peuvent porter aussi bien sur les dépenses que sur les recettes. Elles peuvent être relatives aussi bien à des opérations de fonctionnement qu'à des opérations d'investissement. Elles se traduisent par des augmentations que par des diminutions, voir des suppressions de crédits. Cependant, le B.S n'est pas le seul document, permettant de corriger les prévisions budgétaires initiales.

1.6. Le budget annexe

Le budget annexe retrace les opérations financières de certains services publics locaux dotés de l'autonomie financière mais dépourvue de la personnalité juridique. Ce sont pour l'essentiel des services dont l'activité porte sur la production des biens et des services, donnant lieu au paiement d'un prix par l'usager.

[1]Article 150 de la loi N° 90-08.
[2]RAHMANI (C), Op.Cit, p 24.
[3] Article 152 de la loi N°90-08.

1.7. Les états annexes et les documents joints

Ces états ont pour objet de compléter le budget principal, en développant certains aspects de la situation financière et patrimoniale de la commune. On retrouve : l'utilisation de nouvelles dotations de certains chapitres et articles, ainsi que des états qui détaillent les résultats de l'exercice précédent.

1.8. Les décisions modificatives

Il peut arriver qu'au cours de l'exercice budgétaire, ou à la fin de l'année des modifications spécifiques dans le budget supplémentaire interviennent, autorisant ainsi l'exécutif local à effectuer des opérations complémentaires en recettes et en dépenses. On distingue pour cela : les ouvertures de crédits par anticipation (O.C.A) et les autorisations spéciales (A.S)[1].

1.9. Le virement de crédit (V.C)

L'article 153 de la loi n°90-08, stipule : « Cette procédure laisse la libre initiative au P/A.P.C d'effectuer librement des virements de crédits d'un article à un autre à l'intérieur d'un même chapitre, ou de chapitre à chapitre à l'intérieur d'une même section, à condition que ces virements ne touchent pas les crédits grevés d'affectations spéciales ».

2. Principes généraux régissant l'exécution du budget communal

En principe, les règles applicables aux finances communales diffèrent sensiblement de celles relatives à l'exécution des opérations financières du budget général de l'Etat[2].

La commune est tenue de réaliser obligatoirement un budget équilibré. Celui-ci est souvent une quête pénible et une performance ardue qui obéit à cinq principes cardinaux[3]: l'annualité, l'antériorité, l'unité, l'universalité et l'équilibre budgétaire.

2.1. Annualité : Le budget d'une C.T, constitue un état comptable prévisionnel des dépenses et des recettes pour une période donnée qui est généralement une année civile[4].Il a également une période complémentaire qui s'étale jusqu'au 31 mars de l'année suivante[5]pour le recouvrement des produits, correspondants à des droits acquis, ainsi que le paiement des dépenses et jusqu'au 15 mars pour les opérations de liquidation et le mandatement des dépenses.

2.2. Antériorité : L'antériorité vient renforcer le caractère aléatoire des prévisions financières car les recettes sont peu appréciables dans leur globalité en début d'exercice[6].

[1] Article 150 de la loi N°90-08.
[2]SAIDJ (L), Op.cit, P.p. 248-259.
[3]RAHMANI (C), Op.cit, p 19.
[4]LEROY (M.C), Op.cit., p 143.
[5]Article 159 de la loi N°90-08
[6] RAHMANI (C), Op.Cit, p 20.

Le cadre budgétaire doit être mis en place au début de la nouvelle gestion; ce qui suppose que l'élaboration du budget doit se faire avant la fin de l'exercice en cours, à un moment où les ressources financières ne sont donc pas connues avec précision.

2.3. Unité : La règle d'unicité en finances publiques exige que le budget soit présenté en un seul document. Ainsi, toutes les recettes et toutes les dépenses d'une collectivité doivent figurer dans le budget, faute de quoi le contrôle serait inefficace et fragmentaire[1].

2.4. Universalité : L'universalité consiste à inscrire séparément dans le budget toutes les dépenses et les recettes, sans effectuer des compensations entre elles.

Il est interdit en même temps que certaines recettes servent à couvrir certaines dépenses, c'est-à-dire que les recettes autorisées assurent le financement de l'ensemble des dépenses prévues. Donc toutes les recettes[2]et toutes les dépenses doivent se présenter conformément à un cadre budgétaire appelé ***«nomenclature».***

2.5. L'équilibre : Principe central dans l'exécution du budget d'une collectivité territoriale[3]

Loin de toute sous-estimation ou sur estimation de recettes ou de dépenses, lors de l'évaluation des prévisions budgétaires, l'équilibre doit être réalisé par section. C'est-à-dire que les dépenses de fonctionnement doivent être couvertes par les ressources inscrites en section de fonctionnement et les dépenses d'équipement et d'investissement, connues sous l'appellation de ***«section extraordinaire»***[4]doivent être couvertes par les ressources de la section d'équipement.

Au delà du fait qu'il soit perçu comme une règle contraignante, l'équilibre budgétaire est également une sécurité importante pour la préservation de l'avenir financier de la commune[5].

En Algérie, l'article 251 de l'ordonnance n°67-24, stipule : «*Lorsque le budget de la commune n'a pas été voté en équilibre, le Wali le renvoie dans les quinze jours à compter de sa réception, si le budget n'a pas été à nouveau voté en équilibre, il est réglé d'office par celui-ci.*».

De son coté, l'article 156 de la loi n°90-08, note : «*Lorsque l'exécution d'un budget communal fait apparaître un déficit, la commune doit prendre toutes les mesures utiles pour le résorber et assurer l'équilibre rigoureux du budget supplémentaire; à défaut le Wali peut autoriser la résorption du déficit sur deux ou plusieurs exercices.*».

La sincérité de l'évaluation des recettes et des dépenses conditionne le principe de l'équilibre réel du budget[1].Or, dans la réalité, les communes algériennes ont tendance à sous estimer

[1]CARLIER (B), RUPRICH ROBERT, LEVRAULT (B), Op.Cit, p 98.
[2]Il y'a cependant, certaines exceptions qui sont limitées par certaines recettes .Celles ci sont liées notamment aux droits de fêtes; l'aide aux personnes âgées et aveugles, produits des dons et legs grevés de charges, les subventions ainsi que les fonds spéciaux.
[3]CARLIER (B), RUPRICH ROBERT, LEVRAULT (B), Op.Cit, p 100.
[4]Ibidem, Op.Cit, p 100.
[5]MUZELLEC (R), Op.Cit, p 47.

estimer les dépenses, ou au contraire à prévoir des dépenses qui ne seront pas réalisées dans la réalité, le plus souvent pour des raisons techniques.

En pratique, l'appréciation de la règle de l'équilibre du budget communal varie d'un pays à l'autre et parfois d'une région à une autre dans un même Etat. En Suisse, par exemple, il est exigé seulement à la commune l'équilibre de la section d'investissement de son budget[2].

A ces principes généraux du budget, s'ajoutent des principes de gestion financière[3]non liés aux techniques budgétaires ou comptables. Ils concernent plutôt la manière de gérer la collectivité territoriale à moyen et à long terme. Ces principes sont : la légalité, l'efficience, l'efficacité, l'utilisateur payeur et enfin la non affectation.

3. Préparation, adoption et exécution du budget communal

La préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle du budget constituent une phase essentielle de la gestion de la vie financière d'une collectivité territoriale.

Le budget, de la préparation à l'exécution, nécessite de la part des services financiers de multiples compétences et une communication efficace avec l'ensemble des autres services de la collectivité. Ces derniers doivent mettre en œuvre, rendre compte, surveiller la légalité ou encore mesurer l'impact financier de la multitude des actions entreprises. Dans ce cas, rigueur et dialogue sont deux facteurs indispensables à la maîtrise budgétaire[4].

3.1. Préparation du budget communal

En Algérie, la phase de préparation et d'exécution du budget communal est soumise à la législation, aux règles et aux dispositions de la loi n°90-21, relative à la comptabilité publique.

Le budget est préparé respectivement par le P/A.P.C et le Wali[5], avec la collaboration de leurs secrétaires généraux respectifs, ainsi que les Chefs de Services, conformément aux directives du ministère de l'intérieur. Celui-ci joue un rôle important dans l'accomplissement de cette tâche ainsi que la participation du Receveur Communal et le trésorier de la wilaya. Ces agents déterminent les répercussions financières des choix d'actions qu'ils proposent.

Le budget communal est établi en deux temps, initialement la commune élabore le budget primitif avant le début de l'exercice auquel il s'appliquera. Il est rectifié au cours de l'année en fonction des résultats de l'exercice précédent par le moyen du budget supplémentaire[6].

Notons que la prévision des recettes budgétaire se fait en coordination avec l'administration des impôts. Cette institution fournit à son tour un document relatif aux montants prévisionnels des

---

[1]CARLIER (B), RUPRICH ROBERT, LEVRAULT (B), Op.Cit, p 100.
[2]DAFFELON (B), Op.Cit, p 66.
[3]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, P 102.
[4]Ibidem, Op.Cit, p 105.
[5] Article 152 de la loi N°90-08 et l'article 138 de la loi N°90-09.
[6] Article 150 de la loi N°90-08.

taxes qui sont calculées sur la base des montants réalisés durant l'exercice précédent par la commune et en tenant compte du taux de croissance des taxes. Ce document est appelé ***«fiche de calcul».***

3.2. Approbation du budget communal

Le budget communal est approuvé par l'autorité de tutelle de la commune. Dans le cas où ce budget aurait été adopté en déséquilibre, le Wali le renvoie au P/A.P.C dans les 15 jours qui suivent sa réception pour que la commune puisse le réexaminer et le voter en équilibre.

Notons que la commune dispose d'un délai de 10 jours pour le rendre au Wali pour approbation. Ce dernier qui est chargé d'approuver le budget peut inscrire d'office, conformément à la législation en vigueur, les dépenses obligatoires que l'A.P.C n'a pas votées.

Quant au budget de la wilaya, il est approuvé par le M.I.C.L qui exerce un contrôle sur les recettes et les dépenses prévues[1].

3.3. Vote du budget

Le vote du budget communal est une compétence exclusive de l'A.P.C. Il doit en principe, être adopté au 1 janvier de l'exercice auquel il s'applique. Toutefois, afin de permettre aux communes de disposer de l'ensemble des informations nécessaires pour élaborer leurs budgets, le législateur a fixé la date limite du vote au 31 mars de l'année en cours.

Le vote du budget ce fait par chapitre et par article à la section de fonctionnement, par programme et par article à la section d'équipement et d'investissement. Ensuite, il est soumis à l'approbation de la tutelle conformément à la loi. Dans ce cas, le P/A.P.C adresse à l'autorité de la tutelle (le Wali ou le chef de Daïra) selon le cas, le budget accompagné de la délibération de l'A.P.C et des annexes comptables prévues par l'instruction interministérielle C1, notamment le rapport de présentation et le cahier d'observations, précisant la consistance de chaque article ou programme.

En cas de nécessité, l'A.P.C vote des crédits séparément au vote du budget supplémentaire qui prennent le nom d'ouverture de ***«crédit par anticipation»,*** s'ils interviennent avant le vote du B.S ou ***«autorisation spéciale».***

Les seules limites qui affectent les assemblées locales en matière de vote du budget sont liées par l'obligation d'inscrire les dépenses obligatoires et ne pas dépasser les taux maximum d'imposition. Or, force est de constater qu'en matière de fixation des dépenses, les communes algériennes ne disposent pas d'une entière liberté. Celles-ci se voient, au contraire, imposer par l'Etat des contraintes de plusieurs sortes, notamment l'inscription de dépenses obligatoires.

Si pour des raisons de déséquilibre, jugées non fondées, le budget est rejeté par la tutelle, il doit être remis à l'A.P.C dans les 10 jours qui suivent son rejet, pour une seconde délibération. Si cette

[1] Article 141 de la loi N°90-09, relative à la wilaya.

dernière n'a pas voté son budget en équilibre après cette seconde lecture, l'autorité de tutelle prend acte et procède elle-même à l'équilibre d'office du budget par voie de substitution[1]sans que l'A.P.C ne fasse un recours contre cette décision.

3.4. Adoption du budget communal

La procédure de discussion et d'adoption du budget laisse une entière liberté de marge de manœuvre à l'A.P.C. Cet organe peut modifier le projet du budget qui lui a été proposé par l'exécutif, en respectant les contraintes du délai et de l'équilibre.

Une fois voté et transmis, le budget, comme toute délibération, devient immédiatement exécutoire. Il appartient alors au P/A.P.C et au Receveur Communal de l'exécuter.

3.5. Exécution du budget communal

Le budget communal qui traduit un programme d'action annuel de la commune ne devient exécutoire qu'après avoir été autorisé par l'A.P.C et approuvé par l'autorité de tutelle.

Son exécution s'étale du 1 janvier de l'année en cours et jusqu'au 31 décembre de la même année. Il est également permis à la commune de prolonger l'exécution de son budget au cours de l'année suivante :

- Jusqu'au 15 mars pour les opérations de liquidation et de mandatement de dépense;
- Jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits et pour le paiement des dépenses.

3.6. Les agents chargés de l'exécution du budget communal

En vertu de la loi n°90-21, deux agents distincts interviennent dans l'exécution du budget communal, le P/A.P.C en sa qualité d'Ordonnateur et le Receveur Communal en sa qualité de Comptable Public.

Ces deux catégories d'agents ont des attributions bien distinctes et leurs fonctions sont incompatibles. Ils relèvent d'ailleurs de deux autorités distinctes. Le premier est nommé, sa fonction relève du M.I.C.L, le second par contre, est un fonctionnaire du ministère des finances.

En Algérie, le principe de séparation entre l'Ordonnateur et le Comptable Public est consacré par l'article 55 de la loi n°90-21 qui stipule : *«Les Ordonnateurs et les Comptables Publics exercent des taches différentes et complémentaires mais surtout incompatibles. »*.

Le P/A.P.C, en sa qualité d'Ordonnateur, joue un rôle actif. Celui-ci dispose d'un pouvoir discrétionnaire, lui permettant de prescrire les dépenses et les recettes publiques. Mais il ne peut manier les fonds, sous peine d'encourir des sanctions (***gestion de fait***). Tandis que le receveur communal en sa qualité de Comptable, détient les fonds mais ne décide pas de leurs affectations.

[1] Article 154 de la loi N°90-08.

3.6.1. L'Ordonnateur (le P/A.P.C)

On entend par Ordonnateur tout fonctionnaire régulièrement nommé au poste de responsabilité pour la gestion des moyens financiers, humains et matériels, ayant délégation de pouvoir et dûment accrédité[1].

Les Ordonnateurs sont soit des Ordonnateurs primaires ou principaux, soit des Ordonnateurs secondaires, soit des Ordonnateurs uniques[2].

Les fonctions de l'Ordonnateur en matière de dépenses : Le P/A.P.C est l'Ordonnateur principal du budget communal[3].

Au terme de l'article 23 de la loi n°90-21, est Ordonnateur, au sens de la présente loi : *« Toute personne ayant qualité pour effectuer les opérations d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement ou le mandatement.»*.

Celui-ci a des compétences administratives; ses compétences sont discrétionnaires. D'abord, c'est lui qui décide si la dépense doit prendre naissance ou non car l'autorisation budgétaire présente un caractère facultatif. Ensuite, c'est lui qui décide du moment de faire naître la dépense, dans les limites imposées par le principe de l'annualité. Il peut également fixer le montant de la dépense; à condition de ne pas dépasser les plafonds déterminés par l'autorisation budgétaire qui présente alors un caractère impératif et bien entendu limitatif. Enfin, celui-ci donne ordre au comptable de payer la dépense au créancier.

Le P/A.P.C peut effectuer des virements d'article à article au sein d'un chapitre pour le fonctionnement. Par contre, le virement de chapitre à chapitre est du ressort exclusif de l'A.P.C. Toutefois, aucun virement ne peut être effectué au titre de crédits grevés d'affectation spéciale. Il ne peut également utiliser un crédit que pour effectuer les dépenses pour lesquelles il a été prévu. Si un crédit s'avère insuffisant, il ne peut opérer aucun virement entre les chapitres ou les articles, pas plus qu'il ne peut utiliser le crédit sans objet à des dépenses insuffisamment dotées[4].

En matière de recettes : Les fonctions de l'Ordonnateur sont plus limitées en ce qui concerne les recettes pour plusieurs raisons. Le principe suivant lequel l'Ordonnateur constate les droits et liquide les recettes connaît de nombreuses dérogations, du fait que ce dernier n'a pas une compétence exclusive pour émettre les ordres de recettes publiques.

---

[1] Article 2 du décret exécutif du 21 avril 1997, fixant les procédures relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses publiques et délimitant les attributions et les responsabilités des ordonnateurs.
[2] Article 73 du décret législatif N°92-04 du 11 octobre 1992, portant loi de finances complémentaire pour l'année 1992 modifiant l'article 25 de la loi N° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.
[3]Article 26 de la loi N 90-21.
[4]RAHMANI (C), Op.Cit, p 25.

3.6.2. Le Comptable Public (le Receveur Communal)

Au terme de l'article 33 de la loi n°90-21, relative à la comptabilité publique, est Comptable Public toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations de recouvrement, de paiement des ordres de recettes, qui lui sont remis par l'Ordonnateur, la garde et la conservation des fonds, titres, valeurs ainsi que les mouvements de comptes de disponibilité dont il ordonne ou surveille les mouvements.

Contrairement aux Ordonnateurs, les Comptables Publics[1] n'ont pas de responsabilité politique, mais encourent particulièrement la responsabilité personnelle et pécuniaire; en raison de la nature de leur fonction. Ils encourent au même titre que les ordonnateurs des responsabilités disciplinaires et pénales.

Les opérations génératrices de responsabilité sont liées soit au fait personnel du Comptable, soit au fait d'autrui. Cependant, sa responsabilité se trouve engagée dés lors qu'un déficit ou un maniement a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été payée à tort[2].

4. Etat des lieux de la comptabilité publique en Algérie

La comptabilité, avant d'être un moyen de contrôle, est d'abord un moyen d'action et de transparence pour la gestion des affaires municipales[3].

L'objectif de la comptabilité tenue au sein de la collectivité territoriale est de permettre une bonne lisibilité des actions menées et de disposer d'une maîtrise technique du suivi de l'exécution.

La particularité de la comptabilité publique réside dans le fait qu'elle est composée de deux types de comptabilités distinctes et complémentaires. Il s'agit d'une part, d'une comptabilité administrative de l'Ordonnateur et d'autre part, d'une comptabilité du Comptable Public. L'existence d'un tel cas relève d'un principe comptable appelé : «***principe de séparation entre l'Ordonnateur et le Comptable Public ».*** C'est donc deux comptabilités parallèles dont le résultat doit être identique. A cet égard, des rapprochements périodiques doivent s'effectuer entre les deux services pour une harmonisation de leurs écritures[4].

Actuellement, en Algérie, il y a deux types de comptabilité selon la taille de la collectivité[5]:

- Une comptabilité par nature, telle que définie par le décret n°67-144 du 31 Juillet qui s'applique aux petites communes ;

[1]Nous devons signaler que la commune algérienne n'a pas son propre comptable. La comptabilité de la commune, aussi bien dans son aspect recouvrement des recettes que de la liquidation de la dépense, est confiée à un fonctionnaire du ministère des finances et qui échappe entièrement à l'autorité de la commune. La dépendance de la commune par rapport au RC est renforcée par l'absence de personnel communal, maîtrisant la gestion comptable et financière.
[2]Article 42 de la loi N° 90-21.
[3] RAHMANI (C), Op.Cit, p 116.
[4]C2 : Circulaire interministérielle sur les opérations financières des communes chefs lieux de daïra (1984), p 298.
[5]Ibidem, Op.Cit, p 28.

- Une comptabilité par nature et par service, organisée par le décret n°84-71 du 17 mars 1984 applicable aux communes, chefs lieux de wilayas et de daïras, c'est-à-dire les villes et les agglomérations importantes qui permettent d'individualiser les dépenses par service.

4.1. La comptabilité administrative de l'Ordonnateur

L'Ordonnateur et le Comptable Public sont respectivement tenus à une obligation de comptabilité distincte[1].Les modalités de la tenue des deux comptabilités sont précisées par le décret exécutif n°91-313 du 07 septembre 1991.

La comptabilité administrative tenue par l'Ordonnateur permet de suivre la consommation des crédits, de ne pas engager des dépenses au-delà des montants autorisés et donc, d'évaluer les disponibilités budgétaires tout au long de l'exercice. Elle sert également à vérifier la qualité de la tenue des comptes, en la recoupant avec la comptabilité du comptable[2].

L'analyse financière des budgets communaux s'appuie essentiellement sur l'exploitation du C.A établi par le maire ou du C.G produit par le Receveur Communal. La fiabilité du diagnostic dépend par conséquent de la qualité des informations comptables. Cependant, la comptabilité administrative tenue par le P/A.P.C, est une comptabilité budgétaire qui reste une comptabilité à partie simple.

Sa principale caractéristique est le fait qu'elle est exclusivement une comptabilité de flux, n'ayant pour objet que de retracer les prévisions et les réalisations budgétaires en termes d'ordonnancement et de vérifier le respect des prévisions en recettes et des autorisations en dépenses, ainsi que le respect de l'équilibre budgétaire de la section d'investissement et de fonctionnement. Ajoutons a cela, le compte administratif, ne retrace que les opérations directes de la commune, la délégation de services à des organismes périphériques n'est pas du tout intégrée.

De plus, il est utile de rappeler que l'on assiste à la débudgétisation croissante dans la comptabilité communale, en particulier par la création de satellites et la mise en place de budgets annexes. Le principe de débudgétisation remet alors en cause le principe de totalité, selon lequel la totalité des charges et recettes de la commune doivent être retracée dans le même document comptable.

La comptabilité administrative comprend plusieurs rubriques qui font apparaître les crédits ouverts, les crédits engagés, les crédits mandatés et les crédits disponibles. Le résultat final de ce suivi sera le compte administratif qui sera soumis à l'organe délibérant. Celui-ci est un instrument de contrôle qui permet à l'A.P.C ou à l'A.P.W d'apprécier la gestion financière de la collectivité, avant toute modification des prévisions de l'exercice en cours par le vote du budget supplémentaire.

[1]Article 2 de la loi N° 90-21
[2]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 48.

Ce compte est l'équivalent de la loi de finances de règlement pour l'Etat et le corollaire budgétaire du compte de gestion[1].Cet instrument est également un document de synthèse établi en fin d'année par l'Ordonnateur, à partir de la comptabilité administrative, de manière à exposer après la clôture de l'exercice, les résultats d'exécution du budget.

Ce dernier est primordial pour juger la qualité de sa gestion, notamment à travers l'importance des écarts entre les prévisions budgétaires et les réalisations concrètes. Celui-ci est divisé en deux sections, fonctionnement et investissement. Il contient des balances récapitulatives et des annexes.

Il présente par colonnes dans l'ordre des chapitres et des articles du budget, les prévisions, les fixations, les réalisations et les R.A.R. Ce document n'est qu'un compte de flux en partie simple qui ignore les stocks, les créances, les dettes et la trésorerie et d'une manière générale la situation patrimoniale. Ce compte doit faire apparaître trois éléments :

- Crédits ouverts en dépenses et les prévisions de recettes ;
- Crédits disponibles pour engagement et mandatement ;
- Dépenses et les recettes réalisées.

Afin de ne pas dépasser les crédits alloués à un article budgétaire, le P/A.P.C doit tenir une comptabilité des engagements qui retrace le montant des prévisions, des engagements et les soldes disponibles. Il est également responsable des certifications qu'il délivre et des irrégularités ou les erreurs qu'il commet. Toutefois, l'arrêté des comptes est constitué par le seul compte administratif. Son vote par l'organe délibérant est précédé de la transmission par le Comptable Public de son compte de gestion afin d'obtenir ***«une concordance des écritures».*** C'est pourquoi le compte de gestion est d'abord présenté.

4.2. La comptabilité du Comptable Public

La comptabilité du Comptable Public permet de décrire la prise en charge des titres de recettes et des mandats émis par l'Ordonnateur, en utilisant les mêmes comptes, mais aussi les dettes et les créances qui en résultent et leur recouvrement.

À la clôture de l'exercice, cette comptabilité permet de déterminer le résultat annuel de l'exécution du budget et le bilan patrimonial de la collectivité.

Le Comptable Public, dans son rôle de payeur[2]est soumis à une obligation comptable plus structurée et technique. À la clôture de l'exercice, il devra présenter un compte de gestion. L'existence de ces deux comptes traduit la permanence de la séparation de ses fonctions de celles de l'Ordonnateur.

[1]ALBERT (J.L), «Exécution des budgets locaux», Edition Economica, Paris, 1997, p 82.
[2] C2, Op.Cit, Op.Cit, p 298.

À la différence du compte administratif dont l'objet est de rendre compte de la seule exécution budgétaire, le compte de gestion présente une comptabilité en partie double, comprenant des comptes de tiers et financiers ainsi qu'un bilan de fin d'exercice. Il offre ainsi une vision exhaustive de la situation financière de la collectivité, en présentant dans un document unique, toutes les opérations de recettes et de dépenses effectuées en cours de l'année budgétaire. Ce compte, vérifié et certifié exact par la hiérarchie du Comptable est transmis à l'Ordonnateur qui vérifie la concordance avec les écritures du C.A puis le transmet à l'A.P.C qui l'arrête, en même temps que le C.A, ce qui permet une transparence dans la gestion des deniers publics[1].

Nous devons noter que le compte de gestion, tout comme le compte administratif, est un compte incomplet. Ce document produit par le R.C sur la base d'instructions très détaillées s'apparente plus à un compte financier que le compte de gestion. Ce qui conduit RAHMANI(C) [2]a affirmer : *« Le compte de gestion est plus orienté vers une activité de contrôle qu'une activité de management liée à l'élaboration des comptes annuels. De ce point de vue le compte de gestion répond plus aux besoins d'information du ministère des finances qu'aux besoins de la commune.»*. Cet état de fait confirme notre première hypothèse.

5. Phases d'exécution des opérations budgétaires

L'opération d'exécution du budget nécessite deux phases : phase administrative et phase comptable, tant pour les recettes que pour les dépenses.

5.1. La phase administrative

La phase administrative est celle au cours de laquelle sont prises les décisions pour réaliser l'opération de dépense ou de recette.

Les opérations effectuées par le P/A.P.C constituent donc la phase administrative dans laquelle il tient son propre compte administratif, selon l'article 170 et l'article 144 de la loi n°90-08 et la n° 90-09, relative respectivement à la commune et la wilaya.

5.1.1. La phase administrative d'exécution de la dépense

Le P/A.P.C est chargé de la réalisation de la phase administrative d'exécution du budget. Celui-ci a le pouvoir de faire naître une dépense publique dans la limite de l'autorisation budgétaire accordée. Cette phase nécessite trois opérations qui sont respectivement : l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement.

[1]CARLIER (B), RUPRICH (R), LEVRAULT (B), Op. Cit. p 98.
[2]RAHMANI (C), Op.Cit,

L'engagement[1]**:** L'engagement est l'acte par lequel est constatée la naissance d'une dette. Cette opération se matérialise par l'établissement d'une fiche d'engagement qui doit être accompagnée de toutes les pièces justificatives (bon de commande, facture, etc.).

Dans le cas où le budget communal n'a pas été réglé définitivement avant le début de l'exercice, les dépenses ne pourront être engagées et mandatées qu'à concurrence d'un douzième par mois du mandat de l'exercice précédent[2].

La phase d'engagement de la dépense se déroule en deux étapes : l'engagement juridique et l'engagement comptable. Le premier est le fait générateur de la dette publique[3]. Il peut résulter d'une décision volontaire de l'Ordonnateur, c'est le cas d'un achat d'un matériel, il peut en résulter également d'une loi, d'une convention d'augmentation des traitements et contributions ou participations à des organismes nationaux ou internationaux. L'engagement comptable[4], compte à lui consiste à réserver les crédits nécessaires au règlement de la dépense.

La liquidation[5]: La liquidation est constituée des opérations effectuées par l'Ordonnateur à l'issue de l'engagement, consistant à vérifier et à s'assurer que les prestations commandées ont été réellement réalisées et d'arrêter le montant de la dépense, en vérifiant que la facture présentée ne comporte pas d'erreurs ou de surcharges.

Cette phase comporte deux aspects : la constatation du service fait, qui est matérialisée par les pièces justificatives et la liquidation proprement dite.

La première, stipule qu'aucune dépense communale ne peut être payée que lorsque le service a été fait ou la prestation est effectuée selon les conditions prévues par l'acte d'engagement. La deuxième par contre, consiste à fixer le montant de la dette de la commune et à s'assurer qu'elle est bien exigible, et donc qu'elle n'a pas été atteinte par un paiement précédent ou par la déchéance quadriennale.

L'ordonnancement[6]**:** L'ordonnancement ou le mandatement est l'acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique au comptable payeur. Cet ordre est formulé dans un document appelé « ***ordonnance de paiement »*** ou ***« mandat de paiement ».*** Cependant, lorsque les dettes de la commune qui n'ont pas été liquidées, ordonnancées et payées dans un délai de quatre années après l'ouverture de l'exercice auquel elles sont rattachées, sont prescrites et définitivement acquises au

[1]Article 19 de la loi N°90-21.
[2]Article 157 de la loi N°90-08
[3]RAHMANI(C), Op.Cit., p 110.
[4]Article 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.
[5]Article 20 de la loi N°90-21.
[6]Article 21 de la loi N°90-21.

profit des communes et des établissements publics communaux, à moins que le retard ne soit dû au fait de l'administration ou à l'exercice de recours devant une juridiction[1].

5.1.2. La phase comptable

L'article 33 de la loi n°90-21, note : « *Les personnes habilitées à exercer la fonction de Comptable Public sont toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations suivantes :*

- Recouvrement de la recette et le paiement de la dépense ;
- Garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge ;
- Maniement des fonds, titres, valeurs, bien, produits et matières ;
- Mouvement de comptes de disponibilité.

La phase comptable de l'exécution du budget communal est réalisée par un agent appelé : ***«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. Celui-ci est chargé du paiement de la dépense et l'encaissement de la recette.

Le paiement est défini selon l'article 22 de la loi n° 90-21, comme : *«L'acte libératoire de la dépense publique.»*. Cette opération n'est réalisée par le receveur communal qu'une fois la procédure de paiement a été engagée, liquidée et ordonnancée.

5.2. Phase administrative d'exécution des opérations de recettes

Aucune recette ne peut être réalisée, si elle n'a pas été prévue par les lois et les règlements en vigueur et par la suite liquidée et constatée par l'émission d'un titre de recette.

5.2.1. Phase d'engagement

L'article 15 de la loi n°90-21, énonce : *«L'exécution des budgets et des opérations financières sont réalisées en matière de recettes, par des actes de constatation, de liquidation et de recouvrement.»*.

La constatation[2]**:**Cette opération est l'acte par lequel est consacré le droit d'un créancier public.

La liquidation[3]**:** La liquidation de la recette permet de déterminer le montant exacte de la dette du redevable au profit d'un créancier public et d'en ordonner le recouvrement.

5.2.2. La phase comptable d'exécution de la recette

Cette phase consiste dans la prise en charge par le R.C du titre de recettes pour son recouvrement sur la base de documents référentiels de base.

Le recouvrement[1]est l'acte libératoire de la créance publique. Il donne lieu à l'établissement d'une quittance et un titre de recette signé par le Comptable et l'Ordonnateur. Ces pièces sont

[1]Article 162 de la loi N°90-08.
[2]Article 16 de la loi N°90-21.
[3]Article 17 de la loi N°90-21.

jointes au bordereau d'envoi et au titre de perception auquel se rapporte la recette ainsi que toutes les pièces, constituant le dossier justificatif et réglementaire de la recette à recouvrir.

6. Contrôles d'exécution du budget communal[2]

Le terme ***«contrôle»*** évoque l'idée de vérification de la conformité d'un service ou d'un produit à un référentiel de normes[3].

En matière de contrôle des finances locales, GREFFE (X)[4]souligne *: «L'existence du contrôle de la tutelle constitue le principal obstacle au principe de libre administration des collectivités décentralisées. C'est trop souvent, pour le pouvoir central, le moyen de reprendre d'une main ce qu'il cède de l'autre.»*. Il note également : ***«****Le système de contrôle à priori est le moyen de faire passer systématiquement les impératifs au détriment de la volonté des élus locaux et de transformer des contrôles de légalité en contrôles d'opportunité.»*.

En Algérie, en vertu des articles 58 à 63 de la loi n°90-21, on distingue trois types de contrôles du budget communal. Les uns et les autres concerneront soit l'Ordonnateur soit le Comptable Public.

Ces contrôles interviennent respectivement soit à priori, soit pendant l'exécution ou après l'exécution du budget communal. Ils concernent le contrôle administratif, le contrôle politique ;
et le contrôle juridictionnel.

6.1. Le contrôle administratif

Le contrôle administratif du budget communal s'exerce sur l'Ordonnateur et le Comptable et se situe à deux niveaux, soit à priori ou à posteriori.

6.1.1. Le contrôle à priori

En France, avec la promulgation de la loi du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions et qui stipule : *«Les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit.»*[5].De ce fait, le contrôle à priori a été banni car ce dernier rétrécit l'autonomie financière des collectivités territoriales et donne une large marge de manœuvre à la tutelle[6].En Algérie, par contre, ce contrôle est orienté vers la vérification de la procédure budgétaire et financière. Il relève des organes et des personnes suivantes.

---

[1]Article 18 de la loi N°90-21.
[2] Article 159 de la loi N°90-08.
[3] WATHELET (J) «Comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales», Edition, l'Harmattan, 2000, p 165.
[4]GREFFE(X), « La décentralisation », Op.Cit, P.p 19-57.
[5]BOURDIN (J), Op.Cit, p 56.
[6]FROMENT MEURICE (A) et LIMZAGUI (L), «Les chambres régionales des comptes, dix ans après», Les cahiers français, documentation française, N°256, Mai–Juin 1992, p 18.

Le contrôle financier : Contrairement au budget de la wilaya, le budget communal n'est pas soumis au contrôle préalable des dépenses engagées. Celui-ci peut admettre ou refuser une dépense selon qu'elle soit régulière ou non.

Le contrôle de l'A.P.C sur l'Ordonnateur : Dans tous les cas, l'A.P.C peut à tout moment exiger des explications et des justifications sur les opérations financières menées par le P/A.P.C. Il existe tout d'abord un contrôle général de légalité; ce contrôle est essentiellement un contrôle de la compétence[1], dans la mesure où seule l'assemblée est compétente pour voter le budget. Ce contrôle porte également sur le respect du cadre et de la nomenclature budgétaire. Il y a enfin, le contrôle important qui porte sur l'équilibre budgétaire.

Le contrôle du comptable assignataire par l'A.P.C et le P/A.P.C : L'assemblée communale et son Président exercent un contrôle sur le Comptable; ils peuvent demander des renseignements sur la situation financière de la commune et sur sa trésorerie. L'assemblée instruit les propositions d'admission au non valeur des titres de recettes non recouvrés après deux années depuis leur émission, pour non solvabilité, faillite ou disparition de contribuable.

Le contrôle du Receveur Communal sur le P/A.P.C : L'article 43 et 45 de la loi n°90-21, précisent *: «Le Comptable est personnellement et pécuniairement responsable des contrôles qu'il est tenu d'assurer, ainsi le Comptable effectue le contrôle de régularité sur les pièces justificatives produites par l'Ordonnateur à l'appui des actes de dépenses.».*

Lors de l'encaissement des recettes et du paiement des dépenses. Le R.C est appelé à vérifier si les règles fondamentales de la comptabilité publique sont respectées. Il s'agit pour l'essentiel d'un contrôle de régularité[2].

En termes de paiement de la dépense, le Comptable Public doit vérifier les éléments suivants[3]:

- Conformité de l'opération avec les lois et les règlements en vigueur ;
- Qualité de l'Ordonnateur ou de son délégué ;
- Régularité des opérations de liquidation de la dépense ;
- Disponibilité des crédits ;
- Créance n'est pas atteinte par une déchéance quadriennale ou frappée d'opposition ;
- Caractère libératoire du paiement ;
- Les visas de contrôle prévus par les lois et règlements en vigueur ;
- Validité de l'acquis libératoire.

Si les phases d'engagement, de liquidation et de mandatement assuré par le P/A.P.C sont conformes aux lois et règlement, le R.C procède au paiement dans le cas contraire, il rejette le

[1]RAHMANI(C), Op.Cit, p 125.
[2] Article 35 de la loi N° 90-21.
[3] Article 36 de la loi N°90-21.

dossier au P/A.P.C, qui procède à son tour aux rectifications nécessaires pour le représenter à nouveau au receveur communal.

En cas de refus de paiement par ce dernier, le P/A.P.C peut le requérir par écrit pour qu'il passe outre à ce refus de visa opposé par le comptable, tout en substituant sa responsabilité à celle du Receveur Communal[1].Dans ce cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve dégagée sauf dans les cas suivants[2]:

- Indisponibilité des crédits et sauf pour l'Etat ;
- Indisponibilité de trésorerie ;
- Absence de justificatif ou de service fait ;
- Caractère non libératoire du paiement ;
- Absence de visa du contrôle des dépenses engagées.

Lorsque le contrôle exercé par le Receveur Communal sur le P/A.P.C n'a révélé aucune irrégularité, celui-ci appose sur les mandats devant être réglés la formule ***« vu bon à payer*** »[3].

6.1.2. Le contrôle à posteriori

Ce contrôle est effectué par l'I.G.F[4](Inspection Générale des Finances).Cette institution supérieure de l'Etat a pour rôle d'assurer le contrôle de gestion financière et comptable des organismes soumis à son autorité[5]. Elle effectue des vérifications et des enquêtes, portant notamment sur :

- Les conditions d'application de la législation financière et comptable ainsi que des dispositions légales ou réglementaires ayant une incidence financière directe ;
- L'exactitude, sincérité et régularité de la comptabilité ;
- La conformité des opérations contrôlées aux prévisions du budget et aux programmes d'investissements ;
- Les conditions d'utilisation et de gestion des moyens mis à la disposition des organes de l'appareil financier de l'Etat.

6.2. Le contrôle politique

Ce contrôle est exercé par les assemblées populaires délibérantes tels que : A.P.C, A.P.W, A.P.N, conseil d'orientation. Chaque fin d'année, le P/A.P.C doit arrêter son compte administratif pour le présenter à l'A.P.C pour le vote.

---

[1]RAHMANI (C), OP.Cit, p 115.
[2]Article 48 de la loi N°90-21.
[3] C2, Op. Cit, p 299
[4] Article 2 du décret exécutif N° 92-78 du 22février 1992 fixant les attributions de l'I.G.F.
[5]Les vérifications et enquêtes de l'I.G.F s'effectuent sur place et sur pièce, après notifications préalables ou d'une manière inopinée. De plus, elle peut intervenir aussi bien lors de l'exécution des opérations financières des organismes soumis à son contrôle qu'à posteriori.

6.3. Le contrôle juridictionnel

L'article 176 de la loi n°90-08 stipule : *«Les clôtures et la vérification des comptes administratifs et l'apurement des comptes de gestion des communes sont exercés par la cours des comptes.»*. Celle-ci se charge de contrôler le bon emploi des ressources, fonds, valeurs, et les moyens matériels pour une institution publique qui est dotée de la personnalité morale et d'une autonomie financière.

Cette institution apprécie la qualité de gestion au plan de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie[1].Elle est appelée également à examiner la gestion des Comptables Publics en la forme juridictionnelle, c'est-à-dire qu'elle règle et apure leurs comptes de gestion, à travers les jugements. Dans ce cas, elle dispose d'un pouvoir propre de sanction[2].

Les irrégularités relevées dans des actes qui engagent la responsabilité personnelle des Ordonnateurs à l'occasion des vérifications des juridictions financières peuvent, selon le cas, aboutir à des sanctions disciplinaires, pécuniaires ou pénales[3].

Sous section (3). Structure et contenu du budget communal

Cette sous section fait l'objet de l'étude de la structure et la consistance du budget communal.

1. Présentation du budget communal

Le budget communal s'inscrit dans un cadre juridique et technique, strictement réglementé[4].Celui-ci est scindé en deux sections : la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement. Chacune d'elles comporte des dépenses et des recettes par chapitre et par article suivant la numérotation décimale.

1.1. La section de fonctionnement

Dans la section de fonctionnement, sont portées des prévisions de dépenses et des recettes permanentes qui ont trait à la gestion des services communaux, liés à l'état civil, la voirie, l'éclairage public, l'assainissement et l'entretien du patrimoine de la commune.

1.1.1. Les recettes communales et leur classement

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

---

[1]Article 06 de l'ordonnance N°95-20 du 17/07/1995.
[2]S'agissant des techniques utilisées par la cour des comptes, on distingue généralement le contrôle sur pièce et sur place, contenu ou répétitif, exhaustif ou par sondage, inopiné ou après avis.
[3]Article 27 de l'ordonnance N°95-20 du 17 juillet1995, relative à la cour des comptes.
[4]RAHMANI (C), Op.Cit, p 18.

Les premières sont d'origines très diverses et proviennent des recettes fiscales locales, des ressources domaniales et patrimoniales, des attributions du F.C.C.L, de l'aide de l'Etat. Cependant, dans le cas des collectivités territoriales algériennes, ces recettes sont caractérisées par un fort degré de rigidité et d'une autonomie restreinte dans leur maniement car très encadrées par la loi et dépendantes à l'égard de l'Etat.

En ce qui concerne les recettes d'équipement, elles proviennent de ce qui suit :

- Prélèvement sur les recettes de fonctionnement ;
- Produit de concession des services publics communaux ;
- Produit de participation en capital ;
- Produit des emprunts autorisés ;
- Dotations de l'Etat, la wilaya et le F.C.C.L ;
- Aliénations, dons et legs.

S'agissant du classement comptable des recettes, plusieurs classifications sont possibles, selon qu'on adopte l'optique économique[1], administrative ou comptable.

Dans les petites communes, le classement des recettes est établi exclusivement par nature[2] , autant pour la section de fonctionnement que pour la section d'équipement[3].Dans les documents budgétaires des villes importantes, le classement est établi par nature et par service, programmes et opérations hors programmes.

Dans les grandes agglomérations, l'approche par nature ne saurait cependant suffire car il faut analyser le fonctionnement de la commune par services et par conséquent, par blocs de fonctions[4].Cela présente un sérieux avantage, en facilitant l'évaluation du service rendu. Celui-ci permet également de distinguer les affectations des dépenses, on distingue alors les dépenses sociales et les dépenses économiques.

Cette classification est exclusivement prévue par la C2. Elle ne concerne donc que les communes chefs lieux de Daïras. Elle a pour objet d'organiser les opérations par services ou groupes de services dans les grandes villes et permet de préparer une comptabilité analytique par

[1]On distingue dans la première, pour la fiscalité locale : l'impôt global sur le revenu I.R.G, sur le capital, sur le foncier et sur le patrimoine, sur la dépense et la T.V.A. Pour la seconde, on distingue d'une part, les impositions directes et, d'autre part les impositions indirectes.

[2]Le classement par nature signifie que les recettes et les dépenses sont regroupées selon leurs identités (impôt et taxe, charges des personnels, etc.) et non selon leur destination ou leur incidence .Celui-ci a une finalité purement comptable et consiste à répartir les dépenses et les recettes en classes, comptes et articles. Il présente l'avantage d'être universel qui s'applique à toute entité, quelque soit son activité et son statut juridique. Il permet une description complète du patrimoine en distinguant, les biens, les créances et les dettes. Il favorise les comparaisons et les contrôles.

[3]RAHMANI (C), Op.Cit, p 34.

[4] Ibidem, Op.Cit, p 34.

service et par programme. L'activité de certains services dits ***«indirects»*** a pour objet de procurer aux autres services, les services ***«directs»,*** des moyens de fonctionner[1].

1.1.2. Les dépenses communales : Une traduction financière de l'affectation des recettes communales en terme de réponse à la demande des biens et des services publics locaux

Les dépenses communales, à l'instar du budget de l'Etat, sont composées de deux catégories[2] : les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement et d'investissement économique obligatoirement équilibrées.

Ces dépenses permettent de répondre aux besoins sociaux et de mettre en œuvre les programmes politiques des élus. Cependant, il est à noter que les C.T ne disposent pas d'une entière liberté en matière de dépense[3], car cette dernière est conditionnée par une décision préalable de l'assemblée délibérante de chaque collectivité et qui s'exprime par le vote du budget. De ce fait, l'orientation de la dépense est encadrée et institutionnalisée par l'obligation d'inscrire et de réaliser les dépenses obligatoires[4].À cela, s'ajoute les dépenses de transferts et les prélèvements et cela dans une nomenclature budgétaire réglementée par une série de textes juridiques. Ceci rend par conséquent le pouvoir de l'assemblée délibérante inexistant. Cet état de fait confirme notre première hypothèse.

Les charges obligatoires ont trait essentiellement aux frais des personnels, à l'acquittement des charges d'électricité, eau, gaz, etc. Ces dépenses se caractérisent par leur volume très important, par rapport aux autres charges.

Plus ces dépenses sont importantes et pèsent lourdement sur les dépenses de fonctionnement, moindre est la capacité de financement des autres charges de fonctionnement.

Les dépenses facultatives représentent le domaine résiduel[5]dans lequel peut s'exercer librement le choix des élus locaux.

Nous devons signaler que la séparation entre les dépenses autorisées et les dépenses interdites est imprécise. Il n'existe aucune liste de dépenses interdites. Cependant, il est possible d'identifier deux catégories de dépenses :

- Celles qui sont contraires à la réglementation en vigueur ;
- Celles qui sont contraires aux compétences de la collectivité territoriale.

[1]RAHMANI (C), Op.Cit, p 34.
[2]Article 160 de la loi 90-08, relative à la commune.
[3]CARLIER (B), RUPRICH (R), LEVRAULT (B), Op.Cit, p 171.
[4] COOPE (F), Op.Cit, p 197.
[5]Ibidem, Op.Cit, p 197.

Les dépenses de fonctionnement[1]**:** Les dépenses de fonctionnement sont les charges courantes supportées par l'A.P.C en vue d'assurer un fonctionnement régulier des services communaux et la préservation de son patrimoine. Elles sont constituées essentiellement des:

- ✓ Dépenses des rémunérations du personnel ;
- ✓ Contributions diverses[2] ;
- ✓ Dépenses d'administration générale ;
- ✓ Dépenses scolaires ;
- ✓ Dépenses de fonds de participation au fonds de garantie des impositions locales.

Dans le cas algérien, les dépenses obligatoires peuvent être classées en trois rubriques[3]:

Dépenses d'intérêt communal : Elles se résument ainsi :

- ➢ Traitements et indemnités dus légalement aux fonctionnaires communaux et aux élus ;
- ➢ Entretien de bâtiments constitutifs du domaine public de la commune, ainsi que l'entretien des cimetières et de leurs clôtures ;
- ➢ Frais d'impression des imprimés, notamment les livrets de familles, les recueils des actes administratifs, des journaux officiels, des plans d'alignement et de cadastre.

Contributions des communes à des services d'intérêt général : La commune participe et contribue à des dépenses d'autres entités et principalement à celles de l'Etat à la faveur :

- ➢ Du contingent de l'aide sociale en participant à la solidarité nationale ;
- ➢ Des frais d'assiettes et de perception des contributions locales en atténuation des charges et des frais des comptables communaux qui relèvent de l'Etat ;
- ➢ De l'entretien des bâtiments scolaires et des mobiliers des écoles primaires.

Dépenses dans l'intérêt des tiers : Il s'agit, des dépenses liées à des engagements de la commune, résultants des dettes exigibles, provenant d'emprunts consécutifs à des décisions juridictionnelles.

De façon générale, les recettes et les dépenses de la section de fonctionnement du budget communal, se résument dans le tableau suivant.

[1]Article 05 du décret N°67-144 du 31 juillet 1967 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes
[2] Article 620 du budget de la wilaya et l'article 640 du budget de la commune.
[3]RAHMANI(C), Op.Cit, p 134.

Tableau N°19 : La section de fonctionnement du budget communal (recettes et dépenses)

Dépenses	Recettes
Compte60 : Denrées et fournitures	Compte 70:Produits d'exploitation
Compte 61:Travaux et services extérieurs	Compte 71:Produits domaniaux
Compte 62:Frais de gestion générale	Compte 72:Recouvrements, subventions et participations
Compte 63:Frais de personnel	Compte 7:Réductions de charges
Compte 64:Impôts et taxes	Compte 74:Attributions du service des fonds communs
Compte 65:Frais financiers	Compte 75:Impôts indirects
Compte 66:Allocations et subventions	Compte 76:Impôts directs
Compte 67:Participations et contingents	Compte 77:Produits financiers
Compte 68:Dotations aux amortissements	Compte 79:Produits exceptionnels
Compte 69:Charges exceptionnelles	Compte 82:Produits antérieurs
Compte 82:Charges antérieures	
Compte 83:Prélèvement.	

Source: RAHMANI (C), Op.Cit, p 35.

1.2. La section d'équipement et d'investissement du budget communal

La section d'équipement et d'investissement du budget communal retrace les dépenses relatives à l'équipement public communal[1](maintien en l'état des équipements) et aux grosses réparations, ou bien les dépenses relatives à l'accroissement des biens, comprenant notamment les équipements collectifs d'une part et les mouvements financiers entre la commune et ses unités économiques d'autre part.

Selon l'article 160 de la loi n°90-08 relative à la commune, la section d'équipement et d'investissement comprend les dépenses suivantes :

- Charges d'amortissement de la dette contractée auprès du trésor public et les banques ;
- Dépenses d'équipements publics ;
- Dépenses de participation en capital à titre d'investissement ;
- Acquisition par la commune des biens immeubles en vue d'assurer un fonctionnement régulier et normal de ces différents services, tels que les terrains et les locaux ;
- Travaux neufs et les grosses réparations, tel que la construction de nouveaux édifices, de nouvelles voies et les opérations d'aménagement du territoire.

Le financement de ces dépenses ce fait par le recours :

- A l'emprunt ;
- Aux subventions de l'Etat, du F.C.C.L ou d'autres établissements publics ;

[1]ADANS (B), BOYER (B) et LAURENT (P), Op.Cit, p 8.

- Aux recettes provenant d'aliénations de biens communaux ;
- Aux revenus du secteur économique communal.

Le complément de ces ressources est apporté par un prélèvement qui doit être obligatoirement au moins égal à 10% des recettes de fonctionnement (décret n° 67-145 du 31 Juillet 1967 dans son article1). Toutefois, dans la réalité ces ressources demeurent insuffisantes, car elles ne sont destinées qu'à aider l'effort d'investissement communal. C'est généralement à l'Etat que revient exclusivement la charge de réaliser ses dépenses, à travers les programmes sectoriels décentralisés (P.S.D) qui sont d'une grande ampleur qui nécessitent des sommes très importantes et une autorisation préalable d'investir délivrée par l'O.C.P (organe central de planification) dont le Wali est généralement l'Ordonnateur. A cela, s'ajoute les programmes P.C.D qui sont des réalisations d'une ampleur moins importante que les premiers.

La sous section investissement économique permet de retracer les mouvements financiers entre la commune et ses entités économiques à caractère industriel et commercial. Elle comprend :

- Virement à la sous section d'équipement public ;
- Prise en charge des déficits d'entreprises communales dissoutes ou de services publics ;
- Subventions accordées par la commune sur ses propres ressources pour équipement ou fonds de roulement ;
- Participation de la commune au capital d'entreprises privées ;
- Remboursement d'emprunt par la commune.

Ces dépenses permettent la création d'entités économiques ou le développement de leurs activités[1]. Cependant, les communes algériennes ne créent pas d'entreprises publiques locales, en raison de leur non rentabilité économique et financière, ce qui a engendré leurs dissolutions.

2. L'articulation financière entre les deux sections du budget communal

Les dépenses et les recettes de chaque section du budget communal doivent s'équilibrer obligatoirement. Mais il existe des transferts d'une section à une autre. Le plus important est le transfert des recettes de la section de fonctionnement vers la section d'investissement qu'on appelle ***«virement».*** Il apparaît en dépense dans la section de fonctionnement et correspond à l'excédent des recettes que la commune dégage sur la section de fonctionnement. Cet excédent est utilisé pour rembourser les emprunts contractés et le reliquat permet de déterminer ce qu'on appelle ***«la capacité d'autofinancement»***[2]de la collectivité territoriale.

[1] Article 7 du décret N°67-144 du 31 juillet 1967 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.
[2]DUVERGER (M), OP.Cit, p 151.

Selon CARLIER (B)[1], *«La capacité d'autofinancement constitue la marge de manœuvre financière que la collectivité territoriale peut dégager au cours d'un exercice sur ses opérations de fonctionnement. Elle exprime sa capacité à faire face à ses engagements et à assurer sa politique de développement.»*.

L'autofinancement est représenté par les moyens de financement qui ne proviennent ni d'un apport de tiers ni d'un endettement envers les tiers; mais que la collectivité trouve en elle même, de par son propre fonctionnement. C'est aussi la contribution propre de la commune au financement de l'équipement mobilier et immobilier au cours d'un exercice.

En France, à titre d'exemple, l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement en 2006, finance 70% des dépenses d'investissement hors dette du budget des collectivités territoriales. Qu'en est-il de l'autofinancement communal en Algérie? L'autofinancement dégagé par les communes sur les recettes de fonctionnement de leurs budgets contribue t-il à financer l'équipement public communal d'une manière suffisante?

En Algérie, Il est prévu dans l'article 161 du code communal, l'institution d'un prélèvement sur les recettes de fonctionnement, pour couvrir les dépenses d'équipement et d'investissement, appelé ***«autofinancement».*** Il est également appelé ***«prélèvement pour dépenses d'équipement public»***[2]qui doit être égale au moins à 10% des recettes de fonctionnement.

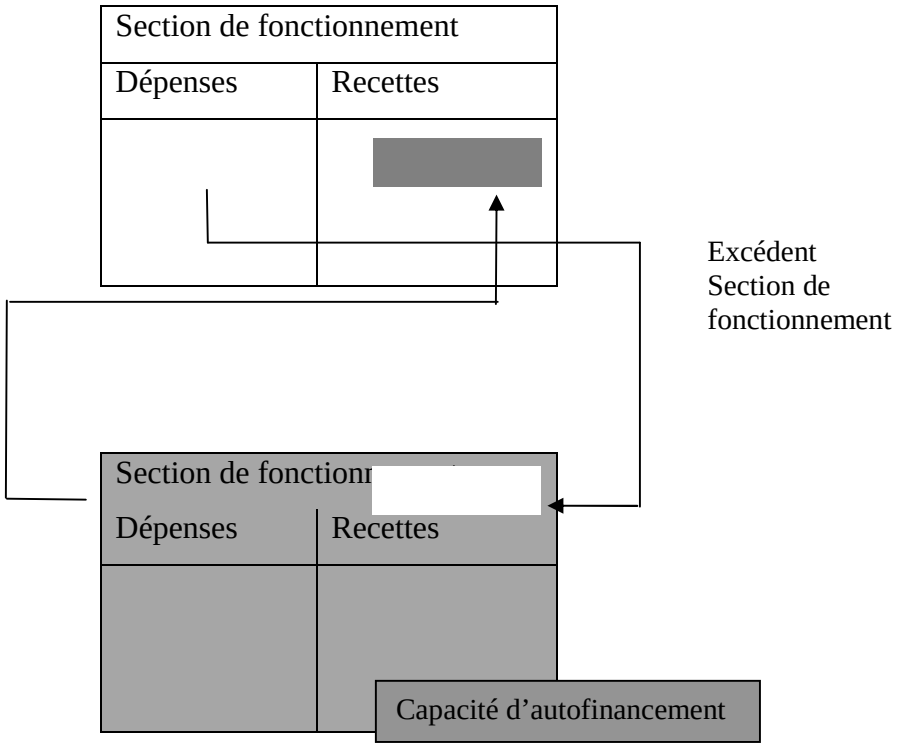
Celui-ci est inscrit en dépenses au chapitre 83 de la section de fonctionnement ***«prélèvement pour dépenses d'équipement et d'investissement»***. En recettes, aux articles 100 de la sous section d'équipement public et d'investissement économique ***«prélèvement sur recettes de fonctionnement».*** Ce qui permet à la collectivité de réaliser un effort d'épargne sur les recettes de fonctionnement au profit de l'équipement et de l'investissement en vue d'amortir la dépréciation de ses biens ou de les accroître.

En 1983, le taux de prélèvement était de 20%[3].Cependant, compte tenu de l'ampleur des déséquilibres budgétaires des communes, le M.I.C.L a procédé à la révision de ce taux dans le sens de la baisse. Actuellement, il est ramené à 10% des recettes de fonctionnement.

Il existe également un transfert de la section d'investissement vers la section de fonctionnement qu'on appelle les ***«opérations d'ordre»,*** comprenant notamment les reprises sur amortissements et provisions qui consistent à réintégrer en recettes de la section de fonctionnement des amortissements ou des provisions antérieurement constitués[4].

[1]CARLIER (B), RUPRICH (R), LEVRAULT (B), Op. Cit, p 282.
[2]RAHMANI(C), Op.Cit, p 28.
[3]Article 07 du décret N°67-144 du 31 juillet 1967, fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.
[4]DUVERGER (M), OP.Cit, p 151.

Figure N°1 : Autofinancement de l'équipement communal



=Excédent de la section de fonctionnement

Remboursement d'emprunts.

BOUVIER (M), Op.Cit.

La section suivante fait l'objet de l'étude des principaux ratios de l'analyse financière des collectivités territoriales ainsi que la présentation de notre terrain d'étude et de recherche.

Section (2). Présentation des principaux ratios de l'analyse financière des C.T et le cadre d'analyse des C.T étudiées

La méthode d'analyse financière fondée sur l'étude de ratios est la technique la plus utilisée dans les collectivités territoriales[1].Pour cela, nous posons la question : Quels sont les principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité dans l'affectation et l'utilisation des ressources financières des collectivités territoriales?

Nous répondrons à ce questionnement à travers l'étude de la sous section suivante.

[1]GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.Cit, p 41.

Sous Section (1). Les ratios : Instruments d'analyse financière et de gestion des budgets des collectivités territoriales

Dans son principe, le recours à la méthode des ratios traduit le souhait de déterminer des seuils, des normes qui devraient permettre de juger la situation financière d'une commune; grâce à la comparaison entre des ratios calculés sur ses comptes et des valeurs de références[1].

1. Analyse financière des C.T par la méthode des ratios

En France, dès le début des années 1970, s'est développée, à l'initiative de la direction générale des collectivités territoriales, la production de ***«ratios moyens»,*** calculés à partir des comptes administratifs des communes qui sont classés par strates démographiques, permettant à chacune d'elles de comparer sa situation, ratio par ratio, à la situation ***«moyenne»*** de sa strate.

L'approche par les ratios a été également retenue et imposée par la loi du 6 février 1992, venue répondre au nouveau souci de transparence des finances locales, manifesté après les premiers sinistres enregistrés en 1989-1990. Ce qui a conduit les administrations centrales concernées à mettre en place en mars 1993 une circulaire organisée, sous l'égide des préfets et des trésoriers payeurs généraux, un ***«réseau d'alerte»*** qui propose surtout des analyses en termes de ratios d'alerte et de seuils financiers à respecter[2].*C*e réseau s'intéresse à l'endettement, aux engagements externes, aux reports et restes à réaliser. Le franchissement d'un ou de plusieurs de ces seuils par la commune aboutit à son classement dans une catégorie à ***«risques»[3].***

1.1. Définitions et utilité des ratios

Un ratio est un rapport entre deux grandeurs caractéristiques, calculé pour une période donnée (un exercice annuel). Celui-ci donne une vision synthétique d'une situation ou d'une préoccupation[4], qui peut avoir des unités de mesure identiques ou différentes. Il mesure un niveau de dépenses, de recettes, de richesse, ou bien un coefficient structurel[5].

Les ratios sont établis à partir des comptes administratifs. Ils mettent en relief les contraintes mais aussi les marges de manœuvres de la collectivité[6].Cependant, un ratio isolé n'a pas une grande signification en soi. En revanche, la mise en faisceau[7]permet d'obtenir une perception des caractéristiques essentielles de la gestion d'une organisation.

---

[1] COHEN (E), « Analyse financière», Op.Cit, p 132.
[2] CARLIER (B), RUPRICH (C) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 251.
[3]ADANS (B), BOYER (B) et .LAURENT (P), Op.Cit, p 78.
[4]HURON (D), SPINDLER (J), Op.Cit, p 151.
[5]BOURDIN (J), Op.Cit, p 147.
[6]MUZELLEC (R), Op.Cit, P 62.
[7] CARLIER (B), RUPRICH(C) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 282.

***L**'analyse financière par les ratios permet de retrouver *à posteriori* les évolutions significatives des grandes masses du bilan de la collectivité[1].Ces instruments ont une double vocation[2]: d'une part, ils permettent d'appréhender en interne les équilibres financiers de la collectivité et ses perspectives d'évolution, et d'autres part, ils informent de façon claire et convenue les interlocuteurs et les partenaires sur la qualité de la gestion réalisée.

1.2. Les ratios : instruments de comparaison intercommunale

***L**'interprétation des ratios de l'analyse financière d'une collectivité territoriale repose sur des comparaisons soit spatiale, soit temporelle[3].Cependant, la qualité de cette fonction de comparaison et de diagnostic dépend de la pertinence des indicateurs retenus.

***L**e but recherché n'est pas seulement de procéder à des calculs, mais il s'agit, avant tout de fournir des éléments d'évaluation de l'action communale par le moyen de comparaisons et des rapports de grandeurs.

1.3. Les ratios : Instruments de contrôle budgétaire

***L**e calcul des ratios permet :

- De comparer en permanence les réalisations par rapport aux objectifs définis dans le cadre de l'élaboration du budget communal ;
- D'attirer l'attention sur les points clés de gestion et sur les dérives éventuelles par rapport aux normes de fonctionnement prévues ;
- De diagnostiquer les points faibles et de faire apparaître ce qui est anormal et qui a une répercussion sur le résultat de la commune ;
- A la différence du contrôle légale du budget, l'analyse des ratios ambitionne de détecter un risque éventuel d'insolvabilité, au delà de l'exercice en cours[4].

1.4. Les ratios : Instruments essentiels de tableaux de bords

***L**e tableau de bords est défini comme étant : *« Une représentation synthétique chiffrée des principales informations nécessaires aux dirigeants (entrepreneurs, gouvernements, etc.), mis sous forme de graphiques ou de tableaux synthétiques, en vue d'avoir les informations permettant aux différents responsables de prendre leurs décisions pour le contrôle de l'exécution d'un programme d'action et l'orientation en cas d'écarts par rapport aux projets ou protection.»*[5].

***C**et instrument recouvre en général trois niveaux d'analyse[6]:la réalité humaine liée aux prises de de décision, les contraintes de financement et de trésorerie.

[1]CARLIER (B), RUPRICH(C) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 282.
[2]Ibidem, Op.Cit. p 299.
[3]GUENGUANT (A), Op.Cit, p 82.
[4] Ibidem, Op.Cit, p 73.
[5] REY (J.P), « Implanter les tableaux de bords des collectivités territoriales **»,** Editions Dalloz, 2000.
[6] DAFFELON (B), Op.Cit, p 511.

Les tableaux de bords les plus fréquents sont les écarts, les ratios, les graphiques et les clignotants. Ses principales qualités consistent a :

- Fournir le nombre le plus réduit possible d'informations dans un temps aussi court que possible pour provoquer des décisions éventuellement immédiates.
- Comparer en permanence les réalisations par rapport aux objectifs définis dans le cadre de l'élaboration du budget ;
- Permettre à l'élu de prévoir les investissements futurs à réaliser[1];
- Attirer l'attention des élus sur les points clés de gestion et sur les dérives éventuelles par rapport aux normes de fonctionnement prévues ;
- Diagnostiquer les points faibles et faire apparaître ce qui est anormal et qui a une répercussion sur le résultat de la commune.

2. Typologie des ratios

En réalité, il existe beaucoup de ratios qui doivent être distingués. Leurs interprétations étant directement liée à leurs finalités ou, en d'autres termes, à ce qu'ils sont sensés mesurer[2].

2.1. Ratios par nature ou par fonction

GUENGUANT (A)[3]note : *« les ratios habituellement calculés se prêtent à une double classification par nature et par fonction. ».*

2.1.1. Classification des ratios par nature

Selon cet auteur, la classification par nature nous permet de regrouper trois catégories de ratios, suivant le contenu du numérateur et du dénominateur.

2.1.2. Ratios de niveaux ou de taille

Les ratios de niveaux correspondent au quotient d'une grandeur financière, de flux ou de stock, par une variable démographique, voir éventuellement superficaire. Les indices de niveaux fournissent par conséquent des statistiques par habitants.

2.1.3. Ratios de structure

Les ratios de structures sont utilisés pour mesurer les variations constatées entre deux exercices budgétaires.

Ils possèdent au numérateur et au dénominateur deux grandeurs financières homogènes. Ils sont exprimés en pourcentage. Le dénominateur de ce ratio est constitué le plus souvent, soit par des recettes où des dépenses de fonctionnement.

[1]HURON (D), SPINDLER (J), Op.Cit, p 58.
[2]GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.cit, p 156.
[3]Ibidem, Op.Cit, p 74.

2.1.4. Ratios de rotation

Les ratios de rotation, appelés également par le même auteur : ***«ratio de rendement»,*** comparent un stock financier à un flux ou, à l'inverse, un flux financier à un stock.

2.2. Classification des ratios par fonction

Par fonction, ces indicateurs se regroupent aussi en trois catégories, suivant l'objectif visé. Pour cela, on distingue :

2.2.1. Ratios des coûts

Ces ratios cherchent à appréhender le niveau ou la structure des charges de production des services publics locaux.

2.2.2. Ratios de performance

Ces ratios visent à mesurer les services rendus, la capacité de mobilisation des ressources ou encore les retours fiscaux des investissements d'aménagement et de développement.

2.2.3. Ratios de risque

Ces ratios s'attachent à évaluer préventivement les défaillances possibles des paiements.

3. Présentation des principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité des budgets locaux

Il y a autant de ratios que d'objectifs à rechercher[1].Toutefois, on distingue les catégories de ratios retracées dans le tableau suivant. Celui-ci présente les principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal.

[1]GUENGUANT (A), « Analyse financière des communes », Op.Cit, p 89.

Tableau N°20 : Présentation des principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal

Ratio	Nature	Signification
Recettes de fonctionnement/ habitant	Niveau	Mesurer le montant des R.F que la commune peut mobiliser par habitant.
Potentiel fiscal	Niveau	Mesurer la somme de ses ressources fiscales rapportées au nombre d'habitants.
Subvention de fonctionnement / habitant	Niveau	Apprécier le produit de la subvention de fonctionnement par habitant.
Ratio de richesse	Niveau	Mesurer l'effort fiscal et patrimonial de la commune rapporté à sa population totale.
Dépenses de fonctionnement/ habitant	Niveau	Evaluer le service rendu à la population.
Subvention d'équipement / habitant	Niveau	Mesurer le produit de la subvention d'équipement par habitant.
Dépenses d'équipement / habitant	habitant	Apprécier l'effort d'équipement dégagé par la commune.
Frais des personnels /dépenses de fonctionnement	Structure	Mesurer la part qu'occupent les dépenses des personnels dans les dépenses de fonctionnement
Ratio d'encours de la dette	Structure	Mesurer la part que représente l'annuité de la dette dans les recettes de fonctionnement.
Charge d'intérêt de la dette	Structure	Mesurer la part des charges d'intérêts dans les dépenses de fonctionnement.
Action sociale / dépenses réelles de fonctionnement	Structure	Apprécier la part des dépenses de fonctionnement qui sont affectés à l'aide sociale.
Autofinancement / recettes de fonctionnement	Structure	Exprimer la part de l'autofinancement obligatoire dégagée sur les R.F du budget.
S.E.E/ recettes fiscales et patrimoniale	Structure	Apprécier la part que représentent les S.E.E dans recettes fiscales et patrimoniales
Autofinancement /subvention de fonctionnement	structure	Apprécier le degré de dépendance de l'autofinancement des subventions de fonctionnement.
Autofinancement /recettes fiscales et patrimoniales	Structure	Apprécier le degré de dépendance de l'autofinancement des recettes fiscales et patrimoniales
Frais des personnels/recettes fiscales et domaniales	Structure	Apprécier le taux de couverture des charges des personnels par les ressources propres.
Recette fiscale (directes et indirectes) / R.F	Structure	Apprécier la part de la fiscalité directe et indirecte dans le total des RF.
Recettes fiscales (directes et indirectes) /D.F	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales.
Recettes patrimoniales / recettes fiscales	Structure	Apprécier la part que représentent les recettes patrimoniales dans les recettes fiscales
Dépense de fonctionnement/ressources propres	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres.
Subvention exceptionnelle d'équilibre/frais des personnels	Structure	Apprécier le degré de couverture des frais des personnels par la S.E.E.
S.E.E/ recettes de fonctionnement	Structure	Evaluer la contribution de la S.E.E dans le total des recettes de fonctionnement.
Subventions exceptionnelles d'équilibre/ recettes fiscales	Structure	Apprécier la part qu'occupe la S.E.E dans le total des recettes fiscales de la commune.
Annuité de la dette/ habitant	Structure	Apprécier la charge de la dette de la collectivité par son nombre d'habitant.
Annuité des dettes /recettes réelles de fonctionnement	Structure	Evaluer la part qu'occupe l'annuité de la dette dans le total des recettes de fonctionnement
Subventions d'équipement/dépenses d'équipement	Structure	Mesurer la part des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'équipement
Ratio de couverture par l'emprunt des dépenses d'équipement	Structure	Mesurer pour une année la part des emprunts réalisés relativement aux dépenses d'équipement
Subvention d'équipement/recettes d'équipement	Structure	Mesurer la contribution de la subvention d'équipement dans le total des recettes d'équipement.

Recette fiscale (directes et indirectes) / R.F	Structure	Apprécier la part de la fiscalité directe et indirecte dans le total des RF.
Recettes fiscales (directes et indirectes) /D.F	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales.
Recettes patrimoniales / recettes fiscales	Structure	Apprécier la part que représentent les recettes patrimoniales dans les recettes fiscales
Dépense de fonctionnement/ressources propres	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres.
Subvention exceptionnelle d'équilibre/frais des personnels	Structure	Apprécier le degré de couverture des frais des personnels par la subvention exceptionnelle d'équilibre.
S.E.E/ recettes de fonctionnement	Structure	Evaluer la contribution de la S.E.E dans le total des recettes de fonctionnement.
Subventions exceptionnelles d'équilibre/ recettes fiscales	Structure	Apprécier la part qu'occupe la S.E.E dans le total des recettes fiscales de la commune.
Annuité de la dette/ habitant	Structure	Apprécier la charge de la dette de la collectivité par son nombre d'habitant.
Annuité des dettes /recettes réelles de fonctionnement	Structure	Evaluer la part qu'occupe l'annuité de la dette dans le total des recettes de fonctionnement
Subventions d'équipement/dépenses d'équipement	Structure	Mesurer la part des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'équipement brut.
Ratio de couverture par l'emprunt des dépenses d'équipement	Structure	Mesurer pour une année la part des emprunts réalisés relativement aux dépenses d'équipement brut.
Subvention d'équipement/recettes d'équipement	Structure	Mesurer la contribution de la subvention d'équipement dans le total des recettes d'équipement.
Autofinancement /recettes d'équipement	Structure	Apprécier la contribution de l'autofinancement dans les recettes d'équipement.
Autofinancement/dépenses d'équipement et d'investissement	Structure	Evaluer la part des dépenses d'équipement et d'investissement qui sont financées par l'autofinancement que la collectivité territoriale dégage de sa section de fonctionnement.
Produit d'exploitation et domaniales/R.R.F	Croissance	Exprimer la part que représentent les produits d'exploitation et du domaine dans les R.R.F
Recette fiscale/recette réelle de fonctionnement	Croissance	Mesurer la part des recettes fiscales dans le total des recettes de fonctionnement.
Frais des personnels / dépenses réelles de fonctionnement	Croissance	Apprécier la part qu'occupent les frais des personnels dans le total des dépenses de fonctionnement.
Dépenses d'investissement réalisées sur les dépenses prévues	Croissance	Apprécier la part des investissements réalisés.

Source : Etabli par l'auteur à partir des différentes lectures.

Sous Section (2). Présentation du cadre d'analyse des collectivités territoriales étudiées

Dans la finalité d'une meilleure compréhension des résultats de l'enquête de terrain que nous avons menée, nous estimons qu'il est utile de procéder à une présentation préalable de notre terrain d'étude et de recherche qui est la wilaya de Tizi-Ouzou.

1. Définition du terrain d'étude

Notre terrain de recherche se focalise sur l'étude financière des budgets de 20 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou composantes notre échantillon. Les caractéristiques générales de cette wilaya, objet de notre étude, se présentent comme suit :

1.1. Présentation de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Carte N°01 : Carte de la wilaya de Tizi-Ouzou.



Source : Données géographiques de la wilaya de Tizi-Ouzou : WWW.tiziouzou-dz.com

Tizi-Ouzou, ou la grande Kabylie est l'une des plus grandes wilayas du pays au plan démographique. Elle s'étend sur une superficie de 2957,93 Km^2, soit 0,13% du territoire national. Elle est subdivisée en 67 communes et 21 daïras et plus de 1400 villages.

Cette wilaya compte une population estimée au 31 décembre de l'année 2007 à 1 229 718 habitants sur des versants de montagne, avec une densité moyenne de 415 H /Km^2. Située à 100 Km à l'Est d'Alger, limitée à l'Ouest, par la commune de Draâ Ben Khedda, au Nord, par les communes

de Sidi Naâmane et Ait Aissa Mimoun, à l'Est, nous trouvons la commune de Tizi Rached, au Sud, les communes de Maâtkas, Souk El Tenine, Beni Zmenzer et Tirmitine.

Le climat est de type méditerranéen sur la façade maritime de la wilaya et plutôt continental à l'intérieur. Il est caractérisé par un été sec et chaud et un hiver froid et pluvieux. En dépit de sa pauvreté en ressources naturelles, minérales et énergétiques et de son exiguïté, l'espace kabyle offre certaines potentialités agricoles notables liées à l'agriculture de montagne, à l'élevage et à la pêche.

La plupart des communes créées au niveau de cette wilaya sont des zones éparses, isolées et délaissées par les pouvoirs publics. Parmi les 67 communes, 34 sont classées zones à promouvoir[1], promouvoir[1], dont 28 sont créées par le découpage de 1984, soit 82 %. Elles sont situées en général général en zone montagneuse ou en haute montagne. Elles sont qualifiées de réceptacles administratifs sans potentialités latentes afin de subvenir aux besoins de la collectivité.

1.2. Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs superficies

Tableau N°21 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs superficies

Catégorie	Superficie	Nombre	Noms des communes
Catégorie I Très grandes communes	75≥ Km^2	07	Tizi-Ouzou, Azzefoun, Azazga, Draâ El Mizan, Zekri, Yakouren, Ait Chafaâ.
Catégorie II Grandes communes	25≤S≤75 Km^2	15	Ait Yahia, Freha, Aghribs, Boghni, Bouzeguene, Illoula Oumalou, Idjeur, Tadmait, Ain Zaouia, Ait Yahia Moussa, Makouda, Mekla, Timizart, Iflissen, Mizrana.
Catégorie III Communes moyennes	25≤S≤50 Km^2	32	Ain El Hammam, Akbil, Ifigha, Akerrou, Beni Douala, Ait Mahmoud, Beni Yenni, Iboudraren, Tigzirt, Tizi Ghennif, M'kira, Tiz-Rached, Assi Youcef, Bounouh, Draa Ben Khedda, Sidi Namane, Tirmitine, Larbaâ Nath Iraten, Ait Agouacha, Maâtkas, Illilten, Frikat, Souamaâ, Boudjima, Ait Toudert, Ouadhias, Ait Bouaddou, Tizi N Tleta, Iferhounen, Agouni Gueghrane, Ouaguenoun.
Catégorie IV Petites communes	S ≤25	13	Abi Youcef, Beni Aissi, Yatafen, Beni Zmenzer, Mechtras, Beni Zeki, Irdjen, Imsouhel, Souk El Thnine, Ait Khellili, Ouacifs, Ait Boumahdi, Ait Oumalou.

Source: Données remises par la direction de la D.P.A.T de la wilaya Tizi-Ouzou.

[1]Ces communes sont ainsi : Bounouh, Iboudraren, Yatafne, Ait Toudert, Iflissen, Mizrana, Ait Khellili, Ait Bouadou, Agouni Gueghran, Tizi N'tlata, Iferhounene, Imsouhel, Illilten, Abi Youcef, Ait Yazhia Moussa, Ait Mahmoud, Beni Zmenzer, Aghrib, Ait Chafaa, Akerrou, Makouda, Boudjima, Bouzeguene, Illoula Oumalou, Idjeur, Beni Zekki, Zekri, Ait Boumahdi.

Comme le montre le tableau précédent, les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou sont différentes de tailles, tant au plan de la superficie du territoire que de la démographie. On retrouve des communes de grandes superficies mais pratiquement vides de population, c'est le cas de la commune de Zekri avec 3784 habitants pour une superficie de 88,50 Km^2. D'autres communes par contre, ont une superficie moyenne qui abrite une population importante. C'est l'exemple de la commune de D.B.K dont le nombre d'habitants est de 33262 pour 33,4 Km^2. On retrouve également quelques communes qui dépassent en superficie 75 Km^2, dont la plus importante est la commune d'Azzefoun avec 126,7 Km^2, suivi de la commune de Tizi-Ouzou avec 102,4 Km^2.

1.3. Répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité

Tableau N°22:Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité

Densité (H/km^2)	**<500 (H/km^2)**	**501-1000 (H/km^2)**	**>1001 H/km^2)**
Zone côtière	Azzefoun, Tigzirt, Aghribs, Iflissen, Mizrana, Ait Chafaâ, Makouda.	Timizart, Boudjima, Ait Aissa Mimoun.	
Zone de vallées et de pleines	Sidi Naâmane, Ouaguenoun, Souamaâ, Ain Zaouia, Tadmait, Freha, Mekla, Tizi Ghenif, Azazga.	M'kira, Tizi Rached, Boghni, Mechtras, Tizi N'tlata, Draa El Mizan.	Tizi-Ouzou D.B.K
Zone de montagne	Akbil, Toudert, Bounouh, Frikat, Beni Aissi, Illoula Oumalou, Yakouren, Zekri, Ait Yahia, Yatefene, Idjeur, Ait Agouacha, Ifigha, Akkerou, Ait Mahmoud, Ait Boumahdi, Illilten, Bouzeguene, Ait Zekki Ait Yenni, Iboudrarene, Ait Bouadou, Agouni Gueghrane, Imsouhel, Ait Yahia Moussa	Ait Oumalou, Ouadia, Ouacif, Ait Khellili, Maatkas, L.N.I.R, Ifarhounen, Irdjen, Tirmitine, Souk El Tennin, Assi Youcef, Beni Zmenzer, Beni Douala, Abi Youcef, Ain El Hammam	
Nombre de commune	**41**	**24**	**2**
Taux	**61%**	**36%**	**3%**

Source: Données remises par la direction de la D.P.A.T de la wilaya Tizi-Ouzou

La lecture de ce tableau nous fait constater que 41 communes que compte la wilaya de T.O présentent une population inférieure à 500Hab/km^2, soit 61% du total de la wilaya.

La commune la plus sous peuplée est la commune de Zekri avec une densité de 43 H/km^2, suivi de la commune d'Ait Chafaâ avec une densité de 48 H/km^2.On dénombre ensuite 24

communes qui présentent une densité supérieure à 1001 H/km^2, correspondant à 36% du total des communes. Cependant, seul 02 communes ont une densité supérieure à 1001 H/km^2, soit 3% des communes. Celles-ci sont la commune de Tizi Ouzou, avec une densité de 1377Hab/km^2 et la commune de D.B.K avec une densité de 1045 H/km^2.

1.4. Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par grands ensembles géographiques et sous zones homogènes

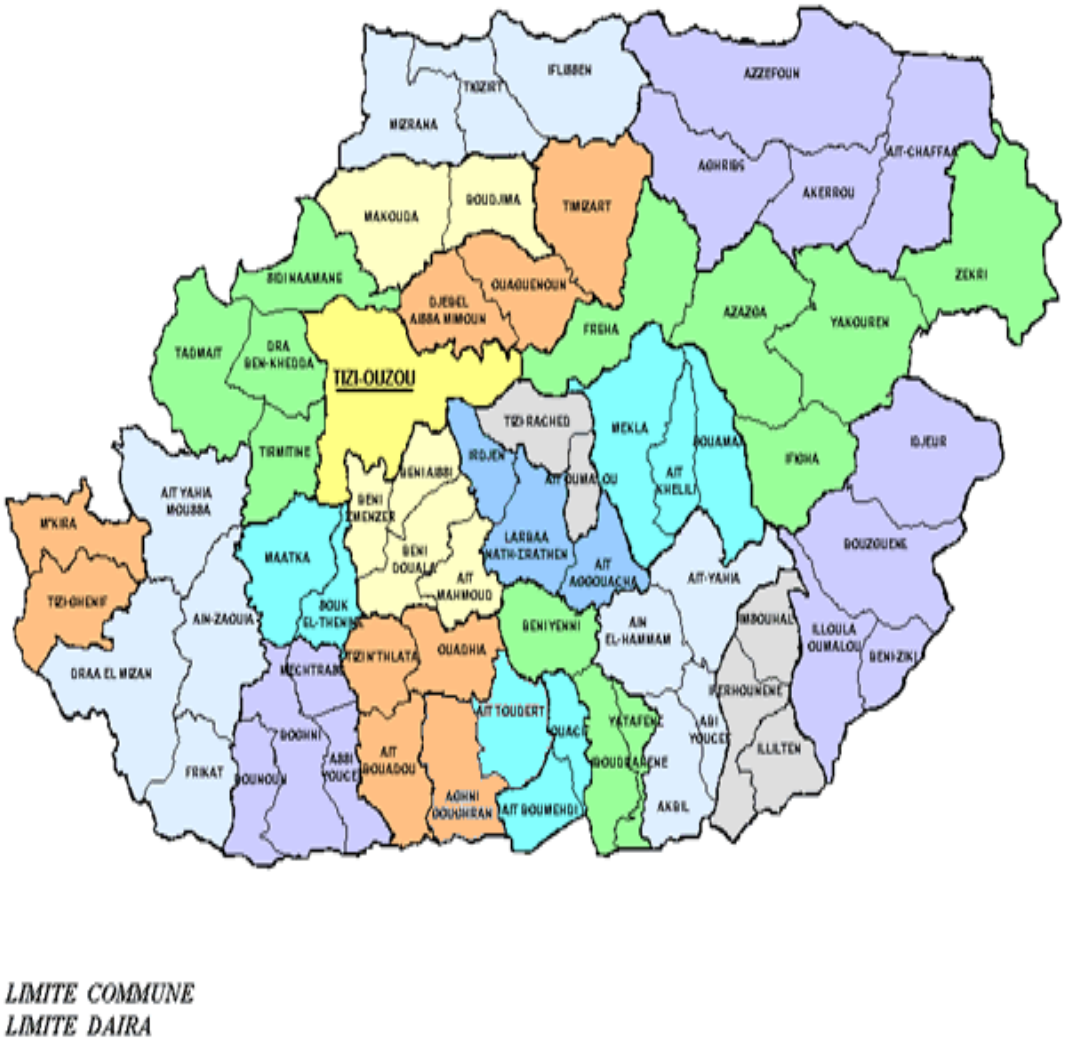
Tableau N°23 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par grands ensembles géographiques et sous zones homogènes

Cadres géographiques	Sous zones	Répartition des communes
Zone côtière	Frange littorale	Tigzirt, Iflissen, Mizrana, Azzefoun, Ait Chafaâ
	Arrière pays côtier	Makouda, Boudjima, Timizart, Aghrib, Djebel Aissa Mimoun
	Vallée de Sebaou	Tadmait, Sidi Naâmane, D.B.K, Tizi-Ouzou, Ouaguenoun, Freha, Tizi Rached, Mekla, Azazga, Souamaâ.
Zone de vallée et plaine	Dépression de Drâa El Mizan	M'kira, Tizi Ghenif, Ain Zaouia, Boghni, Mechtras, Draa El Mizane, Tizi N'tlata.
Zone de montagne	La haute montagne Massif kabyle	Beni Yenni, Zekri, Yakouren, Ifigha, Idjeur, Ait Mahmoud, Oued Ksari, Maâtkas, Beni Aissa, Souk El Tennine, Irdjen, Larbaâ Nath Irathene, Beni Douala, Ait Oumalou, Ait Khelili, Ait Yahia, Ait Agouacha, Illoula Oumalaou, Imsouhal, Iferhounen, Ain El Hammam, Ait Bouadou, Ait Toudert, Ouacif, Yatafen, Aith Youcef, Frikat, Bounouh, Ouadhia, Bouzeguene, Tirmitine, Beni Zekki, Iboudraren, Assi Youcef, Agouni Gueghrane, Ait Boumehdi, Illilten, Akbil

Source : Plan d'aménagement de la wilaya de Tizi-Ouzou, A.N.A.T, 1990.

Le caractère accidenté du relief de la wilaya de Tizi-Ouzou , fait que prés de la moitié des communes, soit un nombre de 31 sur les 67 communes sont localisées sur les montagnes et représentent 83,26 % de son territoire et qui s'étalent sur une superficie de 1164,11 km^2 . Le reste est partagé entre le bas piémont (10,50 %) et la zone de vallée et de plaine (6,24 %).

Carte N°2 : Les ensembles physiques homogènes de la wilaya de Tizi-Ouzou.



Source : Données géographiques de la wilaya de Tizi-Ouzou : WWW.tiziouzou-dz.com

1.5. Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur degré de développement

Nous tenons à signaler que la classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur degré de développement, présentée dans le tableau ci-dessus a été réalisée en 2004, par la D.P.A.T de la même wilaya. Afin d'établir cette classification, il a été retenu les critères ci-dessous:

- Taux d'urbanisation ;
- Budget communal, le taux d'activité ;
- Alimentation en eau potable, le gaz de ville, le taux de scolarisation ;
- Infrastructure sanitaire ;

- Densité postale (donnée par nombre d'habitants par établissement postal et le nombre de lignes téléphoniques par habitants).

Tableau N°24:Classification des communes de la wilaya de T. O selon leur degré de développement

1er rang	2eme rang	3eme rang	4eme rang	5eme rang
-Tizi-Ouzou -D.B.K -Azazga -Freha -Boghni -Draâ El Mizan -Tadmait -Tizi-Rached	-L.N.I -Mekla -Tigzirt -Azzefoun -Irdjen	-Tizi Ghenif -Ain Zaouia -Mechtras -Sidi Naâmane -Yakourene -A.E.H -Ouaguenoun -Beni Douala -Makouda -Imsouhal	-Iferhounen -Beni Yenni -Ouacif -Boudjima -Maâtkas -Bouzeguene -Tirmitine -Beni Aissi	Zekri, Illoula Oumalou, Souamaâ, M'kira, Beni Zekki, Frikat, Ait Yahia Moussa, Bounouh, Tizi N'tlata, Agouni Gueghrane, Ait Boumahdi, Ait Toudert, Iboudrarene,Yatafene, Ait Mahmoud, Souk El Tenine, Beni Zmenzer, Ait Khelili, Ifigha Assi Youcef, Idjeur, Illilten, Imsouhel Ait Aissa Mimoun, Timizart, Akbil Abi Youcef, Ait Yahia, Iflissen, Mizrana, Aghribs, Akkerous, Ait Oumalou, Ait Aggouacha, Ait Bouadou, Ait chafâa
08	**05**	**10**	**08**	**36**

Source : Données remises par la D.P.A.T de la wilaya de Tizi-Ouzou**.**

La situation géographique de la plus grande partie des communes de la wilaya de T- Ouzou, caractérisée par un relief de montagne ne favorise pas un développement homogène de celles-ci.

Du tableau n°24, il ressort que les communes qui sont placées en premier rang en matière de développement se situent dans la zone de vallée et plaine, ce qui facilite l'implantation d'un tissu industriel important. Les activités commerciales et agricoles occupent également une part non négligeable dans le développement de ces communes. Au nombre de 08, elles sont toutes des chefs lieux de daïra, caractérisées par un fort taux d'urbanisation, une activité économique relativement importante et un taux de scolarisation élevé.

Le deuxième rang compte à lui regroupe 05 communes dont le degré de développement peut être qualifié de ***«juste moyen».*** On distingue la commune de la vallée de Sebaou de Mekla. Certaines communes de cette catégorie relèvent de la zone de montagne et ne présentent pas des terres suffisamment spacieuses et fertiles, c'est le cas de la commune de L.N.I. On retrouve également deux communes de la zone côtière (Tigzirt et Azzeffoun).

Le troisième et le quatrième rang regroupent les communes à revenus intermédiaires en terme de richesse et un niveau moyen en terme de développement. Elles se situent dans l'arrière pays côtier et dans la zone de plaine et de vallée (Tizi Ghenif, Ain Zaouia, Mechtras, Sidi Naâmane, Ouaguenoun et Makouda). On retrouve également dans ce rang les communes de montagne (Ain El Hammam, Beni douala).

Cette catégorie de communes n'est pas suffisamment dotée en commodités (gaz de ville, eau potable, infrastructures sanitaires, etc.). Le 5eme rang compte à lui regroupe les communes qui sont situées en zone de montagne et quelques communes de vallée et de plaine. Celles-ci sont naturellement défavorisées et ne disposent d'aucun tissu industriel. La plupart d'entre elles remontent au denier découpage intervenu en 1984. Dans la zone côtière, on retrouve : Timizart, Ait Aissa Mimoun et la commune d'Ait Chafaâ. Cette dernière est classée en dernière position en terme de développement. Cela, révèle le peu d'exploitation qui est fait des ressources touristiques et halieutiques dont elle dispose.

2. Justification du choix de l'échantillon d'étude.

Le tableau N°25, constitue la synthèse du choix de notre échantillon. Il montre ainsi le positionnement de chaque commune sur les critères ci-dessous :

- Statut de la commune : chef lieu de daïra, de wilaya ;
- Nombre d'habitants : commune de 1000 à 10000 habitants, de 10000 à 20000 habitants, de 20000 à 30000 habitants, commune de plus de 30000 habitants ;
- Ratio de richesse ;
- Situation géographique ;
- Vocation de la commune : agricole, industrielle et touristique ;
- Degré de développement.

2.1. Présentation de l'échantillon d'étude.

Après avoir effectué des combinaisons entre ces différents, on est parvenu à constituer notre échantillon d'étude qui est représenté dans le tableau n°25. Celui-ci regroupe les communes suivantes : Tizi-Ouzou, Tizi Rached, D.B.K, Azazga, Boghni, Freha, Azzefoun, Mekla, Makouda, L.N.I.R, Ain El Hammam, Ain Zaouia, Ouaguenoun, Ait Chafaâ, Beni Zmenzer, Zekri, Assi Youcef, Beni Zekki, Illilten et Ait Oumalou. Cet échantillon nous servira à traiter davantage les éléments de notre problématique, et les hypothèses posées au départ.

Le tableau N°25, nous fait constater qu'il y a une différentiation spatiale en matière de la répartition de la richesse fiscale, la population et la superficie de chaque commune.

Il existe des densités par Km^2 très disparates, allant de 48 à 1347 habitants /km^2. C'est le cas de la commune littorale d'Ait Chafaâ; pour une superficie de 85,48 Km^2 qui dispose uniquement de 3922 habitants, c'est-à-dire une densité de 48 habitant/Km^2. Cet état de fait se justifie par son caractère accidenté et montagneux, qui dispose d'aucune activité économique ou touristique pour la rendre viable et attirer par conséquent plus de population. Il en ait de même pour les communes de Beni Zekki et Zekri.

Tableau N°25 : Présentation détaillée de l'échantillon d'étude

Communes	Population en 2006)	Situation géographique			Taille (densité)			Degré de richesse ou de pauvreté Ratio de richesse (année 2007)				Degré de développement
		Côtière	Plaine	Montagne	Faible densité	Moyenne	Forte	Très pauvres	Pauvre	Moyenne	Riche	
Tizi-Ouzou	132091		Vallée et pleine				1377				4216	1er rang
Tizi-Rached	17131		Vallée et pleine		642						4506	1er rang
D.B.K	30726		Vallée du Sébaou				1045				2192	1er rang
Azazga	35063		Vallée et pleine		437						2730	1er rang
Boghni	32495		Dépression de Draa El Mizan			737					927	1er rang
Freha	23816		Vallée et pleine		403						691	1er rang
Azzefoun	16748	Côtière			131						1516	2eme rang
Mekla	26736		Vallée et pleine		462							2eme rang
L.N.I	30250			Haute montagne		793				641		2eme rang
A.E.H	30498			Haute montagne			1209				970	3eme rang
Makouda	23092		Arrière pays côtier		459					459		3eme rang
Ouaguenoun	17071		Vallée et pleine		465					320		3eme rang
Ain Zaouia	17168		Dépression de Draa El Mizan		354					177		3eme rang
Beni Zmenzer	12310			Montagne	682			572				5eme rang
Assi Youcef	32755			Massif de Djurdjura	665			85				5eme rang
Zekri	3722			Montagne	43			333				5eme rang
Beni Zekki	4000			Haute montagne	215			281				5eme rang
Illilten	10508			Massif du Djurdjura	391			162				5eme rang
Ait Chafaâ	3922	Côtière				869		869				5eme rang
Ait Oumalou	9378			Montagne	723			247				5eme rang

Source : Etabli par l'auteur à partir des critères préétablis.

2.2. Répartition de la population des communes étudiées par branche d'activité

Le tableau N°26, nous renseigne sur la répartition de la population de chaque commune dans les secteurs d'activités suivants : agriculture, industrie, B.T.P (bâtiments et travaux publics), administration, commerces, transport et autres services.

Nous remarquons l'existence d'une disparité dans la répartition de l'activité économique entre communes. Ces disparités se manifestent notamment dans le secteur du commerce, B.T.P et de l'industrie.

Tableau N°26 : Répartition de la population des communes étudiées par branche d'activité arrêté en 2009

Secteurs d'activités / Communes	Agriculture		Industrie		B.T.P		Administration		Commerces, transport et autres services		Total de la population occupée par commune
	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	NB	%	
Tizi-Ouzou	1721	3,63	5321	11,22	3002	6,33	21862	46,10	15517	32,72	47427
Tizi-Rached	5911	7,21	1190	20,13	593	10,03	1702	28,79	2000	33,84	5911
D.B.K	1133	10,04	1277	11,32	686	6,08	4657	41,28	3529	31,28	11282
Azazga	734	6,45	1249	10,97	840	7,38	3631	31,89	4931	43,31	11386
Boghni	362	3,81	1393	14,64	154	1,62	2918	30,67	4685	49,25	9513
Freha	839	11,02	1324	17,40	502	6,60	2374	31,20	2570	33,77	7610
Azzefoun	406	7,90	455	8,86	559	10,88	1883	36,66	1833	35,68	5137
Mekla	567	7,11	1019	12,79	786	9,86	2608	32,72	2990	37,52	7970
L.N.I	184	1,95	1154	12,21	1305	13,81	2804	29,67	4004	42,36	9452
A.E.H	142	2,22	624	9,75	805	12,58	2494	38,96	2336	36,49	6401
Makouda	524	7,20	902	12,39	1341	18,42	2327	31,96	2188	30,05	7282
Ouaguenoun	729	13,23	529	9,60	873	15,84	1789	32,46	1794	32,55	5512
Ain Zaouia	315	6,96	626	13,82	534	11,79	1537	33,94	1518	33,52	4529
B. Zmenzer	72	1,92	274	7,29	530	14,11	1063	28,30	1815	48,32	3756
Assi Youcef	124	3,27	472	12,45	636	16,78	1528	40,32	1031	27,20	3790
Zekri	96	10,48	76	8,30	105	11,46	337	36,79	302	32,97	916
Beni Zekki	16	1,62	40	4,05	108	10,93	441	44,64	382	38,66	988
Illilten	26	0,97	94	3,49	511	18,99	795	29,54	1265	47,01	2691
Ait Chafaâ	71	6,91	61	5,93	54	5,25	344	33,46	497	48,35	1028
Ait.Oumalou	87	2,98	205	7,02	497	17,01	552	18,90	1580	54,09	2921

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par la D.P.A.T de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Conclusion du chapitre :

Au cours du XX^{ème} siècle, en particulier depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les collectivités territoriales sont devenues plus puissantes, par leur part dans le P.I.B qui représente 9,2% ainsi que la croissance des prélèvements obligatoires à leurs profits qui détiennent 13,2% du total de ces derniers. Elles sont devenues des acteurs essentiels dans la société contemporaine. Leurs activités s'étendent aujourd'hui à de multiples secteurs de la vie collective et dans les domaines aussi divers que l'aménagement du territoire, la lutte contre l'exclusion, l'enseignement, le transport, etc.

A l'occasion de la décentralisation, l'autonomie de C.T a été renforcée avec les transferts de ressources financières mais aussi par un accroissement de leurs responsabilités sans qu'elles soient en corrélation avec les ressources financières dont elles disposent.

Ces entités de base sont longtemps restées à l'équart des méthodes de management privé depuis plusieurs années. Cependant, les réflexions d'organisation, et la nécessité de moderniser le fonctionnement et les résultats des services ainsi que de rationaliser les ressources financières limitées qui sont mises à leur disposition, l'ont amenées à expérimenter un certain nombre de techniques venues du secteur privé. Parmi ces techniques, l'analyse financière qui est conçue au départ dans la gestion financière des entreprises privées à but lucratif. Celle-ci est une discipline permettant de rationaliser l'étude des données économiques et comptables[1].

Cette technique de gestion a causé des réflexions et des débats dans les milieux universitaires que dans l'expérimentation dans les administrations et les organismes publics. Les causes de ce dénouement sont pour certains d'une volonté de rationaliser la gestion publique classique en crise[2].

Depuis une trentaine d'année cet instrument d'analyse financière et budgétaire a connu un remarquable développement qui a affecté sa démarche, sa méthodologie et ses outils. Celle-ci est devenue aujourd'hui à la fois un outil de gestion quotidienne et un outil stratégique[3].

La technique d'analyse financière se trouve investie d'une responsabilité de plus en plus grandissante, participant ainsi aux opérations de diagnostic, de contrôle et d'évaluation au profit des différents acteurs : entreprises, banques, actionnaires et investisseurs pour s'élargir aux niveau des institutions publiques à but non lucratif.

La méthode d'analyse financière des collectivités territoriales, qui fait appel à une batterie de ratios plus ou moins étendus, a dominé l'analyse financière de toute génération d'acteurs locaux[1]. Qu'en est-il de son application dans le cas des collectivités territoriales algériennes?

[1] COHEN(E) , Op.Cit, p 10.
[2]Ibidem, Op.Cit, p 5.
[3] CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 252

Chapitre II : Incidence de l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou sur la dynamique de potentialisation du développement

Introduction du chapitre :

Dans un contexte d'ouverture à l'économie de marché et du désengagement de l'Etat, les communes dont les moyens financiers, techniques et humains sont généralement insuffisants, sont astreintes de répondre à une exigence d'une croissance rapide des besoins des citoyens par des prestations de meilleure qualité et sous la contrainte de la recherche du moindre coût. Cependant, face à la montée des techniques moderne de gestion, la réponse à ces exigences ne peut trouver remède que par la mise de la part de l'Etat de nouveaux instruments, à leur profit, afin de transformer profondément la conception traditionnelle de leur gestion et leur permettre de rationaliser au mieux leurs moyens financiers. Parmi ces techniques, l'analyse financière.

Dans les chapitres précédents, nous avons donné un aperçu théorique sur la notion d'autonomie financière, du niveau de la décentralisation et de la marge de manœuvre dont jouissent les autorités locales. Sur la base des données que nous avons collectées au niveau de la D.A.L, une importance sera accordée à l'étude des principaux ratios de gestion, porteurs de rationalité et d'efficacité, sensés évaluer les performances et les marges de manœuvre des élus locaux[1], afin d'arriver à une appréciation la plus objective possible de la situation financière des communes.

Dans la première section de ce chapitre, il est question, de l'analyse de la consistance des B.C de la wilaya de Tizi-Ouzou, par rapport aux objectifs attendus, de nous rendre compte des efforts accomplis par les communes à s'autofinancer, et donc à contribuer à leur développement.

L'analyse financière des budgets communaux, faisant partie de notre étude, nous aidera également de voir d'un coté, si les finances de ces communes évoluent dans le même sens et de l'autre coté de comprendre les logiques qui dominent dans leur financement, soit par leurs propres ressources, produits de leur fiscalité, soit par le biais des subventions de l'Etat. Elle nous permettra également à faire des analyses comparatives dans le but de comparer et de confronter les données calculées des communes par rapport à des normes ou par rapport à ceux d'autres communes, pour savoir dans quelle mesure nos résultats sont généralisables.

Dans la deuxième section, notre travail consiste à établir un diagnostic des principales limites qui grèvent lourdement la traduction effective sur le terrain l'opérationnalité de l'introduction de l'analyse financière dans la gestion des C.T algériennes et qui s'opposent à ce qu'il n'y pas un minimum de maîtrise des ressources financières dont elles disposent.

Nous tâcherons également de présenter les principaux résultas de l'enquête que nous avons effectuée auprès des communes enquêtées et les difficultés rencontrées et des limites de la recherche. Cette démarche nous permettra vers la fin de présenter un ensemble de pistes de recherches que nous avons jugé indispensable dans la gestion des communes algériennes.

[1] HURON (D) et SPIDER (J), Op.Cit, p 151.

Section 1. Application de la méthode des ratios : Recherche de rationalité et de maîtrise financière des budgets communaux

L'objet de cette section est de procéder à l'étude des principaux ratios des B.C de la wilaya de Tizi-Ouzou qui favorisent un meilleur effort de rationalisation des moyens financiers dont disposent les communes et la potentialisation de l'offre des services publics locaux.

Sous section (1). Etude des principaux ratios de la section de fonctionnement du B.C

Avant de procéder à l'analyse des principaux ratios de la section de fonctionnement, nous procédons en premier lieu à l'étude de l'évolution des R.F des communes enquêtées.

1. Etude des recettes de fonctionnement des communes et leur structure

Tableau N°27 : Evolution des recettes de fonctionnement des communes pour la période 2000-2006. (En milliers de DA)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Tizi-Ouzou	605057	598690	581096	688829	589373	878988	1425197	766747
T-Rached	144990	148308	123903	145487	176468	121255	121092	140215
D.B.K	36726	85177	70156	96381	64025	98152	121945	81795
Azazga	76286	87476	141851	133993	144549	154973	152805	127419
Boghni	66497	72337	55566	74549	67355	78144	90809	72180
Freha	32386	30667	52075	50458	46925	48043	51299	44550
Azzefoun	24603	49793	46217	49040	54113	56767	54335	47838
Mekla	35253	40124	45970	57058	52975	70318	56544	51177
L.N.I	62454	62313	57425	57568	71148	71285	77643	65691
A.E.H	31484	42639	43992	39481	67342	67342	61443	50532
Makouda	30926	38885	39611	45119	55057	55812	58713	46303
Ouaguenoun	29655	32175	29823	30349	32394	34058	42355	32973
Ain Zaouia	29274	36205	36187	28805	42377	39447	43119	36488
Beni Zmenzer	19028	21562	26981	30228	29220	29451	30620	26727
Assi Youcef	16037	25851	29465	26740	30667	31169	36982	28130
Zekri	10937	14669	12509	11418	11914	13766	14757	12853
Beni Zekki	9308	14576	12514	15772	15562	15640	16172	14221
Illilten	26877	35350	32473	29085	35263	32404	33478	32133
Ait Chafaâ	10631	19868	17478	19352	19070	19959	18053	17773
Ait.Oumalou	12679	22307	19916	21823	23419	23296	27753	21599

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Les recettes de fonctionnement sont les ressources que mobilise la commune pour son exploitation et l'offre des services publics locaux à ses habitants.

De l'analyse de la structure des budgets des communes étudiées, il ressort qu'elles sont regroupées selon leur nature en 03 catégories :

- Les ressources propres, parmi lesquelles on peut prévoir une grande latitude sur leurs produits et qui sont les ressources fiscales, les produits d'exploitation et les produits domaniaux ;
- Les ressources ayant un caractère exceptionnel, provenant des produits antérieurs, des produits exceptionnels et des produits financiers ;
- Les ressources externes, émanant des subventions de l'Etat, du F.C.C.L et des participations.

Globalement les R.F des communes étudiées ont connu une tendance en constante augmentation, particulièrement pour les communes chefs lieu de Daïra ou de wilaya. C'est le cas des communes de Tizi-Ouzou, Azazga, D.B.K et Tizi-Rached. L'importance de leurs recettes de fonctionnement s'explique par la consistance des recettes fiscales qu'elles mobilisent. Ces entités possèdent un tissu industriel[1]assez conséquent. Elles sont des agglomérations urbaines et semi urbaines, situées dans la zone de vallée et plaine.

Cette position stratégique spatiale leur a permis de bénéficier de la localisation d'activités économiques dans le cadre de la politique nationale de développement et d'aménagement du territoire menée par l'Etat algérien vers les années 1970. Ces communes sont également favorisées du fait de la disponibilité du réseau routier qui joue un rôle important. Cependant, force est de constater que l'espace territorial n'est pas tout à fait valorisé en avantage compétitif si nous prenons en considération l'indigence de leurs produits domaniaux et d'exploitation.

La commune de Tizi-Ouzou, considérée comme la capitale régionale de la grande Kabylie où le chef lieu de wilaya est implanté, est la commune la plus importante en termes de population et d'activité. Elle s'étale sur une superficie de 1 023 600 Km^2, avec une population de 132 091 habitants à la fin de l'année 2006. Celle-ci possède le nombre le plus important d'entreprises publiques selon la direction des mines et de l'industrie. Elle est suivi de la commune de Tizi-Rached, Azazga et D.B.K. Ses recettes de fonctionnement s'élèvent à 1 425 197 milliers de DA en 2006, soit 10,79 milliers de DA/H. Ce chiffre représente un quart des R.F total réalisées par l'ensemble des communes durant la période étudiée. La population travaillant est génératrice aussi de ressources fiscales que ce soit en tant que source d'I.R.G ou la T.V.A.

Il est à remarquer que plus de deux tiers des R.F de cette commune provient des produits de la fiscalité directe, c'est-à-dire les impositions liées principalement aux activités économiques dont les plus importantes sont la T.A.P et le V.F. Malheureusement, on constate que l'effort d'équipement réalisé par la commune de Tizi-Ouzou est faible, comparativement aux recettes dont elle dispose. Ses recettes de fonctionnement sont principalement, orientées vers la couverture des

[1] Le positionnement des entreprises publiques et privées dans le territoire de la wilaya de Tizi Ouzou est présenté dans l'annexe N°2.

dépenses obligatoires, notamment les dépenses des personnels qui représentent à elles seules en moyenne 39,43% de ses dépenses de fonctionnement.

Il est rendu compte que malgré la faiblesse des ressources propres des communes rurales et montagneuses, elles ont pu enregistrer dans leurs budgets des taux de variation relativement instables, tentant pour la hausse et tentant pour la baisse. Ceci s'explique, par l'importance des subventions octroyées par le F.C.C.L, destinées à compenser la faiblesse des ressources propres des communes et d'équilibrer leurs budgets. Leurs R.F augmentent, lorsque les subventions allouées sont importantes et baissent lorsqu'elles sont faibles. Cependant, ces aides sont variables et incertaines dans le temps. Par conséquent, ces communes voient leurs volumes de ressources progresser d'une façon non contenue dans une conjoncture de baisse des recettes générale de l'Etat.

En 2006, à titre d'exemple, la commune de Beni Zekki et Zekri ont réalisé respectivement : 16172 et 14757 milliers de DA de recettes de fonctionnement. Ces chiffres proviennent essentiellement des produits exceptionnels et des subventions de péréquation provenant du F.C.C.L. De leur part, les communes d'Ait Chafaâ et Makouda ont connu en 2005, des montants qui ont évolué positivement et qui sont de 19959 et 55812 milliers de DA. Ceci est du à l'élévation de leurs produits domaniaux et d'exploitation.

L'essor de la P.M.E (petite et moyenne entreprise) en Algérie est relativement récent. Il remonte aux premières mesures favorables à l'investissement privé, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, notamment avec la mise en œuvre du processus de libéralisation économique et les initiations de l'Etat à la promotion de l'investissement privé.

Tableau N°28 : Evolution du nombre d'entreprises privées par secteurs d'activités dans la wilaya de Tizi-Ouzou en 2008. (Les données sont en nombre et en %)

N°	Secteur d'activité	Nombre d'entreprises privées
01	Commerce	2389
02	Bâtiments et travaux publics	2269
03	Transport et communication	699
04	Hôtellerie et restauration	670
05	Agroalimentaire	1120
06	Industrie du bois et du papier	360
07	Matériaux de construction	204
08	Industrie du textile	107
09	Industrie diverse	88
10	Chimie et plastique	68
11	Mines et carrières	35
12	Industrie du cuire	9

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par la direction des mines et de l'industrie de la wilaya de T.O.

Aujourd'hui, le secteur privé dans la wilaya de Tizi-Ouzou connaît un dynamisme considérable qui se traduit par la création d'un nombre important d'entreprises, notamment durant la période 2000-2008. Cette wilaya abrite 15589 entreprises privées à la fin de l'année 2008[1].Elles exercent dans différents secteurs économiques, notamment l'industrie, les services divers, le secteur des bâtiments et des travaux publics, l'agriculture, etc.

Le tableau N°29, retrace la répartition des entreprises privées industrielles par secteurs d'activités à travers les daïras de la wilaya de Tizi-Ouzou, composantes notre échantillon d'étude. Les secteurs les plus concernés sont : l'agroalimentaire, B.T.P (bâtiments et travaux publics), industrie du bois et du papier, I.S.M.M.E, matériaux de construction, industrie du textile, industrie diverse, chimie et plastiques, mines et carrières et l'industrie du cuire

La localisation géographique des P.M.E est déséquilibrée, compte tenu de la concentration des entreprises dans quelques daïras à savoir : les daïras de Tizi-Ouzou, Azazga, Boghni et D.B.K, qui abritent plus de la moitié des entreprises privées.

.

[1] Ce chiffre nous a été transmet par la direction des mines de cette wilaya.

Tableau N°29 : Répartition des entreprises privées industrielles par secteurs d'activités à travers les daïras de la wilaya de Tizi Ouzou composantes notre échantillon d'étude

Secteurs **Daïras**	**Agroalimentaire**	**Industrie du bois et du papier**	**I.S.M.M.E**	**Matériaux de construction**	**Industrie du textile**	**Industrie diverse**	**Chimie et plastique**	**Mines et carriers**	**Industrie du cuire**
Tizi-Ouzou	141	86	72	45	44	33	19	05	04
Tizi-Rached	54	13	18	15	05	02	02	-	-
D.B.K	70	17	13	13	03	-	03	05	-
Azazga	133	44	41	35	09	05	08	04	-
Boghni	155	25	22	25	06	11	15	02	-
Azzefoun	34	10	04	01	01	-	-	-	-
Mekla	44	13	09	04	12	03	01	02	01
L.N.I	26	11	11	04	02	04	-	-	01
A.E.H	16	10	03	-	-	01	02	-	-
Makouda	18	09	04	03	-	-	-	01	01
Ouaguenoun	66	11	05	04	05	01	01	02	01

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par la direction des mines et de l'industrie de la wilaya de Tizi-Ouzou.

1.1. Etude du ratio *: Recettes fiscales/Recettes de fonctionnement*

Le poids des impôts locaux dans l'ensemble des ressources locales est l'indicateur le plus déterminant de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Afin de pouvoir la mesurer, nous avons retenu le ratio : ***Recettes fiscales/Recettes de fonctionnement,*** qui nous semblent indispensables. Son calcul, nous permet d'établir le tableau suivant :

Tableau N°30 : Evolution des recettes fiscales des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
T-Ouzou	387408	64,03	3764073	28,72	346794	59,68	604771	77,97	320037	54,30	3200377	64,10	722269	50,68
T-Rached	131666	90,81	1317085	88,07	90695	73,20	120055	82,52	103132	58,44	78591	64,81	69145	57,10
D.B.K	66604	81,35	40174	47,17	41014	58,46	4966	51,50	36796	57,47	63396	64,59	65444	53,67
Azazga	68114	89,29	65823	75,25	67785	47,79	67065	50,05	86953	60,15	80982	52,26	89371	58,49
Boghni	20905	31,44	43098	59,58	25166	45,29	36399	48,83	27908	41,43	27908	35,71	31734	49,46
Freha	20082	62,01	17756	57,90	18146	34,85	15726	31,17	15211	32,42	14132	29,42	15384	29,99
Azefoun	15583	63,34	14508	29,14	17132	37,07	9703	19,79	10461	19,33	11111	19,57	10000	18,40
Mekla	20936	59,39	14859	37,03	17723	38,55	36286	63,59	14463	27,30	22399	31,85	22193	39,25
L.N.I	32031	51,29	31218	50,10	30008	52,26	26343	45,76	20959	29,46	21772	30,54	22617	29,13
A.E.H	23108	73,40	21290	49,93	19665	44,70	11507	29,15	20866	30,99	20866	30,99	18874	30,72
Makouda	13260	42,88	13661	35,13	10740	27,11	9764	21,64	7447	13,53	7240	12,97	7924	13,50
Ouaguenoun	8096	27,308	9525	29,60	9219	30,91	7629	25,14	5744	17,73	5369	15,76	6236	14,72
Ain Zaouia	10685	36,50	9037	24,96	8741	24,16	7364	25,57	5819	13,73	4946	11,47	4204	11,52
Beni Zmenzer	8048	42,30	5926	27,48	5984	22,18	5765	19,07	4171	14,27	3106	10,55	2250	7,35
Assi Youcef	7594	47,35	6503	25,16	5959	20,22	2050	7,67	982	03,20	1940	6,22	957	2,59
Zekri	2383	21,79	1825	12,44	1740	13,91	1470	12,87	1008	08,46	1076	7,82	1106	7,49
Beni Zekki	2186	23,49	1824	12,51	1717	13,72	1324	8,39	858	05,51	748	4,78	365	2,26
Illilten	6511	24,23	5544	15,68	4621	14,23	840	2,89	2628	07,45	1789	5,52	1420	4,24
Ait Chafaâ	2411	22,68	2751	1,38	17178	8,28	1350	6,98	236	1,24	517	2,59	421	2,33
Ait Oumalou	6442	50,81	6462	28,97	4115	20,66	3769	17,27	3044	13,00	2175	9,34	2951	10,63

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Les recettes fiscales constituent un facteur déterminant dans la structure du B.C, ainsi qu'une garantie pour la continuité de l'offre du service public. Toutefois, le monopole de l'Etat qui se manifeste par la définition et le recouvrement de l'impôt rend le pouvoir financier de la commune tributaire des transferts du produit des impôts résultant du partage des quote – parts.

Les ratios calculés, inclus dans ce tableau sont révélateurs de l'ampleur des inégalités financières en matière de génération et de mobilisation des recettes fiscales pour la majorité des communes étudiées. Ces inégalités comme nous l'avons signalé dans le chapitre II de la première partie sont principalement, le résultat du découpage administratif de 1984, la différenciation de positionnement géographique des communes et la mauvaise répartition spatiale de leurs activités

économiques et commerciales. Cet état de fait s'exprime par l'existence des écarts de richesses fiscales très importants.

L'évolution des ressources fiscales, diffère selon qu'il s'agisse d'une commune urbaine à fort potentiel fiscal ou d'une commune rurale ne possédant pratiquement aucune activité économique sur son territoire. Les principales communes bénéficiaires sont les communes de grandes agglomérations, chef lieu de wilaya ou de daïra, au détriment de celles qui se situent dans des zones à promouvoir, qui recèlent peu d'activités et d'infrastructures socioéconomiques génératrices de recettes fiscales conséquentes. La fiscalité locale apparaît désormais pour ces communes d'un apport incertain.

Nous remarquons que la richesse fiscale du territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou est répartie entre les communes chefs lieu de daïra : Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached, Azazga et un degré moindre la commune de Boghni et Freha. Cette catégorie de ressources constitue les recettes les plus importantes dans leurs budgets de fonctionnement comparativement aux recettes domaniales et patrimoniales ainsi que les subventions de l'Etat. Elle représente jusqu'à 90,21 %[1]des recettes de fonctionnement dont elles disposent.

La commune de Tizi-Ouzou, chef lieu de wilaya détient à elle seule 65% de la richesse fiscale que comptent les 66 communes. En 2003 et 2006, ses réalisations fiscales ont atteint le seuil de 64 4771 et 722 269 milliers de DA. Cependant, pour le même exercice; 54 communes sur les 67 que compte la wilaya avaient des recouvrements en deçà de la barre de 10 millions de DA.

Pour les communes de D.B.K, Tizi-Rached, Azazga, la part des recettes fiscales enregistre une moyenne pour la période étudiée, variant entre 42,46 à 70,56% des R.F. Cependant, vue l'ampleur de la fraude, l'évasion fiscale et la prolifération du marché informel, ainsi q'aux événements noires qui ont marqué la grande Kabylie durant la période 2001-2002, qui ont entraîné par conséquent le ralentissement de l'activité économique et commerciale[2].A cet effet, les recettes fiscales pour ces communes ont enregistré une déclinaison, en raison de la baisse des recettes provenant de la T.A.P, la T.V.A et la taxe de séjour. Sans oublier le problème de recouvrement de la taxe d'assainissement, la taxe d'habitation et la réduction du taux du V.F, jusqu'à sa suppression définitive en 2006. A cela, s'ajoute les mesures prises par le gouvernement pour encourager l'investissement, qui se manifestent à travers les plans de relances économiques à partir de l'année 2001.

Pour la commune de Tizi-Rached et la commune de Tizi-Ouzou, les recettes fiscales collectées en 2002, étaient de 90695 et 346794 milliers de DA, soit une baisse de 40970 et de 40613

[1] Ce taux est réalisé par la commune de Tizi-Rached en 2000.
[2] A ce titre, la wilaya de Tizi Ouzou a enregistré une moins value fiscale estimée à 281598, 41 milliers de DA. Ce chiffre nous a été remis par la direction des impôts de cette wilaya

milliers de DA, comparativement à l'année 2000, ce qui a contribué en conséquence à aggraver la situation de leurs finances. Entre 2003 et 2006, par contre, leurs recettes fiscales sont revues à la hausse, comparativement à l'année 2002. Leur importance dans les R.F s'explique par le recouvrement des moins values fiscales reversées par le F.G.I.D des communes pour lequel les C.T versent une contribution annuelle de 2% des prévisions fiscales prévues dans leurs budgets, mais sans pour atteindre le recouvrement effectué en 2000.

Les communes qui sont désignées par le terme ***«communes moyennement riches»*** ou à ***«revenus intermédiaires»,*** regroupe 07 communes, soit 35% des communes étudiées.

Dans la zone de vallée, on retrouve la commune de Freha et Mekla, dans la zone côtière, on retrouve la commune d'Azzefoun qui doit sa richesse fiscale et patrimoniale relative à l'activité touristique, avec des plages réputées pour être fréquentées massivement en été. Au basilon de Sébaou, on trouve la commune d'Ouaguenoun, au Silon de Draâ El Mizan, la commune d'Ain Zaouia, à la montagne L.N.I, à la haute montagne, la commune d'Ain-El-Hammam. Ces deux dernières ont pu maintenir leur population grâce aux activités exercées dans le commerce, la confection de vêtement ou il y a pas mal d'unités de production mais qui exercent dans le secteur informel et donc non génératrices de ressources fiscales.

Les recettes fiscales de cette catégorie de communes ne marquent pas une tendance stable, car elles fluctuent tantôt vers la hausse et tantôt vers la baisse. Celles-ci occupent entre 19,68 à 42,43% des R.F. Ce qui nous conduit à affirmer que ces entités ne sont pas à l'abri d'une mauvaise gestion financière. Cet état de fait, est du à de multiples problèmes, notamment au monopole du pouvoir fiscal par l'Etat. Ajoutons à cela, les communes algériennes sont entrain de subir les conséquences de la baisse successive des taux des impôts partagés, allant même jusqu'à leur suppression, en l'occurrence la T.A.P et le V.F. De l'autre côté, il est rendu compte que le financement par le biais des ressources fiscales locales, pour les communes qui sont désignées par le terme ***«communes pauvres et d'extrême pauvreté »*** évolue dans un sans inverse.

Elles sont au nombre de 07, soit 30% des communes de l'échantillon (Zekri, Beni Zekki, Ait Chafaâ, Ait Oumalou, Assi Youcef, Beni Zmenzer et Illilten). Ces entités sont généralement caractérisées par de faibles populations et se caractérisent par la précarité de leurs ressources fiscales. Ce moyen de financement occupe le deuxième rang après le financement provenant des subventions de l'Etat.

La moyenne de réalisation fiscale pour ces communes ne semble pas dépasser ou au moins égalisant la moyenne pour toute la période. Elle varie entre 2.26 à18, 24 de leurs R.F.

Les communes de Beni Zekki, Ain Zaouia et Ait Chafaâ, ont réalisé en 2006, des recettes fiscales de 365, 365 et 421 milliers de DA, soit respectivement une différence de 721 903, 721 903 et de 7 221 847 milliers de DA, comparativement à la commune de Tizi-Ouzou pour la même

année. Cette différence est due aux inégalités de répartition des activités économiques entre ces communes.

Notons que le niveau de réalisation fiscale le plus bas est enregistré en 2004, par la commune d'Ait Chafaâ, avec un montant de 235 milliers de DA et par la commune de Beni Zekki en 2006, avec 365 milliers de DA.

1.2. Etude du ratio : *Impôts directs /Recettes fiscales.*

Tableau N°31: Estimation de la contribution des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales des communes pour la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	I.D	I.I	I.D	I.I	I.D	I.I	I.D	I.I	I.D	I.I	I.D	I.I	I.D	I.I
Tizi-Ouzou	90,90	9,10	80,04	19,96	99,91	0,09	90,6	9,40	87,28	12,72	87,3	12,70	92,84	7,16
Tizi-Rached	89,20	10,80	71,55	28,45	82,98	17,02	87,19	12,81	79,67	20,33	88,49	11,51	95,17	4,83
D.B.K	96,10	3,90	87,00	13,00	87,55	12,45	77,50	22,50	82,11	17,89	83,04	16,96	93,89	6,11
Azazga	93,29	6,71	83,03	16,97	45,83	54,17	86,31	13,69	86,76	13,24	88,65	11,35	89,30	10,70
Boghni	91,28	8,72	81,95	18,05	76,13	23,87	86,37	13,63	81,30	18,70	81,30	18,70	80,37	19,63
Freha	90,57	9,43	89,00	11,00	89,40	10,6	92,52	7,48	89,46	10,54	85,95	14,05	80,84	19,16
Azzefoun	90,48	9,52	90,89	9,11	95,33	4,67	95,27	4,73	95,79	4,21	94,05	5,95	92,96	7,04
Mekla	95,56	4,44	94,31	5,69	95,23	4,77	97,16	2,84	89,86	10,14	94,93	5,070	91,87	8,13
L.N.I	94,90	5,10	94,13	5,87	93,30	6,7	92,50	7,5	8652	13,48	86,55	13,45	89,84	10,16
A.E.H	99,79	0,21	97,00	3,00	93,48	6,52	77,59	22,41	93,75	6,25	93,75	6,25	94,71	5,29
Ouaguenoun	96,80	3,2	77,92	22,08	48,02	51,98	96,38	3,62	94,42	5,58	92,17	7,83	87,49	12,51
Makouda	45,39	54,61	61,30	38,70	95,77	4,23	95,77	4,23	92,86	7,14	87,57	12,43	86,24	13,76
Ain Zaouia	96,63	3,37	95,63	4,37	95,75	4,25	95,49	4,51	93,42	6,58	13,65	6,35	78,84	21,16
B. Zmenzer	96,68	3,32	96,31	3,69	95,96	4,04	94,16	5,84	92,07	7,93	91,04	8,96	80,14	19,86
Assi Youcef	98,88	1,12	98,69	1,31	98,46	1,54	99,94	0,06	91,01	8,99	44,05	55,95	73,69	26,31
Zekri	98,70	1,30	99,99	0,01	94,59	5,41	96,08	3,92	95,54	4,46	91,91	8,09	97,54	2,46
Beni Zekki	99,58	0,42	99,41	0,59	94,53	5,47	99,17	0,83	98,29	1,71	97,36	2,64	90,73	9,27
Illilten	97,31	2,69	96,82	3,18	95,94	4,06	85,24	14,76	94,40	5,60	91,56	8,44	80,87	19,13
Ait Chafaâ	99,37	0,63	74,51	25,49	90,61	9,39	97,42	2,58	91,73	8,27	94,19	5,81	78,72	21,28
A. Oumalou	97,29	2,71	83,00	17,00	95,40	4,6	95,98	4,02	93,84	6,16	93,26	6,74	65,47	34,53

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Les produits de la fiscalité directe, constituant les ressources stables car dépendantes des activités économiques sont considérées comme principal indicateur de l'autonomie financière des communes et de leur capacité à s'autofinancer.

La T.A.P, le V.F dont le produit va en grande partie aux communes apparaissent comme les recettes les plus importantes de la section de fonctionnement des communes riches, qui abritent à leurs niveaux le plus d'activités commerciales et industrielles.

Cette catégorie de ressources représente pour les communes fiscalement favorables (Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, D.B.K, Azazga) entre 42,46 à 92,92% des recettes fiscales totales dont elles disposent ; le V.F quant à lui apporte entre 20 à 35%. De l'autre côté, on constate que ces impôts

sont d'un apport incertain pour le reste des communes qui ne disposent pas d'une activité industrielle ou commerciale pour escompter une rentrée fiscale conséquente.

Durant l'exercice budgétaire 2002, les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached, Azazga ont enregistré une baisse importante des impôts directs, ce qui a conduit à la baisse des recettes de fonctionnement. Malgré cette baisse, les impôts directs occupent une part plus importante que les impôts indirects.

La commune de Tizi-Rached est une commune de montagne. Elle est située en contre bas du massif montagneux central. Elle s'étale sur une superficie de 31,05 Km^2avec une population de 17131 habitants en 2006. On constate que 80,86% de ses recettes propres provient des produits de la fiscalité directes (36,94%), l'excédent et le prélèvement de l'exercice antérieur (24,89%) et les produits du patrimoine, le reste étant constitué des autres impositions locales : la T.F, la taxe d'assainissement et la T.V.A, ce qui la place dans la catégorie des communes les plus riches, qui ont des ressources suffisantes et qui peuvent prétendre à l'autonomie financière vis-à-vis de l'Etat.

L'importance de la T.A.P est due à l'existence d'une multitude d'entreprises au niveau de son territoire, dont certaines sont nationales et de renommées comme l'ex E.N.A.T.B devenue Leader meuble, l'entreprise régionale de commercialisation du ciment (E.R.C.C), l'ENIEM, NAFTAL, etc. Le reste des unités est localisé sur le territoire de la commune de Tizi-Ouzou.

1.3. Etude du ratio : *Impôts indirects /Recettes fiscales*

La somme des produits provenant respectivement de la taxe foncière, la taxe d'assainissement, la taxe d'abattage, des droits de fêtes et la taxe de séjour ne sont rien d'autres que des redevances bénéficiant ainsi aux communes les mieux équipées, donc les plus riches. Ces taxes représentent entre 2,5 à 8,75 % de leurs R.F en moyenne sur la période étudiée.

Notons que la taxe foncière et la taxe d'assainissement qui sont collectées par voie de rôle souffrent d'une importante évasion fiscale. Elles ne sont pas recouvrées dans la plupart des cas et leurs bases ne sont pas actualisées. On note aussi la faiblesse ou le non recouvrement des taxes sur les spectacles, sur les panneaux publicitaires, sur les jeux du hasard, la taxe de séjour, les droits de fêtes, droit de stationnement, droit fixe sur revenus de la pêche et la taxe sur les prix de location à des fins touristiques.

La différence en termes d'importance des recettes fiscales (directes et indirectes) qui sont mobilisées par les communes enquêtées peut s'expliquer également par l'étude de leur potentiel fiscal. Celui-ci est l'un des indicateurs des plus pertinents pour caractériser les inégalités financières existantes entre les communes.

2. Etude du potentiel fiscal des communes.

Le ratio : ***Recettes fiscales/Nombre d'habitants*** qui exprime le potentiel fiscal d'une commune, nous permet de mettre en évidence les ressources fiscales qu'elle mobilise, rapportées à

sa population. Il sert également à montrer le montant des ressources fiscales qu'une commune peut consacrer pour chaque résident dans la fourniture du service public local[1].

Tableau N°32 : Estimation du potentiel fiscal des communes pour la période 2000-2006 (En DA/H)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Potentiel fiscal moyen
Tizi-Ouzou	3303,87	3210,64	2957,51	5155,1	2729,33	2729,33	6159,61	3749,34
Tizi-Rached	7808,91	7277,99	5378,99	7120,34	6116,62	4661,16	4100,89	6066,41
D.B.K	2347,20	1558,10	1445,41	1705,03	1296,76	2234,17	2306,33	1841,86
Azazga	2203,58	1935,97	2192,94	2169,63	2813,04	2619,87	2891,25	2403,75
Boghni	653,66	1347,54	786,86	1138,08	872,61	872,61	992,23	951,94
Freha	912,98	807,21	824,94	714,94	691,53	642,47	699,38	756,21
Azefoun	968,18	901,35	1064,43	602,88	649,92	690,31	621,32	785,48
Mekla	795,61	564,68	673,53	1378,94	549,61	851,19	843,39	808,14
LN.I	1075,88	1048,58	1007,96	884,84	704,01	731,30	759,68	887,46
A.E.H	1148,7	1058,31	977,53	572,03	1037,24	1037,24	938,25	967,04
Makouda	588,09	514,66	720,56	433,05	330,31	321,11	351,45	465,60
Ouaguenoun	773,67	662,36	589,28	487,65	367,18	343,19	398,62	517,42
Ain Zaouia	637,41	539,13	521,44	439,33	347,12	44,64	21,81	364,41
Beni Zmenzer	664,18	489,1	493,87	475,78	344,23	256,35	185,73	415,61
Assi Youcef	526,98	451,26	413,52	142,27	68,18	64,69	66,43	247,62
Zekri	650,3	566,49	474,69	401,12	274,98	293,58	301,85	423,29
Beni Zekki	554,5	462,7	435,59	336,03	217,79	189,78	92,71	327,01
Illilten	629,33	535,86	446,7	81,22	254,05	172,91	137,25	322,47
Ait Chafaâ	623,91	534,87	436,6	348,44	61,09	134,13	109,04	321,15
Ait Oumalou	697,80	599,55	445,86	408,27	329,78	235,67	319,63	433,79

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous devons noter que plus est important le nombre de population occupé dans les secteurs d'activités qu'abrite la commune, plus est important le niveau des recettes fiscales dans son budget et inversement. Ainsi, nous pouvons distinguer une catégorie de communes dont le potentiel fiscal est très élevé. C'est le cas des communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached et Azazga, D.B.K. Leur potentiel fiscal moyen varie entre 2403,75 et 3749,34 DA/H. Le ratio le plus élevé parmi ces communes est enregistré par la commune de Tizi-Rached en 2000, avec 7808,91 DA/H.

Un groupe de communes dont le potentiel fiscal est moyen. C'est le cas des communes de Mekla, L.N.I, A.E.H, Freha et Azzefoun. L'importance de leur population leur donne un potentiel fiscal variant entre 756,21 et 967,04 DA/H.

[1] ANNICHE (A), Op.Cit, p 330.

Un groupe de commune qui représente un potentiel fiscal relativement faible. C'est le cas des communes d'Ait Oumalou, Beni Zekki, Beni Zmenzer et Ain Zaouia, dont le potentiel fiscal moyen ne dépasse pas 433,79 DA/H.

Un groupe de commune qui représente un potentiel fiscal très faible. C'est le cas de la commune d'Assi Youcef qui n'a réalisé que 61,09 DA/H en 2005, soit une différence de 2668, 24 DA/H comparativement à la commune de Tizi-Ouzou. De même la commune d'Ait Chafaâ n'a réalisé en 2004 que 61,09 DA/H, soit une différence de 6055,53 DA/H comparativement à la commune de Tizi-Rached. La commune d'Ain Zaouia de sa part n'a réalisé que 21,81 DA/H en 2006, soit une différence de 6137,80 DA/H, comparativement à la commune de Tizi-Ouzou pour la même année. Ces chiffres sont des témoins très fidèles de la répartition inéquitable de la richesse fiscale entre les communes étudiées et les autres communes en général. Cette mauvaise répartition se traduit par l'existence des inégalités financières intercommunales très faramineuses.

Est-il donc possible aux communes d'Ain Zaouia, Ait Oumalou, Ait Chafaâ, Beni Zmenzer, etc., et tant d'autres communes pauvres de réaliser des projets porteurs de développement local avec un potentiel fiscal qui ne dépasse pas 30 DA/H en moyenne?

3. Appréciation du degré de richesse ou de pauvreté des communes étudiées

Pour apprécier le degré de richesse ou de pauvreté des communes, il est retenu comme critère le ratio de richesse communal. Celui-ci mesure l'effort fiscal et patrimonial d'une commune rapporté à sa population totale. Il nous permet de nous rendre compte de la disparité et de la concentration de ses ressources fiscales locales, ainsi d'avoir une vue d'ensemble sur sa situation financière. Il permet également de déterminer les communes attributives des subventions de péréquation dans le cadre de la solidarité financière intercommunale.

Le ratio de richesse des communes étudiées diffère d'une année à une autre et d'une commune à une autre selon son degré de richesse ou de pauvreté.

L'analyse des données retracées dans le tableau N°33, nous conduit à distinguer au moins trois catégories de communes.

3.1. Communes dont le ratio de richesse est compris entre 81,94 et 400 DA/H

Cette catégorie comporte les communes pauvres et d'extrême pauvreté dans l'écrasante majorité sont issues du découpage territorial intervenu en 1984. Au nombre de 7, elles se situent dans les zones de montagne et dans l'arrière pays côtier. Elles sont souvent caractérisées par de forts taux de chômage et par une population active, travaillant principalement dans l'agriculture et dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Elles sont également dépourvues de toute présence d'entreprises économiques susceptible de générer un niveau de recettes fiscales important, afin de contribuer au financement de leur développement.

Tableau N°33 : Evolution du ratio de richesse des communes pour la période 2000-2006 (En DA/H)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ratio de richesse moyen
Tizi-Ouzou	3109,99	3109,99	2828,08	2931,77	2073,29	3517,68	4381,28	3136,01
T.Rached	6094,15	6094,16	3457,34	4797,97	5908,32	6581,44	5964,97	5556,91
D.B.K	2570,05	2570,05	1176,83	1003,65	1255,07	1215,81	2394,05	1740,79
Azazga	1614,85	1614,85	809,10	1560,20	2161,74	2508,60	2939,63	1887,00
Boghni	1363,23	1363,23	1007,95	958,10	1462,70	1267,61	1369,47	1256,04
Freha	601,03	601,03	300,04	477,58	517,98	498,26	645,15	520,15
Azzeffoun	759,66	759,66	244,76	270,18	640,91	643,39	1120,31	634,12
Mekla	463,92	463,92	282,41	403,24	553,61	506,13	648,12	474,48
L.N.I	716,08	716,08	633,51	768,93	657,07	489,44	709,66	670,11
A.E.H	604,35	604,35	670,82	671,48	820,53	876,15	918,77	738,06
Makouda	255,03	255,03	160,49	145,86	156,51	179,96	283,41	205,18
Ouaguenoun	643,86	643,86	355,70	309,22	238,06	230,94	298,17	388,54
Ain Zaouia	244,27	244,27	170,20	198,40	171,42	186,82	211,06	203,78
Beni Zmenzer	230,08	230,08	158,80	154,21	202,01	214,81	232,35	203,19
Assi Youcef	244,31	244,31	152,35	153,34	126,18	84,44	111,23	159,45
Zekri	81,94	81,94	152,89	139,82	143,70	193,33	248,49	148,87
Beni Zekki	431,49	431,49	260,90	283,27	262,60	107,57	201,60	282,70
Illilten	87,88	87,88	110,88	129,91	109,22	134,30	156,91	116,71
Ait Chafaâ	209,92	209,92	603,92	567,39	459,48	890,40	815,63	536,67
Ait Oumalou	282,55	282,55	107,54	103,26	149,14	144,04	204,83	181,99

Source : Données remises par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Le plus faible ratio de richesse est enregistré en 2000, par la commune de Zekri, qui était de 81,94DA/H, ce qui confirme son extrême pauvreté. En revanche, pour la même année, les communes de Tizi-Ouzou et Tizi-Rached ont enregistré 3109,99 et 6094,15 DA/H, soit une différence de 3028,05 et de 6012,21DA/H, comparativement à Zekri, ce qui est témoin de l'ampleur des inégalités en termes de positionnement de la richesse fiscale entre ces communes.

A partir de l'année 2002, la commune de Zekri a enregistré une nette amélioration dans l'évolution de son ratio de richesse. En 2006, celui-ci a atteint 248,49 DA/H, soit une différence de 166,55 DA/H comparativement à l'année 2000. De même, le ratio de richesse de la commune d'Ait Chafaâ en 2000, était de 209,92 DA/H. À partir de l'année 2005, celui-ci a atteint 890,40 DA/H, se rapprochant de la moyenne et du ratio d'équilibre, soit une différence de 680,48 DA/H à l'année 2000. Cette augmentation ne signifie en aucun cas la disposition de ces deux communes en recettes fiscales et patrimoniales propres importantes, mais elle est liée à leur nombre d'habitants amoindris.

La commune d'Assi Youcef, de son coté n'a réalisé en 2005, qu'un ratio de richesse de 84,44 DA/H, soit une différence de 3433,24DA/H, comparativement à la commune de Tizi-Ouzou, pour la même année. Ceci s'explique que cette commune n'a désormais aucune base économique génératrice de revenu. Le même constat est valable pour les communes d'Ait Oumalou, Beni Zekki, Beni Zmenzer, Ain Zaouia et Illilten, qui ont réalisé en 2005, des ratios respectifs variant entre

144.04, 107.57, 214.81, 186.82 et 134.30 DA/H, soit une différence de richesse comparativement à la commune de Tizi-Rached pour la même année de 6437.40, 6473.87, 6366.63 et 6447.14 DA/H.

La baisse contenue du ratio de richesse communal résulte d'une part, du phénomène de l'urbanisation accéléré et du nombre d'habitants qui s'élève de plus en plus et d'autre part, des recettes fiscales et domaniales des communes qui se dégradent de plus en plus.

3.2. Communes dont le ratio de richesse varie entre 401 et 800 DA/H

Cette catégorie de communes est qualifiée à revenus moyens en termes de ressources propres et qui dispose d'une relative richesse fiscale. Son ratio de richesse fluctue tantôt vers la baisse et tentant vers la hausse. Celui-ci est le résultat de la combinaison d'un volume de ressources moyen et une population variant entre 16764 et 21997 habitants. Elles se répartissent essentiellement entre la montagne, les zones de vallées et les plaines. Dans la zone de plaine, on retrouve les communes de Freha et Mekla qui présentent une relative viabilité économique, qui disposent de terres agricoles importantes. Dans la zone côtière, on retrouve la commune d'Azzefoun, par contre, dans la montagne et les hautes montagnes, on retrouve les communes de L.N.I, Ain El Hammam. Cependant, on constate que ces communes, malgré qu'elles disposent de potentialités apparentes à générer des ressources fiscales importantes, elles ne sont pas exploitées. Ceci est du d'une part, au manque d'initiative pour stimuler et encourager l'exploitation des potentialités existantes et d'autre part, aux entraves juridiques et administratives dont elles sont confrontées vis-à-vis de l'Etat.

3.3. Communes dont le ratio de richesse est supérieur à 800,00 DA/H

On retrouve principalement dans cette catégorie, les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached, Azazga et Boghni. Celles-ci sont de grandes agglomérations, chef lieux de daïra, disposant de zones industrielles et commerciales assez importantes, qui leurs procurent d'importantes richesses fiscales. Elles se localisent pour leur part dans la zone de plaine et de vallée.

Ces communes sont classées parmi les plus riches de la wilaya, vue l'importance de leurs ressources fiscales provenant des entreprises publiques et privées sises sur leurs territoires. Elles détiennent des ratios de richesse allant de 809,10 à 5964,97 DA/H.

La différence de richesse entre les communes étudiées est assez conséquente. À titre d'exemple, la commune de Tizi-Rached a enregistré en 2005, le ratio de richesse le plus élevé de la période et qui était de 6581,44 DA/H. Ce ratio est 61,18 supérieurs à celui enregistré par la commune de Beni Zekki en 2005. Il est également 80,32 fois supérieurs à celui enregistré par la commune de Zekri en 2000 et 2001. Le même constat est valable mais à un degré moindre pour les communes à revenu intermédiaire, tel que, la commune de Freha et Mekla. Celles-ci ont enregistré en 2006, des ratios de 645,15 et 648,12 DA/H, soit une différence de 3736,13 et 3733,16 DA/H, comparativement à la commune de Tizi Ouzou pour la même année.

Notons que la commune de Boghni et Azazga, malgré l'importance et l'élévation de leurs richesses fiscales, leurs ratios de richesse sont ajustés par leur nombre d'habitants élevé.

4. Etude du ratio : *Recettes d'exploitation, domaniales et patrimoniales/R.F*

Pour pouvoir apprécier le taux de contribution des recettes domaniales et patrimoniales dans les R.F des communes enquêtées, nous avons procédé à l'étude du ratio : ***Recette d'exploitation+recettes domaniales et patrimoniales/ Recettes de fonctionnement***

Les résultats que nous avons eus sont retracés dans le tableau suivant.

Tableau N°34 : Estimation de la part des recettes domaniales, patrimoniales et les recettes d'exploitation dans les R.F pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	M	T	M	T	M	T	M	T	M	T	M	T	M	T
Tizi-Ouzou	57138	9,44	35276	5,89	40014	6,89	803	0,12	28638	4,86	28638	3,26	35459	2,49
Tizi-Rached	3246	2,24	2150	1,45	1944	1,57	1205	0,83	244	0,14	1437	1,19	844	0,70
D.B.K	12481	33,98	18475	21,69	10358	14,76	5287	5,49	5461	8,53	9070	9,24	6930	5,68
Azazga	5309	6,96	4478	5,12	3461	2,44	3690	2,75	4969	3,44	4700	3,03	4933	3,23
Boghni	14849	22,33	10786	14,91	16009	28,81	15470	20,75	14495	21,52	14455	18,50	15625	17,21
Freha	1201	3,71	1895	6,18	730	1,40	386	0,76	414	0,88	479	1,00	431	0,84
Azzefoun	5661	23,01	3901	7,83	3148	6,81	6116	12,47	7720	14,27	5157	9,08	6770	12,46
Mekla	3728	10,57	3826	9,54	4724	10,28	5014	8,79	5779	10,91	3881	5,52	5306	9,38
L.N.I	6442	10,31	4966	7,97	3295	5,74	1004	1,74	3383	4,75	5276	7,40	5149	6,63
A.E.H	4440	14,10	3344	7,84	5118	11,63	950	2,41	5601	8,32	5601	8,32	5369	8,74
Ouaguenoun	1647	5,33	1347	3,46	626	1,58	580	1,29	701	1,27	1250	2,24	1290	2,20
Makouda	3134	10,57	488	1,52	742	2,49	654	2,15	479	1,48	888	2,61	826	1,95
Ain Zaouia	374	1,28	873	2,41	198	0,55	374	1,30	182	0,43	181	0,46	195	0,45
B. Zmenzer	522	2,74	301	1,40	495	1,83	405	1,34	421	1,44	582	1,98	609	1,99
Assi Youcef	1477	9,21	1493	5,78	1174	3,98	398	1,49	572	1,87	406	1,30	414	1,12
Zekri	1066	9,75	1257	8,57	71	0,57	56	0,49	206	1,73	4	0,03	46	0,31
Beni Zekki	1841	19,78	1213	8,32	878	7,02	216	1,37	350	2,25	393	2,51	472	2,92
Illilten	483	1,80	333	0,94	422	1,30	461	1,59	535	1,52	460	1,42	951	2,84
Ait Chafaâ	1881	17,69	807	0,41	1579	9,03	3185	16,46	3011	15,79	4070	20,39	3830	21,22
A.Oumalou	441	3,48	314	1,41	259	1,30	182	0,83	210	0,90	181	0,78	14	0,05

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Des ratios calculés dans ce tableau, il est rendu compte que les ressources domaniales, patrimoniales et d'exploitation sont extrêmement faibles pour les communes pauvres. Plus de 30% des communes étudiées recouvrent des montants inférieurs à 600 milliers de DA. La plupart d'entre elles sont des communes de montagne et de haute montagne. On retrouve également les communes de piémont et rare sont les communes de vallée du Sébaou.

Un niveau de recette relativement appréciable est constitué chez les communes de Tizi-Ouzou, Boghni et Azzefoun, pour soutenir et renforcer les R.F dont elles disposent. Celles-ci enregistrent des recettes patrimoniales qui dépassent parfois 56 438 milliers de DA.

La commune de Tizi-Ouzou qui grâce notamment à l'allocation des biens, tels que les marchés des fruits et légumes, halles, locaux, salles de cinéma, abattoirs, arrive à dégager un niveau de recettes moyen de 32 280 milliers de DA. De son côté, la commune de Boghni, avec son patrimoine important et diversifié enregistre une performance considérable en la matière, car cette catégorie de recette lui procure annuellement jusqu'à 17,81% des R.F pour la période étudié

En 2006, cette commune a réalisé 15 624 milliers de DA de recettes domaniales. Cependant, pour la même année, la commune d'Ait Oumalou n'a recouvré que 14 000 DA, soit une différence de 15610 DA, ce qui confirme son appauvrissement en recettes domaniales et patrimoniales. Le même constat est valable pour la commune de Zekri qui n'a recouvré en 2005 que 4 000 DA, soit 0 % de ses recettes de fonctionnement. Les recettes qu'elle a pu dégager entre 2000 et 2006, n'ont pas dépassé 1228 DA, soit une différence de 230308 milliers de DA, comparativement à la commune de Tizi Ouzou.

La commune d'Assi Youcef qui ne dégage même pas 233 milliers de DA par année, soit 1,50 % de ses recettes de fonctionnement, ainsi que les communes d'Ait Oumalou et tant d'autres communes pauvres qui sont issues du dernier découpage administratif intervenu en 1984 sont dépourvues de patrimoine productif de revenus; centre commerciaux, immeubles à usage d'habitation ou commercial, etc. Celles-ci se contentent exclusivement des seuls revenus que leurs procurent le ramassage scolaire et la location de quelques engins qui enregistrent un degré de vétusté prononcé.

Nous devons noter que l'indigence et la dégradation du patrimoine des collectivités territoriales remontent aux prélèvements successifs effectués en 1972, au titre des versements des terres agricoles et des terrains à bâtir au fonds national de la révolution agraire, à partir de 1981, avec la cession des biens immeubles bâtis à usage d'habitation et des locaux professionnels, ainsi qu'au découpage administratif de 1984, qui faute d'être décidé sur la base de critère de viabilité économique, a fait émerger des collectivités territoriales dépourvues d'un patrimoine productif de revenus. A cela, s'ajoute les tarifs très bas qui sont appliqués sur les biens communaux, lors de la location des biens meubles et immeubles qui ne dépassent pas parfois 300 DA, notamment pour les vieilles habitations, car elles sont occupées dans la plupart du temps par des catégories sociales défavorisées. Ajoutons à cela, le manque d'exploitation et d'initiative pour valoriser et maintenir le patrimoine existant, ainsi que la non tenue du sommier de consistance et le registre d'inventaire qui permet de mettre à jour pour connaître au préalable la consistance du patrimoine communal.

4.1. Etude du ratio *: Recettes domaniales, patrimoniales et d'exploitation/ Recettes fiscales*

*L*e tableau suivant, nous permet d'apprécier la part des recettes domaniales, patrimoniales et d'exploitation dans les recettes fiscales que mobilise chaque commune.

Tableau N°35: Evaluation de la part des recettes domaniales et patrimoniales dans les recettes fiscales des communes pour la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	La part moyenne
T-Ouzou	14,75	0,94	11,54	0,13	8,95	0,89	4,91	6,02
T-Rached	2,47	0,16	2,14	1,00	0,24	1,83	1,22	1,29
D.B.K	18,74	45,99	25,25	106,46	14,84	14,31	10,59	33,74
Azazga	7,79	6,80	5,10	5,50	5,71	5,80	5,52	6,03
Boghni	71,03	25,03	63,61	42,50	51,94	51,80	4,92	44,40
Freha	5,98	10,67	4,00	2,45	2,72	3,39	2,80	4,57
Azzefoun	36,33	26,89	18,37	63,03	73,80	46,41	67,70	47,50
Mekla	17,81	25,75	26,65	13,82	39,96	17,33	23,91	23,60
L.N.I	20,11	15,91	10,98	3,81	16,14	24,23	22,77	16,28
A.E.H	19,21	15,71	26,02	8,26	26,84	26,84	28,45	21,62
Makouda	12,42	9,86	5,82	5,94	9,41	17,27	16,28	11,00
Ouaguenoun	38,71	5,12	8,02	8,57	8,34	16,54	13,25	14,08
Ain Zaouia	3,50	9,66	2,26	5,08	3,13	3,66	4,64	4,56
Beni Zmenzer	6,49	5,08	8,27	7,03	10,09	18,74	27,07	11,82
Assi Youcef	19,45	22,96	19,70	19,41	58,25	20,93	43,26	29,14
Zekri	44,73	68,88	4,00	3,81	20,44	0,37	4,16	20,91
Beni Zekki	84,22	66,50	51,13	16,31	40,79	52,54	129,32	62,97
Illilten	7,42	6,01	9,19	54,88	20,36	25,71	66,97	27,22
Ait Chafaâ	78,02	29,33	9,19	235,93	1275,85	787,23	909,74	475,04
Ait Oumalou	6,85	4,86	6,29	4,83	6,90	8,32	0,47	5,50

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Le ratio qui exprime la part des recettes domaniales et patrimoniales sur les recettes fiscales ne dépasse pas en moyenne 6,03% durant la période étudiée pour les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached et Azazga. Cet état de fait, renvoie à l'importance de leurs richesses fiscales comparativement aux recettes domaniales et patrimoniales dérisoires dont elles disposent. Il en est de même pour les communes à revenu intermédiaire, dont le ratio moyen ne dépasse pas 23,60% de leurs recettes fiscales. Par contre, les communes de Boghni, Azzefoun et Ait Chafaâ, ont enregistré respectivement des ratios moyens variant entre 44.40, 47.50 et 475.04% de leurs recettes fiscales. Ceci est du à l'importance relative de leurs ressources domaniales et patrimoniales.

Le ratio moyen le plus élevé est de 475,04%. Celui-ci est enregistré par la commune d'Ait Chafaâ. L'élévation de ce ratio s'explique par l'importance relative de son patrimoine productif de revenu et la dégradation de ses recettes fiscales d'une année à une autre. Par contre, le ratio le plus faible est enregistré par la commune d'Ait Oumalou avec 5,50%. Cet état de fait est rendu à son appauvrissement en recettes domaniales et patrimoniales et des recettes fiscales.

4.2. Etude de la contribution moyenne des autres recettes dans les recettes de fonctionnement

Afin d'apprécier la contribution moyenne des autres recettes dans les recettes de fonctionnement, nous avons établi le tableau suivant

Tableau N°36 : Contribution moyenne des autres recettes dans les R.F pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et %)

Recettes / Communes	Recouvrement, subventions et participations		Produits Antérieurs		Produits exceptionnels et financiers	
	M	%	M	%	M	%
Tizi-Ouzou	2618	0,34	59942	7,82	171998	22,43
T-Rached	5458	3,89	13431	9,58	15356	10,95
D.B.K	9847	12,04	2450	3,00	8413	10,29
Azazga	3397	2,67	36357	28,53	7284	5,72
Boghni	4867	6,74	3592	4,98	14558	20,17
Freha	10122	22,72	5208	11,69	5065	11,37
Azzefoun	4270	8,93	7287	15,23	11746	24,55
Mekla	5632	11,00	4788	9,36	3675	7,18
L.N.I	5256	8,00	6924	10,54	17768	27,05
A.E.H	15544	30,76	4527	8,96	4329	8,57
Makouda	10391	22,44	5324	11,50	5630	12,16
Ouaguenoun	3380	10,25	4712	14,29	8816	26,74
Ain zaouia	3278	8,98	1235	3,38	12815	35,12
Beni Zmenzer	5173	19,35	3663	13,71	4192	15,68
Assi Youcef	3362	11,95	3452	12,27	3470	12,34
Zekri	2715	21,12	2939	22,87	2550	19,84
Beni Zekki	1093	7,69	1630	11,46	6578	46,26
Illilten	5388	16,77	4849	15,09	9951	30,97
Ait Chafaâ	1539	3,55	1087	2,51	9693	22,38
Ait.Oumalou	3201	14,82	384	1,78	7378	34,16

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Les autres recettes qui composent les recettes de fonctionnement du budget communal sont l'attribution du fonds commun de solidarité, les subventions et les participations, les produits antérieurs, ainsi que les produits exceptionnels et financiers.

Notons que les produits antérieurs concernent les recettes qui normalement sont recouvrées pendant un exercice, mais faute d'émission des titres de recettes au moment permettant leur mobilisation sont laissés pour l'année suivante. Par contre, les produits exceptionnels sont des recettes qui proviennent essentiellement des régies communales et des subventions d'équilibre, qui ne dépassent pas respectivement en moyenne 34.18, 24.42, 25.53, 36.92 et 31.89 % des R.F pour les communes de Tizi-Ouzou, Tizi Rached, D.B.K, Azazga et Boghni. Par contre, chez les communes à revenu moyen ces recettes contribuent entre 27, 54 et 48, 71% dans leurs R.F. Pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté, leurs contributions varient entre 50.76 et 63.83 %. Ceci s'explique

par l'importance du poids des subventions provenant de l'Etat et du F.C.C.L pour compenser la faiblesse de leurs ressources propres.

De l'étude de la structure des recettes de fonctionnement des B.C, nous pouvons affirmer que les recettes majeures qui les composent proviennent essentiellement des recettes fiscales et domaniales pour les communes riches, un degré moindre pour les communes à revenu moyen. Par contre, chez les communes pauvres et d'extrême pauvreté les recettes fiscales et patrimoniales sont d'une contribution dérisoire, comparativement aux subventions de l'Etat et du F.C.C.L.

Afin de faire face aux inégalités en terme de richesse fiscale entre communes, l'Etat intervient par l'octroi des subventions de péréquation dans le cadre de la solidarité financière intercommunale. Nous pouvons confirmer cet état de fait par l'étude du ratio ci-dessous.

4.3. Etude du ratio : Subvention *de péréquation/ Recettes de fonctionnement des communes*

Le tableau N°37, retrace les subventions de péréquation allouées aux communes étudiées, ainsi que les taux de leurs contributions dans les R.F des budgets communaux.

Tableau N°37: Evaluation du taux de présence des subventions de péréquation dans les R.F des communes enquêtées pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
Tizi-Ouzou	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
T. Rached	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
D.B.K	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Azazga	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Boghni	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Freha	845	2,61	845	2,76	10459	0,00	8844	17,53	8301	17,69	9699	20,19	9699	18,91
Azzeffoun	0	0	0	0	8543	0,00	9810	20,00	4095	7,57	4761	8,39	4761	8,76
Mekla	3999	11,34	4626	11,53	12976	20,08	12536	21,97	8992	16,97	11395	16,21	11395	20,15
L.N.I	0	0	0	0	4228	18,48	3296	5,72	7094	9,97	13389	18,78	13389	17,24
A.E.H	885	2,81	885	2,08	2106	28,23	4187	10,61	1505	2,23	1268	1,88	1268	2,06
Makouda	7248	23,44	7248	18,64	13859	7,36	16563	36,71	16563	30,08	16658	29,85	17118	29,16
Ouaguenoun	51	0,17	51	0,16	6881	4,79	8924	29,41	10283	31,74	11080	32,53	11080	26,16
Ain Zaouia	5338	18,24	5338	14,74	10148	34,99	11420	39,65	12136	28,64	12612	31,97	12612	29,25
B.Zmenzer	4207	22,11	4270	19,80	7481	23,07	8791	29,08	8402	28,75	8778	29,80	8778	28,67
Assi Youcef	4474	27,90	4545	17,58	8980	28,04	9762	36,51	11084	36,14	13174	42,26	15265	41,28
Zekri	1968	17,99	1968	13,42	2285	27,73	2712	23,75	2755	23,13	2734	19,86	2734	18,53
Beni Zekki	735	7,90	735	5,04	2029	30,48	2351	14,91	2495	16,03	3279	20,97	3279	20,28
Illilten	5688	21,16	5688	16,09	6877	18,26	7757	26,67	8134	23,07	8328	25,70	8328	24,88
Ait Chafaâ	1554	14,61	1554	0,78	663	16,21	1206	6,23	1685	8,83	188	0,94	188	1,04
A. Oumalou	3026	23,87	3071	13,77	6197	21,18	7168	32,85	6890	29,42	7341	31,51	7341	26,45

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous devons noter que plus les subventions de l'Etat et du F.C.C.L sont importantes dans le budget d'une commune, plus est limitée son autonomie financière, et plus est faible le pouvoir de décision des élus locaux.

Cette subvention attribuée par le F.C.C.L est une forme de redistribution de la fiscalité locale qui est à l'origine inégalement répartie entre toutes les communes.

Nous constatons que seules les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Boghni, Tizi-Rached et Azazga, et un degré moindre les communes d'Azzefoun et L.N.I n'ont pas bénéficié de la péréquation communale. Celles-ci ont des ratios de richesses supérieurs au ratio d'équilibre et n'ouvrent pas droit à l'obtention de cette subvention.

Toute au long de la période étudiée, le soutien financier en faveur des communes moyennement riche et les communes pauvres est régulier. L'augmentation des montants des subventions de péréquation s'explique par l'ampleur des inégalités financières intercommunales Cette catégorie de communes semble s'inscrire par conséquent dans une logique d'attente récurrente des pouvoirs de fonds sous forme de subventions.

Cette subvention occupe des parts prépondérantes dans le budget des communes pauvres et d'extrême pauvreté. Elle atteint en 2005, jusqu'à 42,26 et 32,85% des R.F pour les communes d'Assi Youcef et Ait Oumalou. De l'autre coté, pour les communes moyennement riches, elle occupe des parts variant entre 7,65 à 39,55 % de leurs R.F. Toutefois, nous constatons que la subvention de péréquation n'arrive pas à atténuer le cycle de reproduction des disparités territoriales, du fait de sa logique d'attribution qui est fondée sur deux facteurs déterminants : le ratio de richesse et le nombre d'habitants, ce qui défavorise les petites communes à nombre d'habitants limités, comparativement aux communes à nombre d'habitants élevé. Ajoutons à cela, le recensement de la population ne ce fait que chaque 10 ans, ce qui ne prend pas en compte son évolution réelle. Par conséquent, l'attribution de la péréquation en fonction du nombre d'habitants, encourage la plupart des communes dans leur inertie en matière d'augmentation des recettes fiscales ou patrimoniales et de réduction des dépenses improductives. Cet état de fait, nous fait apparaître réellement la péréquation comme un mécanisme de reproduction des inégalités financières entre collectivités territoriales[1].Pour cela, la solution aux disparités spatiales ne réside pas dans les dotations de l'Etat, mais elle est liée à la création de dynamiques de développement locales pour valoriser les ressources spécifiques des territoires[2].

En 2006, les communes de L.N.I, Mekla, ont bénéficié de 13 389 et 113 953 milliers de DA de subventions de péréquation. Ces montants sont plus élevés comparativement aux subventions attribuées aux communes d'Ait Chafaâ et Beni Zekki, au nombre d'habitants faible, et qui ont

[1] ANNICHE (A), p 302.
[2] Ibidem, Op.Cit, p 337.

bénéficié respectivement de 188 et 3279 milliers de DA pour la même année. Soit une différence de 13200 milliers de DA entre la commune de L.N.I et Ait Chafaâ, ainsi qu'une différence de 113 921 milliers de DA entre la commune de Mekla et la commune de Beni Zekki.

Le fait d'asseoir l'attribution de péréquation *« sur le ratio de richesse, principe égalité, ne met pas en doute le dynamisme de la collectivité locale et l'esprit d'initiative ? »*[1].

En abordant les inégalités financières inter C.T, GUENGUANT (A)[2]affirme *: «Ces concours financiers visent à atténuer les conséquences des inégalités et non pas leurs sources.».*

Afin de réduire les inégalités financières intercommunales, la majorité des communes étudiées en particulier et les autres communes en général fondent leurs espoirs et leur gestion sur les subventions de péréquation est qui sont destinées en principe à équilibrer les recettes fiscales des communes. Toutefois, le rôle de cet instrument est passé de la réduction des inégalités financières à la principale source de financement des dépenses obligatoires, principalement pour les communes qui présentent des budgets déficitaires. Par conséquent, le recours permanant à cette subvention pour le financement des besoins de fonctionnement a fini par créer un comportement d'assistanat et de soumission chez les élus locaux[3]qui se confortent désormais dans un rôle passif de quémandeurs en attente des subventions de l'Etat[4].

5. Etude du déficit budgétaire des communes

Le déficit budgétaire en termes comptables est le résultat entre les recettes et les dépenses réalisées au cours de l'année budgétaire. Celui-ci est une manifestation ex-post d'une décision financière fondée sur une inadéquation entre les tâches et les moyens[5].Cependant, cet état de fait, ne trouve pas uniquement son origine dans l'explication qu'on a abordée dans le chapitre II de la première partie. Le déficit budgétaire des communes peut être imputé également aux facteurs suivants :

- ✓ Problème de recouvrement des ressources, notamment fiscales ;
- ✓ Importance des dépenses obligatoires ;
- ✓ Absence d'un levier fiscal entre les mains des élus locaux pour pouvoir jouer la régulation de la gestion des affaires locales[6].

[1] Hocine (A), «La structure des finances locales, limites et exigences des réformes en cours», In revue du C.E.N.E.A.P, n° 12, 1998, Op.Cit, p 23.
[2] GUENGUANT (A), «Péréquation, solidarité et correction des inégalités financières urbaines», Op.Cit, p3.
[3] SID ALI (M), In revue du CENEAP n°26 ; Op Cit, p 15.
[4]AHMED ZAID CHERTOUK (M), «Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou», Op.Cit, Pp.10-30.
[5] ANNICHE (A), Op.Cit, p 358.
[6] Ibidem, Op.Cit, p 362.

Le tableau n°38, retrace l'évolution des déficits budgétaires et des S.E.E des communes étudiées. Les chiffres retracés à l'intérieur, nous permettent de distinguer trois catégories de communes :

- Les communes riches qui sont épargnées par le problème du déficit budgétaire ;
- Les communes moyennement riches qui sont déficitaires, mais à des degrés différents ;
- Les communes pauvres et d'extrême pauvreté qui sont quasiment déficitaires.

La première catégorie, couvre ses dépenses sans difficultés financières parce qu'elle recueille d'importantes recettes fiscales. C'est le cas des communes de Tizi-Ouzou, Azazga et Tizi-Rached. Nous retrouvons par contre, dans la deuxième catégorie, les communes de D.B.K, Boghni, Freha, Azzefoun, Mekla, L.N.I et Ain-El-Hammam. Celles-ci ne sont pas à l'abri du déficit budgétaire. Enfin, dans la troisième catégorie, nous retrouvons le reste des communes qui souffrent de l'augmentation des charges obligatoires, notamment les charges des personnels, les frais de fonctionnement des écoles primaires, les frais de gestion courant.

Pour pallier les insuffisances du système fiscal local et remédier au constat alarmant des déficits budgétaires des communes, le F.C.C.L intervient en octroyant la subvention exceptionnelle d'équilibre, et ceci dans un processus de consolidation et de coordination des ressources financières locales.

Tableau N°38: Evolution des déficits budgétaires et des S.E.E des communes étudiées pour la période 2000-2008 (En milliers de DA)

Années	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
Communes	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E	D.B	S.E.E
Tizi-Ouzou	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Tizi-Rached	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
D.B.K	/	/	/	/	/	/	/	/	8786	8500	8500	8000	5000	5000	/	/	/	/
Azazga	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Boghni	/	/	650	500	/	/	/	/	/	/	17324	12000	5000	5000	5000	5000	/	/
Freha	/	/	8176	7100	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Azzefoun	/	/	1520	950	/	/	/	/	5500	5500	/	/	13000	13000	8000	8000	5000	5000
Mekla	2725	2520	6417	6300	1401	1401	/	/	/	/	7919	7000	3500	3500	/	/	/	/
L.N.I	/	/	/	/	821	710	2998	2500	10382	8000	8000	8000	6500	6000	/	/	/	/
A.E.H	/	/	/	/	/	/	2233	2130	7753	7000	6500	6000	10000	9500	/	/	5000	5000
Makouda	10101	7828	10000	10000	7072	7000	8032	8000	7029	6500	5002	5000	6500	6000	3100	3100	/	/
Ouaguenoun	4227	4100	1537	1320	1236	1100	1406	1200	/	/	7662	7500	5500	4000	6500	4000	/	/
Ain Zaouia	/	/	1095	1000	409	350	2133	1900	11221	10000	9357	9000	10000	9500	9600	8000	/	/
B. Zmenzer	/	/	/	/	2304	2100	/	/	/	/	5707	5000	4500	2700	/	/	/	/
Assi Youcef	2207	2000	3500	3000	4500	4200	2850	2200	3310	3300	3360	3000	4500	3900	6700	5000	/	/
Zekri	/	/	228	190	522	480	/	/	2873	2800	4547	4000	4294	4000	6800	6000	3000	3000
Beni Zekki	1223	1000	807	750	/	/	8850	7800	7503	7500	6460	6000	7800	6500	7500	7000	5000	5000
Illilten	/	/	/	/	/	/	/	/	9155	8000	11516	9000	12000	9000	10500	9000	/	/
Ait Chafaâ	6000	6000	7000	6500	4880	4800	6023	6000	9929	9500	12726	9500	10150	10000	12000	11050	8000	7500
Ait Oumalou	5323	5000	4200	4000	5000	5000	5282	5200	6484	6200	6524	6500	6300	6000	5500	3000	/	/

Source:Etabli par l'auteur à partir des données remises par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou

5.1. Etude du ratio : S*ubvention exceptionnelle d'équilibre/Déficit budgétaire*

Nous constatons des données retracées dans le tableau précédent, que tout au long de la période étudiée, le soutien financier en faveur des communes moyennement riche et les communes pauvres est régulier. L'augmentation des montants des S.E.E s'explique par l'ampleur des déficits budgétaires de celles-ci, en attente récurrente des subventions de l'Etat afin d'équilibrer leurs budgets déficitaires. Ces déficits ne cessent de prendre de l'ampleur dans le temps et dans l'espace, constituant une surcharge pour le F.C.C.L.

La S.E.E suit la même trajectoire d'évolution des déficits budgétaires enregistrés par les communes enquêtées. Son volume diffère d'une catégorie de commune à une autre.

Les seules communes étudiées qui ne sollicitent pas son attribution sont les communes de Tizi-Ouzou, Tizi- Rached, D.B.K, Azazga et Boghni, qui disposent de recettes fiscales et patrimoniales appréciables. *N*ous retrouvons, à un degré moindre les communes de D.B.K, Freha, Azeffoun, Boghni et Mekla. Son apport leur constitue une source secondaire du fait que les fonds recueillis, ne dépassent pas le seuil de 25% en moyenne annuelle des recettes de fonctionnement qu'elles collectent. Par contre, le recours à ce type de financement est une source omniprésente à caractère permanant dans le budget de fonctionnement des communes pauvres et d'extrême pauvreté. Elle contribue entre 29.10, 39.59 et 56.83 %s de leurs R.F, égalisant et dépassant parfois celui des recettes fiscales que mobilisent annuellement, les communes de Beni Zmenzer, Assi Youcef, Ait Chafaâ et Ait Oumalou.

Ces évolutions constatées dans l'attribution de cette subvention font preuve de la volonté de l'Etat de réduire les inégalités financières en termes de richesses fiscales et de faire prévaloir l'égalité des citoyens devant l'accès aux biens et des services publics locaux. Sans sa présence, la majeure partie de leur fonctionnement serait vouée à l'échec, du fait de leur incapacité de régler les dépenses obligatoires incompressibles des frais des personnels, l'électricité, le gaz, etc., ainsi que d'égaliser leurs ratios de richesse avec le ratio national d'équilibre. De ce fait, plus cette subvention est importante dans les recettes de fonctionnement du budget communal, plus est limitée l'autonomie financière, et moins est faible la marge de manœuvre des autorités locales.

5.2. Estimation des déficits budgétaires couverts et non couverts des communes

Le tableau qui suit retrace l'estimation des déficits budgétaires des communes, couverts et non couverts pour la période 2000-2008.

Tableau N°39 : Estimation des déficits budgétaires des communes couverts et non couverts pour la période 2000-2008 (En %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	/	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C	D.B.C	D.B.N.C
Tizi-Ouzou	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
Tizi-Rached	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
DB.K	/	/	/	/	/	/	/	/	/	3,26	94,12	5,88	100	0	/	/	/	
Azazga	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	
Boghni	/	/	76,92	23,08	/	/	/	/	/	/	69,27	30,73	100	0	100	0	/	
Freha	/	/	86,83	13,16	/	/	/	/	/	/	/	100	/	/	/	/	/	/
Azefoun	/	/	62,50	37,50	/	/	/	/	/	/	/	100	100	0	100	0	100	0
Mekla	92,47	7,53	98,17	1,82	100	0	/	/	/	/	88,39	11,61	100	0	/	/	/	/
L.N.I	/	/	/	/	86,47	13,52	83,39	16,61	77,06	22,94	100	0	92,31	7,69	/	/	/	/
A.E.H	/	/	/	/	/	/	95,39	4,61	90,29	9,71	92,31	7,69	95,00	5,00	/	/	100	0
Makouda	77,49	22,51	100	0	98,98	1,02	99,60	0,40	92,47	7,53	99,96	0,04	92,31	7,69	100	0	/	/
Ouaguenoun	96,99	3,01	85,88	14,12	88,99	11,01	85,35	14,65	/	/	97,89	2,11	72,73	27,27	61,54	38,46	/	/
Ain Zaouia	/	/	91,32	8,68	85,57	14,43	89,08	10,92	89,12	10,88	96,18	3,82	95,00	5,00	83,33	16,67	/	/
B. Zmenzer	/	/	/	/	91,14	8,85	/	/	/	/	87,61	12,39	60,00	40,00	/	/	/	/
Assi Youcef	90,62	9,38	85,71	14,29	93,33	6,67	77,19	22,81	99,70	0,30	89,29	10,71	86,67	13,33	74,63	25,37	/	/
Zekri	/	/	83,33	16,67	91,95	8,05	/	/	97,46	2,54	87,97	12,03	93,15	6,85	88,24	11,76	100	0
Beni Zekki	81,76	18,24	92,93	7,06	/	/	88,14	11,86	99,96	0,04	92,88	7,12	83,33	16,67	93,33	6,67	100	0
Illilten	/	/	/	/	/	/	/	/	87,38	12,62	78,15	21,85	75,00	25,00	85,71	14,29	/	/
Ait Chafaâ	100	0	92,85	7,14	98,36	1,64	99,62	0,38	95,68	4,32	74,65	25,35	98,52	1,48	92,08	7,92	93,75	6,25
Ait Oumalou	93,93	6,07	95,23	4,76	100	0	98,45	1,55	95,62	4,38	99,63	0,37	95,24	4,76	54,55	45,45	100	0

Source : Etabli par l'auteur à partir des données remises par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

De l'analyse des ratios calculés dans le tableau précédent, il découle que le déficit budgétaire n'est pas couvert en totalité dans toutes les communes, vue l'ampleur des charges incombant au F.C.C.L, notamment la prise en charge des frais de la garde communale.

Chaque année, cet établissement fait face à une pression tendue de la part des communes pour l'octroi des S.E.E. Ces aides tendent à devenir systématiques et incitent les communes à présenter un budget en déséquilibre. Cependant, son obtention n'est pas une solution appropriée au déficit budgétaire des communes, dans la mesure où elle peut les inciter à une mauvaise gestion financière, engendrant par la suite un comportement d'assistanat permanant.

Vue le caractère aléatoire et incertain de la S.E.E, elle sert à éponger entre 60,07 à 99,63 % du montant des déficits budgétaires des communes. Autrement dit, le déficit budgétaire qui n'est pas couvert varie entre 0,37 à 39,93%.

Nous devons noter que la S.E.E permet uniquement aux communes d'assurer le fonctionnement de leurs services à court terme sans pour autant contribuer à leur développement à long terme, en matière d'infrastructures socio-économiques de base.

Une fois que nous avons étudié la structure des ressources qui sont mobilisées par les communes pour leur fonctionnement, la question est de voir : Comment sont-elles réparties ? Quelles sont les dépenses qui consomment le plus de crédits?

Pour répondre ces questionnements, nous nous intéressons à l'étude de l'évolution de la structure des dépenses de fonctionnement.

Sous section (2) :Etude des principaux ratios de la section dépenses de fonctionnement du B.C

Avant de procéder à l'étude des ratios de la section dépenses de fonctionnement, nous procéderons en premier lieu à l'étude de leur évolution dans les budgets communaux.

1. Etude de l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes et leur structure

Le tableau suivant retrace l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes étudiées. Celui-ci montre qu'elles ont la même tendance évolutive que les recettes de fonctionnement, étant donné que la commune est confrontée à l'obligation de l'équilibre de son budget.

Globalement, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des différentes communes aussi bien riches que pauvres enregistre une trajectoire de progression relativement contenue. Cependant, la progression dans leur évolution est plus importante chez les communes riches que chez les communes pauvres. Cet état de fait n'est pas du à leur maîtrise, mais ceci est dû au faible nombre d'habitants dont elles disposent comparativement aux communes riches. Elles sont aussi moins dotées en nombres d'employés. De ce fait, l'évolution de ces dépenses est proportionnelle à la

concentration démographique communale et au volume des activités socioéconomiques. Par conséquent, les charges induites en fonctionnement augmentent plus vite chez les communes les plus peuplées et à nombre d'employés élevés.

Tableau N°40 : Evolution des D.F des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution moyenne
Tizi-Ouzou	603053	597698	529772	689128	566234	845627	1213182	720671
Tizi-Rached	144986	148323	134433	103058	176463	112555	121093	134416
D.B.K	86822	57177	108313	96319	64025	97282	115379	89331
Azazga	76286	138769	149959	134126	127448	140539	133822	128707
Boghni	66498	72337	55102	73530	67356	86111	81486	71774
Freha	32387	30668	38174	46926	42334	40771	51300	40366
Azefoun	24603	49793	41532	49243	53688	114768	54336	55423
Mekla	35253	40125	41532	43899	52975	70815	54741	48477
L.N.I	62454	62314	54319	68937	71148	69557	64577	64758
A.E.H	31484	42639	45464	43146	61708	61708	61443	49656
Makouda	30925	38885	39023	39576	46300	41999	51256	41138
Ouaguenoun	29656	32176	27439	27755	30074	29457	42355	31273
Ain Zaouia	29275	36205	33104	30839	41904	40529	42454	36330
Beni Zmenzer	19530	21563	21831	25531	27135	26051	29970	24516
Assi Youcef	16314	25851	26186	25057	30666	31006	35474	27222
Zekri	10938	14670	8695	8449	11028	13800	14692	11753
Beni Zekki	10350	14576	11532	12496	13217	13605	15955	13104
Illilten	26877	35350	29453	29124	33789	35336	32708	31805
Ait Chafaâ	10652	19865	15241	20915	19066	17205	17788	17247
Ait Oumalou	11478	22280	20928	22140	23233	22278	27197	21362

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des comptes administratifs remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou**.**

Les dépenses de fonctionnement ont atteint leur apogée en 2006, pour la commune de Tizi-Ouzou avec un montant de 1213182 milliers de DA. A l'inverse, le plus faible montant est enregistré en 2003, par la commune de Zekri avec 8448 milliers de DA, soit une différence de 1 204 734 milliers de DA, entre ces deux communes.

Nous devons signaler que l'augmentation sans cesse des dépenses de fonctionnement pour les communes ne signifie nullement l'augmentation du service rendu à la population et l'amélioration de son cadre de vie. Leur progression s'explique également par les facteurs suivants :

- Augmentation du nombre des missions dévolues à la commune ;
- Augmentation des facteurs de production ;
- Phénomène de l'urbanisation accéléré ;
- Prise en charge de l'action sociale et des personnes les plus démunies ;
- Importance des allocations familiales, notamment à partir du désengagement de la C.N.A.S (caisse nationale d'assurance sociale) de la prise en charge des charges sociales ;

- Prédominance des dépenses obligatoires, notamment les dépenses des personnels et les dépenses de gestion courantes.

***L**es* questions qui se posent sont de voir : Comment sont-elles financées les dépenses de fonctionnement ? Quelles sont les catégories de dépenses qui provoquent leur évolution dans les budgets communaux?

***P**our* répondre à ces questions, nous avons procédé à l'étude du mode de financement de ces dépenses et leur affectation.

2. Etude du mode de financement des dépenses de fonctionnement communales

***P**our* nous permettre de voir la logique qui domine dans le financement des charges des communes, nous avons procédé au calcul de deux ratios indispensables :

Recettes fiscales /Dépenses de fonctionnement

Recettes domaniales et patrimoniales/Dépenses de fonctionnement

2.1. Etude du ratio : R*ecettes fiscales /Dépenses de fonctionnement*

Tableau N°41: Appréciation du taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales, les recettes domaniales et patrimoniales pour la période 2000-2006 (En%)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D
Tizi-Ouzou	64,24	9,47	62,76	5,90	65,46	7,55	87,59	0,12	56,52	5,06	78,46	3,39	59,54	2,92
Tizi-Rached	90,81	2,24	70,25	1,45	67,46	1,45	116,49	1,17	58,44	0,14	69,82	1,28	57,10	0,70
D.B.K	76,71	14,38	775,86	35,68	37,87	9,56	5,16	5,49	57,47	8,53	65,17	9,32	56,72	6,01
Azazga	89,29	6,96	47,43	3,23	45,20	2,31	49,50	21,03	68,23	3,90	57,62	3,34	66,78	3,69
Boghni	31,44	22,33	59,58	14,91	45,67	29,05	40,95	2,10	41,43	21,52	32,41	16,79	38,45	19,17
Freha	62,01	3,71	57,90	6,18	47,53	1,91	33,51	0,82	35,93	0,98	34,66	1,17	29,99	0,84
Azzefoun	63,34	23,01	29,14	7,83	41,25	7,58	19,70	12,42	19,48	14,38	9,68	4,49	18,40	12,46
Mekla	59,39	10,58	37,03	9,53	42,67	11,37	82,66	11,42	27,30	10,91	31,63	5,48	40,54	9,69
L.N.I	51,29	10,32	50,10	7,97	55,24	6,07	38,21	1,46	29,46	4,75	31,30	7,58	35,02	7,97
A.E.H	73,40	14,10	49,93	7,84	43,25	11,26	26,67	2,20	33,81	9,08	33,81	9,08	30,72	8,74
Ouaguenoun	42,88	5,33	35,13	3,46	27,52	1,60	24,67	1,46	16,08	1,51	17,24	2,98	15,46	2,52
Makouda	3,88	10,57	29,60	1,52	33,60	2,70	27,49	2,36	19,10	1,59	18,23	3,02	14,72	1,95
Ain Zaouia	36,50	1,28	24,96	2,41	26,41	0,60	23,88	1,21	13,89	0,44	1,85	0,45	0,86	0,46
B. Zmenzer	41,21	2,67	27,48	1,40	27,41	2,27	22,58	1,59	15,37	1,55	11,92	2,24	75,08	20,31
Assi Youcef	46,55	9,06	25,16	5,78	22,76	4,48	8,18	1,59	3,20	1,87	6,26	1,31	2,70	1,17
Zekri	21,79	9,74	12,44	8,57	20,01	0,82	17,40	0,66	9,14	1,86	7,80	3,00	7,53	0,31
Beni Zekki	21,12	17,79	12,51	8,32	14,89	7,62	10,60	1,73	6,49	2,65	5,50	2,89	2,29	2,96
Illilten	24,23	1,80	15,68	0,94	15,69	1,43	2,88	1,58	7,78	1,58	5,06	1,30	4,34	2,91
Ait Chafâa	22,63	3,84	13,85	4,06	12,71	1,24	6,45	1,24	13,10	0,82	9,76	0,90	10,85	0,81
Ait Oumalou	56,12	3,84	29,00	1,41	19,66	1,24	17,02	0,82	13,10	0,90	9,76	0,81	10,85	0,05

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

***D**e* l'analyse des ratios retracés dans le tableau n°41, on constate que les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached et Azazga ont réalisé respectivement des taux de couverture en

dépenses de fonctionnement, allant respectivement de 41,42 à 78,42% des recettes fiscales, ce qui laisse peu de marges de manœuvres aux élus locaux et rend difficile toute initiative en matière de développement local ou l'amélioration de la qualité des services publics rendus aux citoyens. De l'autre coté, le financement par le biais des ressources fiscales locales ne dépasse pas 50,89 % des dépenses de fonctionnement pour les communes à revenus intermédiaires. Pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté, le taux de couverture moyen ne dépasse pas 31,58% des recettes fiscales dont elles disposent.

Notons que les taux les plus faibles sont enregistrés par la commune d'Ain Zaouia en 2005 et 2006, avec 0,86 et 1,85%, ensuite par la commune d'Ait Chafaâ en 2004, avec 1,24%, ainsi que par la commune d'Illilten 2003 avec 2,88 %, soit une différence de couverture par rapport à la commune de Tizi-Ouzou de 84,71%. Cet état de fait renvoi à la difficulté pour ces communes à suivre l'évolution des D.F comparativement aux ressources propres dont elles disposent.

2.2 : Etude du ratio : R*ecettes domaniales et patrimoniales /Dépenses de fonctionnement*

De l'analyse des données du N°41, il apparaît que la contribution des recettes domaniales et patrimoniales dans le financement des dépenses de fonctionnement ne dépasse pas 9,86% pour la majorité des communes enquêtées. Ceci renvoie à l'extrême faiblesse des recettes domaniales et patrimoniales dans le financement de leurs budgets respectifs, ainsi qu'aux dépenses de fonctionnement qui s'élèvent de plus en plus.

Chez les communes d'Azzefoun, Boghni et Ait Chafaâ, cette catégorie de recettes contribue en moyenne entre 11,74, 17,98 à 17,31 % dans le financement de leurs D.F. Ceci est inhérent à l'importance relative des recettes domaniales et patrimoniales dont elles disposent comparativement aux autres communes. Pour cela, le taux de couverture le plus élevé en recettes domaniales et patrimoniales est enregistré en 2005, par la commune d'Ait Chafaâ, avec 36,60%, ensuite par la commune de Boghni en 2002, avec 29,05 %.

Par contre, le taux le plus faible est enregistré par la commune d'Ait Oumalou, avec 0,05%, soit une différence de 19,12% comparativement à la commune d'Azzefoun durant la même année.

3. Etude de l'affectation des dépenses de fonctionnement des communes de l'échantillon

De l'étude de la structure du budget communal, nous constatons que les D.F concernent essentiellement : les charges des personnels, les frais de gestion courants, les transferts et participations, le prélèvement, les charges antérieures, les charges exceptionnelles et financières.

Afin de déterminer les grandes rubriques qui consomment plus les dépenses de fonctionnement et le niveau de service public rendu aux citoyens, nous avons procédé au calcul de l'importance de deux dépenses majeures qui sont liées aux frais des personnels et les dépenses de gestion courantes, vue leur prédominance dans le budget communal par rapport aux autres charges.

3.1. Etude du ratio : *Frais des personnels/Dépenses de fonctionnement*

Tableau N°42 : Appréciation du taux de couverture des frais des personnels par les dépenses de fonctionnement des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
Tizi-Ouzou	210598	34,92	211458	35,38	253101	47,78	265178	38,48	264571	46,72	299231	35,39	343090	28,28
Tizi-Rached	41753	28,80	41753	28,15	52796	39,27	60412	58,62	48045	27,23	62648	55,66	69348	57,27
D.B.K	18499	21,31	30499	53,34	24240	22,38	23860	24,77	24912	38,91	30205	31,05	35714	30,95
Azazga	25965	34,04	33507	24,15	35208	23,48	35175	26,23	40130	31,49	39805	28,32	44777	33,46
Boghni	16432	24,71	16035	22,17	17680	32,09	18308	24,90	20705	30,74	21372	24,82	23048	28,28
Freha	19069	58,88	20948	68,31	21886	57,33	22479	47,90	25105	59,30	26743	65,59	28997	56,52
Azzefoun	13087	53,19	40187	80,71	21886	52,70	25623	52,03	28881	53,79	30160	26,28	32490	59,79
Mekla	34149	96,87	34199	85,23	34940	84,13	34938	79,59	43418	81,96	46418	65,55	49125	89,74
L.N.I	24246	38,82	24246	38,91	29075	53,53	31834	46,18	31751	44,63	29462	42,36	31191	48,30
A.E.H	16224	51,53	16251	38,11	17726	38,99	21832	50,60	20834	33,76	20834	33,76	30802	50,13
Ouaguenoun	13794	44,60	18396	47,31	15966	40,91	18287	46,21	19572	42,27	19325	46,01	22143	43,20
Makouda	18842	63,54	26377	81,98	22616	82,42	22116	65,89	26455	87,97	25485	86,52	28862	68,14
Ain Zaouia	5369	18,34	5873	16,22	17953	54,23	17866	57,93	19173	45,75	20096	49,58	20530	48,36
B. Zmenzer	6770	34,66	6767	31,38	8911	40,82	9737	38,14	10879	40,09	11129	42,72	12035	40,16
Assi Youcef	8851	54,25	9095	35,18	10448	39,90	10448	41,70	14133	46,09	13966	45,04	14355	40,47
Zekri	10938	53,48	14670	71,85	8695	37,51	8449	48,51	11028	41,62	13800	51,26	14692	44,81
Beni Zekki	9491	91,70	10317	70,78	11532	90,66	12496	98,05	13217	85,62	13605	86,30	15955	95,69
Illilten	6814	25,35	6765	19,14	7658	26,00	8045	27,62	9119	26,99	9577	27,10	10601	32,41
Ait Chafâa	4651	43,66	4651	23,41	5560	36,48	5495	26,27	5618	29,47	6584	38,27	8225	46,24
Ait Oumalou	6516	56,77	6698	30,06	12661	60,50	12121	54,75	13113	56,44	13522	60,70	16188	59,52

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Comme le montre ce tableau, les dépenses des personnels constituent la principale dépense de fonctionnement, pour laquelle les élus ne disposent que d'une faible marge de manœuvre[1], étant donné que la commune utilise beaucoup plus le facteur travail que le capital. Cette dépense est caractérisée par une certaine rigidité structurelle latente et prenne le dessus sur les autres charges. Elle augmente d'année en année et d'une commune à autre.

Les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Azazga et Boghni, ont réalisé respectivement des moyennes en dépenses des personnels de 1 847 230, 376 758 et 251 381 milliers de DA, soit respectivement des taux variant entre 24,12 à 46,21% des dépenses de fonctionnement.

Chez les communes de Mekla, L.N.I, Freha et A.E.H. Cette dépense varie entre 46,03 à 67,99 % de leurs D.F. Par contre, chez les communes pauvres et d'extrême pauvreté qui souffrent du problème de l'ampleur des charges des personnels, comparativement aux autres communes, cette catégorie de dépenses dans leurs budgets s'accapare la part du lion, du fait que les taux enregistrés ont varié entre 45,77 à 78,53 %.

[1] La marge de manœuvre des collectivités territoriales tient au pouvoir des autorités locales de jouir d'une liberté de décision financière en termes de dépenses et de recettes.

Les dépenses des personnels pour la commune d'Assi Youcef, tout au long de la période étudiée ne dépassent pas 14355 milliers de DA, soit une moyenne de 15266 milliers DA. Le même constat est valable pour la commune de Zekri avec une moyenne de 40787 milliers DA, soit une différence de 1 831 964 milliers de DA, entre la commune de Tizi-Ouzou et la commune d'Assi Youcef ainsi qu'une différence de 210 594 milliers de DA entre la commune d'Azazga et la commune de Zekri. Ces faibles montants en dépenses des personnels pour ces deux communes pauvres peuvent signifier un sous encadrement, voire une insuffisance des personnels, d'où des prestations en services publics insuffisantes. Par conséquent, cette catégorie de communes semble signifier qu'elles sont vides juridiquement. C'est-à-dire elles sont constituées uniquement d'un nom et un chef lieu.

Nous relevons la commune d'Ain Zaouia dont le ratio est égal à 78 % en 2006. Ceci signifie que presque la quasi-totalité des D.F est orientée pour la couverture des frais des personnels. On s'interroge alors : Comment est-ce que cette commune arrivera-t-elle à initier des projets porteurs de développement local avec des dépenses en personnels assez faramineuses?

3.2. Etude du ratio : ***Dépenses des personnels/Recettes de fonctionnement***

Le niveau des recettes de fonctionnement est un facteur déterminant quant à la part qu'occupent les dépenses des personnels dans le total des dépenses de fonctionnement.

Afin de nous rendre compte de ceci, nous avons procédé au calcul du ratio : ***Dépenses des personnels/Recettes de fonctionnement.*** Les résultats sont retracés dans le tableau suivant.

Des ratios retracés dans le tableau N°43, il ressort que les communes d'aisance financière (Tizi-Ouzou, Tizi Rached, Azazga et D.B.K) arrivent à couvrir la totalité de leurs frais des personnels et quelques autres dépenses obligatoires. Ceci est du à l'importance des recettes fiscales dans leurs budgets respectifs. Celles-ci présentent des dépenses des personnels qui avoisinent en moyenne entre 23 à 38 % du total des recettes de fonctionnement.

Ces faibles taux de couverture sont dus à l'indigence et l'extrême faiblesse des ressources fiscales et patrimoniales dans leurs budgets respectifs. Ils sont dus également à la faiblesse des recettes de fonctionnement dont disposent ces communes, notamment pour Ait Oumalou, Ait Chafaâ, Beni Zmenzer et Beni Zekki.

Tableau N°43: Evaluation des taux de couverture des dépenses des personnels par les recettes de fonctionnement des communes pour la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Taux de couverture moyen
Tizi-Ouzou	34,81	35,32	43,56	38,5	44,89	34,04	24,07	36,46
D.B.K	28,80	28,15	42,61	41,52	27,23	51,67	57,27	39,61
Tizi-Rached	50,37	35,81	34,55	24,76	38,91	30,77	29,29	34,92
Azazga	34,04	38,30	24,82	26,25	27,76	25,69	29,30	29,45
Boghni	96,87	85,23	76,01	61,23	81,96	66,01	86,88	79,17
Freha	24,71	22,17	31,82	24,56	30,74	27,35	25,38	26,67
Azzefoun	53,19	80,71	47,35	52,25	53,37	53,13	59,80	57,11
Mekla	58,88	68,31	42,03	44,55	53,50	55,66	56,53	54,21
LN.I	38,82	38,91	50,63	55,3	44,63	41,33	40,17	44,26
A.E. H	51,53	38,11	40,29	55,3	30,94	30,94	50,13	42,46
Makouda	63,54	81,98	75,83	70,73	81,67	74,83	68,14	63,82
Ouaguenoun	44,60	47,31	40,31	40,53	35,55	34,63	37,71	40,09
Ain Zaouia	18,34	16,22	49,61	62,02	45,24	50,94	18,34	34,63
Beni Zmenzer	55,19	35,18	35,46	32,21	46,09	44,81	38,82	36,74
Assi Youcef	18,34	16,22	49,61	62,02	45,24	50,94	47,61	41,43
Zekri	43,75	42,34	31,81	28,39	29,46	32,99	45,56	30,61
Beni Zekki	25,35	19,14	23,58	27,66	25,86	29,55	31,67	26,12
Illilten	25,35	19,14	23,58	27,66	25,86	29,55	25,35	21,59
Ait Chafaâ	35,58	31,38	33,03	32,21	37,23	37,79	39,30	35,22
Ait Oumalou	51,39	30,03	63,57	55,54	55,99	58,04	58,33	53,27

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Il faut noter que ce sont les communes dépourvues financièrement qui souffrent du poids des charges des personnels dans le total des R.F, du fait que 50% des communes de l'échantillon n'arrivent pas à payer les charges des personnels. Cet état de fait réduit les marges de manœuvres des élus locaux et limite le choix entre les dépenses obligatoires et les dépenses facultatives.

Tableau N°44: Estimation du taux de couverture des dépenses des personnels par les recettes fiscales et les recettes domaniales des communes pour la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D
Tizi-Ouzou	183,96	27,13	178,04	16,68	137,02	15,81	228,06	0,30	120,96	10,82	106,97	9,57	210,52	10,34
Tizi-Rached	315,35	7,77	3154,47	5,15	171,78	3,68	198,73	1,99	214,66	0,51	125,45	2,29	99,71	1,22
D.B.K	360,04	67 ,47	131,72	60,58	169,20	42,73	20,81	22,16	147,70	21,92	209,89	30,03	183,24	19,40
Azazga	262,33	20,45	196,45	13,36	192,53	9,83	190,66	10,49	216,68	12,38	203,45	11,81	199,59	11,02
Boghni	127,22	90,37	268,77	67,27	142,34	90,55	198,81	84,50	134,79	70,01	130,58	67,64	1376,89	67,79
Freha	105,31	6,30	84,76	9,05	82,91	3,34	69,96	1,72	60,59	1,65	52,84	1,79	53,05	1,49
Azzefoun	119,07	43,26	36,10	9,71	78,28	14,38	37,87	23,87	36,22	26,73	36,84	17,10	30,78	20,84
Mekla	61,31	10,92	43,45	11,19	50,72	13,52	103,86	14,35	33,31	13,31	48,25	8,36	45,18	10,80
L.N.I	132,11	26,57	128,76	20,48	103,21	11,33	82,75	3,15	66,01	10,65	73,90	17,91	72,51	16,51
A.E.H	142,43	27,37	131,01	20,58	110,94	28,87	52,71	4,35	100,15	26,88	100,15	26,88	61,28	17,43
Ouaguenoun	96,13	11,94	74,26	7,32	67,27	3,92	53,39	3,17	38,05	3,58	37,46	6,47	35,79	5,83
Makouda	42,97	16,63	36,11	1,85	40,76	3,28	33,73	295,93	21,71	1,81	21,07	3,48	21,61	2,86
Ain Zaouia	199,01	6,97	153,87	14,86	48,69	1,10	41,22	2,09	30,35	0,95	24,61	0,90	20,48	0,95
B. Zmenzer	118,88	7,71	87,57	4,45	67,15	5,55	59,21	4,16	38,34	3,87	27,91	5,23	18,70	5,06
Assi Youcef	85,80	16,69	71,50	16,42	57,03	11,24	19,62	89,64	6,95	4,05	13,89	2,91	6,67	2,88
Zekri	21,79	5,21	12,44	6,16	20,01	0,31	17,40	0,32	9,14	0,78	7,80	0,01	7,53	0,14
Beni Zekki	23,03	19,40	17,68	11,76	14,89	6,90	10,60	1,69	6,49	2,27	5,50	2,49	2,29	2,83
Illilten	95,55	7,09	81,95	4,92	60,34	5,51	10,44	5,73	28,82	5,87	18,68	4,80	13,39	8,97
Ait Chafaâ	51,84	40,44	59,15	17,35	308,96	28,40	24,57	57,96	4,20	53,60	7,85	618,27	5,12	46,57
A.Oumalou	98,86	6,77	96,48	4,69	32,50	2,05	31,09	1,50	23,21	1,60	16,08	1,34	18,23	0,09

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

3.4. Etude du ratio : *Frais des personnels/Recettes domaniales et patrimoniales*

Les communes de Tizi-Ouzou, Azazga, Boghni et D.B.K, présentent entre 2003 et 2006, des dépenses des personnels qui avoisinent en moyenne entre 9,57 à 84,50% du total des recettes domaniales et patrimoniales. De l'autre côté, ces ressources ne couvrent même pas 10% des frais des personnels pour les communes moyennement riches ainsi que 0,95 à 8,97% pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté. C'est le cas des communes de Zekri et Ait Oumalou.

Les produits domaniaux et les revenus fiscaux de la majorité des communes étudiées sont incapables de couvrir les charges des personnels, c'est pour cela que les communes lésées financièrement sollicitent régulièrement, les subventions exceptionnelles d'équilibres[1]pour couvrir les dépenses obligatoires qui deviennent malheureusement avec le temps systématique.

[1]Cette subvention est accordée à la demande de la commune lors du vote du budget supplémentaire. Son octroie est liée à la situation financière de la commune bénéficiaire. Lors de la présentation de la demande de son attribution, l'autorité de tutelle opère certaines vérifications avant sa transmission au ministère de tutelle.

3.5. Etude du ratio : *Dépenses de gestion courantes/Dépenses de fonctionnement*

Les dépenses de gestion qui constituent les moyens nécessaires au bon fonctionnement des différents services sont orientées globalement à l'achat de denrées et fournitures (le carburant, les fournitures scolaires et la voirie), des frais pour biens meubles et immeubles (loyer, entretien) et les frais de gestion général (les indemnités, les P.T.T). Celles-ci varient en fonction du nombre de la population et du caractère urbain ou rural de la commune et de sa hiérarchie administrative.

Pour nous permettre d'évaluer la part des frais de gestion dans les D.F des communes étudiées nous avons procédé au calcul du ratio : ***Dépenses de gestion courantes/D.F*.**

Tableau N°45: Evaluation de la part des frais de gestion dans les dépenses de fonctionnement des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Tizi-Ouzou	78072	12,95	97107	16,25	66182	12,49	77498	11,25	63560	11,23	84597	10,00	90189	7,43
Tizi-Rached	13860	9,56	13760	9,28	14698	10,93	21696	21,05	16114	9,13	24463	21,73	24362	20,12
D.B.K	11715	13,49	11715	20,49	7009	6,47	10000	10,38	7148	11,16	15309	15,74	17876	15,49
Azazga	21125	27,69	24293	17,51	84719	56,49	10861	8,10	15217	11,94	19873	14,14	25013	18,69
Boghni	9023	13,57	9603	13,28	11083	20,11	17029	23,16	8278	12,29	9842	11,43	8985	11,03
Freha	6328	19,54	6123	19,97	5587	14,64	5379	11,46	6304	14,89	6200	15,21	6750	13,16
Azzefoun	3009	12,23	3009	6,04	9481	22,83	7738	15,71	8234	15,34	8827	7,69	7456	13,72
Mekla	7228	20,50	7723	19,25	7194	17,32	8493	19,35	13295	25,10	14032	19,82	15060	27,51
L.N.I	10301	16,49	9856	15,82	10916	20,10	17029	24,70	18087	25,42	6199	8,91	12176	18,86
A E.H	7814	24,82	11662	27,35	6560	14,43	6082	14,10	11084	17,96	11084	17,96	10461	17,03
Makouda	6540	21,15	6761	17,39	8527	21,85	8513	21,51	9692	20,93	9058	21,57	11507	22,45
Ouaguenoun	6230	21,01	5557	17,27	4414	16,09	3240	11,67	3654	12,15	7038	23,89	8900	21,01
Ain Zaouia	3545	12,11	5461	15,08	3727	11,26	5323	17,26	8112	19,36	6949	17,15	6500	15,31
B.Zmenzer	4331	22,18	3536	16,40	4616	21,14	14342	56,17	6288	23,17	5883	22,58	6098	20,35
Assi Youcef	3555	21,79	5767	22,31	4098	15,65	4309	17,20	4530	14,77	4725	15,24	3998	11,27
Zekri	3218	29,42	3218	21,94	1470	16,91	3083	36,49	1732	15,71	3552	25,74	4287	29,18
Beni Zekki	1394	13,47	2376	16,30	2440	21,16	2776	22,22	1889	14,29	2285	16,80	3591	22,51
Illilten	5109	19,01	7130	20,17	8138	27,63	8194	28,13	7716	22,84	8402	23,78	8196	25,06
Ait Chafaâ	2366	22,21	3931	19,79	4659	30,57	5939	28,40	6600	34,62	4583	26,64	4432	24,92
A. Oumalou	2324	20,25	3289	14,76	4887	23,35	1944	8,78	2326	10,01	2444	10,97	4122	15,16

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Pour ces dépenses, les communes disposent également d'une faible marge de manœuvre. Elles occupent la deuxième catégorie en importance des crédits qui lui sont allouées chaque année durant la période étudiée. Elles ont connu une évolution aléatoire, tentant pour la hausse ou tentant pour la baisse, comme le montre le tableau N°45.

Ces dépenses enregistrent des tendances d'évolution en sens inverse des frais des personnels. Plus ces frais sont faibles, plus les dépenses de gestion sont importantes et inversement, plus les frais des personnels sont importants plus les dépenses de gestion s'amoindrissent.

Entre 2003 à 2006, les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Azazga et Tizi-Rached ont vu leurs dépenses de gestion à la hausse. Celles-ci occupent entre 10,42 à 33,79% dans leurs D.F. Pour les communes à revenus moyens, ces frais absorbent en moyenne entre 13,36 à 26,90 %. En ce qui concerne les communes pauvres, elles varient entre 16,89 à 59,76 % de leurs dépenses de fonctionnement.

De l'étude de ces deux rubriques majeures (les frais des personnels et les dépenses de gestion courantes), nous pouvons conclure que les dépenses de fonctionnement sont encadrées et institutionnalisées par une nomenclature budgétaire qui est réglementée par une série de textes juridiques, ce qui confirme davantage la première hypothèse posée au départ. Qu'en est-il alors de la consistance des autres dépenses dans le budget communal?

4. Estimation du poids des autres dépenses dans les D.F des communes.

Tableau N°46 : Estimation de la part moyenne des autres charges de fonctionnement dans les D.F des communes pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Dépenses / Communes	Transferts et participations		Prélèvements		Charges antérieures		Charges exceptionnelles et financières	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Tizi-Ouzou	69420	9,63	147104	20,41	16261	2,26	105656	14,66
Tizi-Rached	19521	14,52	56967	42,38	27808	20,69	3535	2,63
DB.K	15096	16,90	8103	9,07	4533	5,07	8424	9,43
Azazga	17596	13,67	36220	28,14	4629	3,60	4143	3,22
Boghni	15083	21,01	4217	5,88	2130	2,97	7490	10,44
Freha	10851	26,88	6105	15,12	1695	4,20	1151	2,85
Azzefoun	17300	31,21	3302	5,96	405	0,73	3119	5,63
Mekla	10100	20,83	2229	4,60	4558	9,40	1213	2,50
L.N.I	9395	14,51	2818	4,35	5141	7,94	6171	9,53
A E.H	8324	16,76	1627	3,28	1833	3,69	7370	14,84
Makouda	3826	9,30	2497	6,07	237	0,58	1818	4,42
Ouaguenoun	3576	11,43	1461	4,67	1805	5,77	1007	3,22
Ain Zaouia	1376	3,79	1500	4,13	726	2,00	1756	4,83
Beni Zmenzer	1116	5,40	1069	5,17	427	2,07	2359	11,42
Assi Youcef	1326	4,87	1262	4,64	572	2,10	2595	9,53
Zekri	1058	9,00	374	3,18	336	2,86	1056	8,98
Beni Zekki	1165	8,89	360	2,75	191	1,46	251	1,92
Illilten	2069	6,51	1020	3,21	1739	5,47	2224	6,99
Ait Chafaâ	1698	9,85	706	4,09	1587	9,20	381	2,21
Ait Oumalou	2075	9,71	926	4,33	1575	7,37	2570	12,03

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou

Le tableau N°46, représente la moyenne des autres charges liées aux : transferts, participations, prélèvements obligatoires affectés aux dépenses d'équipement du budget, dépenses relatives à la participation des communes au F.G.I.D, charges antérieures, ainsi que les charges exceptionnelles et financières.

Nous remarquons que ces dépenses sont moins importantes comparativement aux dépenses des personnels et les frais de gestion courantes qui s'accaparent la part du lion dans les D.F des communes enquêtées en particulier et les autres communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en général**.** Les transferts et participations occupent des parts variant entre 9,63 à 21,01% pour les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached et Boghni. Pour les communes moyennement riches et pauvres, ces frais représentent entre 3.79, 5 à 31.21% de leurs dépenses de fonctionnement.

5. Appréciation du niveau de service rendu à la population communale

Tableau N°47 : Estimation du niveau de service rendu à la population communale pour la période 2000-2006 (En DA/H)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Niveau de service moyen
Tizi-Ouzou	4992,09	4866,39	4264,24	5187,94	4416,28	6497,92	9184,44	5629,90
Tizi-Rached	8565,19	8744,07	7913,53	6052,25	10342,16	6583,65	7068,63	7895,64
D.B.K	2999,46	177,12	3668,16	3229,69	2125,60	3197,75	3755,11	2736,13
Azazga	2409,77	4200,53	4485,48	3964,36	3722,42	4056,20	3816,62	3807,91
Boghni	2070,88	2248,25	1709,18	22762,73	2081,00	2655,20	2507,64	5147,84
Freha	1443,32	1353,21	1667,80	2029,92	1813,15	1728,99	2153,99	1741,48
Azzefoun	1513,41	3047,71	2529,52	2984,26	3237,55	6886,75	3244,32	3349,07
Mekla	1334,33	2435,93	1565,83	1651,76	1989,32	2653,93	2047,48	1954,08
L.N.I	2089,32	2080,53	1810,02	2292,54	2361,38	2303,99	2134,79	2153,23
A.E.H	1558,79	2106,88	2242,04	1423,11	2031,34	2027,33	2014,67	1914,88
Makouda	1371,69	1717,83	1719,13	1680,39	2021,25	1826,23	2219,65	1793,74
Ouaguenoun	1854,54	1990,34	1678,96	1679,87	1800,53	1744,44	2481,13	1889,97
Ain Zaouia	1735,84	2140,42	1951,28	1812,48	2455,43	2367,78	2472,83	2133,72
Beni Zmenzer	1605,27	1768,89	1787,35	2086,22	2212,93	2120,35	243,45	1689,21
Assi Youcef	507,05	798,59	809,03	771,83	941,81	949,43	1083,01	837,25
Zekri	2972,18	3978,77	2353,83	2282,81	2974,13	3714,60	3947,21	3174,79
Beni Zekki	2614,99	3676,24	2903,44	3140,37	3315,93	3407,11	3988,79	3292,41
Illilten	2587,36	3396,47	2824,42	2787,53	3227,87	3369,23	3112,64	3043,64
Ait Chafaâ	2740,65	4772,39	3915,69	5362,59	4880,61	4396,09	4535,39	4371,92
Ait Oumalou	1368,00	2399,80	2558,53	2365,55	2487,67	2380,73	2900,05	2351,48

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Pour nous rendre compte du service rendu à la population communale, nous avons procédé à l'étude du ratio ***: Dépenses de fonctionnement /Population communale.*** Les résultats sont retracés dans le tableau précédent.

Nous devons noter que c'est les communes qui ont une richesse importante et un nombre d'habitant amoindri qui réalisent un niveau de service public plus important.

De l'analyse des ratios calculés, nous constatons que le niveau de service rendu à la population communale n'est pas tout à fait conséquent si on prend en considération les disparités de richesses entre communes. Celui-ci est relativement le même que ce soit pour les communes riches ou pauvres. Cette situation se justifie par le nombre d'habitants élevé de la commune comparativement aux ressources qu'elle mobilise.

Le niveau de service rendu à la population des communes riches a considérablement évolué durant l'année 2000 et 2006 où il atteint une moyenne de 7895,64DA/H pour la commune de Tizi-Rached. De l'autre côté, celui-ci ne dépasse pas 3349,07 DA/H en moyenne pour les communes à revenus intermédiaires : c'est le cas de la commune d'Azzefoun. Pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté le niveau de service rendu moyen ne dépasse pas 3292,41 DA/H, soit une différence de 4603,23 DA/H, comparativement à la commune de Tizi-Ouzou.

Nous constatons également que les communes pauvres présentent parfois un niveau de service rendu plus importants que celui réalisé par les communes à revenus riches et moyens. Ainsi, à titre d'exemple, celui dégagé par la commune d'Ait Chafaâ en 2004, était de 4880,61 DA/H, alors que celui réalisé par les communes de D.B.K, Mekla et Freha ne dépasse pas respectivement 2125.60, 1989.32 et 1813.15 DA/H, soit des différences de 2755.01, 2891.29 et 3067,46 DA/H. Cet état de fait s'explique par le nombre d'habitants amoindri de la commune d'Ait Chafaâ comparativement aux trois communes précédentes. Toutefois, il ressort que toute augmentation du niveau des dépenses de fonctionnement n'est pas un signe automatique de l'amélioration du niveau de service rendu ainsi que l'amélioration des conditions de vie de la population mais par la volonté de l'Etat de faire prévaloir l'égalité entre les citoyens en matière d'accès au service public.

6. La situation de l'endettement au niveau des communes enquêtées

Les dettes de fonctionnement concernent l'acquittement des charges obligatoires nécessaires à la fourniture d'entretien de meubles et d'immeubles, fourniture de bureau, l'entretien des écoles, la voirie, etc.

Afin d'apprécier le poids des dettes de fonctionnement des communes enquêtées, nous avons procédé à l'étude du ratio : ***Montants des dettes /Dépenses de fonctionnement.***

Les résultats auxquels nous avons abouti sont retracés dans le tableau suivant.

Tableau N°48: Evolution des dettes de fonctionnement des communes pour la période 2000-2006. (En milliers de DA et en %)

Années	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Communes	Dette	%	Dette	%	Dette	%	Dette	%	Dette	%	Dette	%	Dette	%
T-Ouzou	46026	7,63	46026	7,70	48105	9,08	45320	6,58	49050	8,66	39600	4,68	28450	2,35
T-Rached	826	0,57	3440	2,32	5760	4,28	4896	4,75	4652	2,64	375	0,33	4797	3,96
D.B.K	273	0,31	2773	4,85	10698	9,88	12086	12,55	669	1,04	21721	22,33	10745	9,31
Azazga	3600	4,72	4140	2,98	4027	2,69	2635	1,96	291	0,23	13761	9,79	549	0,41
Boghni	6053	9,10	5053	6,99	739	1,34	9113	12,39	2411	3,58	2254	2,62	5882	7,22
Freha	1638	5,06	660	2,15	1084	2,84	1319	2,81	601	1,42	406	1,00	2238	4,36
Azefoun	826	3,36	826	1,66	314	0,76	4859	9,87	4409	8,21	6609	5,76	3991	7,35
Mekla	905	2,57	400	1,00	713	1,72	1578	3,59	3670	6,93	814	1,15	410	0,75
L.N.I	1053	1,69	1053	1,69	1692	3,11	10146	14,72	2377	3,34	3929	5,65	6397	9,91
A.E.H	110	0,35	2150	5,04	7340	16,14	8320	19,28	9261	15,01	13314	21,58	10972	17,86
Makouda	436	1,41	1638	4,21	1671	4,28	1921	4,85	2766	5,97	1061	2,53	3233	6,31
Ouaguenoun	563	1,90	563	1,75	1642	5,98	2348	8,46	1364	4,54	148	0,50	419	0,99
Ain Zaouia	233	0,80	159	0,44	335	1,01	2879	9,34	220	0,53	56	0,14	1231	2,90
B. Zmenzer	160	0,82	80	0,37	460	2,11	625	2,45	262	0,97	19	0,07	60	2,00
Assi Youcef	3141	19,25	850	3,29	322	1,23	520	2,08	280	0,91	50	0,16	74	0,21
Zekri	1245	11,38	1245	8,49	197	2,27	881	10,43	1650	14,96	1486	10,77	688	4,68
Beni Zekki	17	0,16	153	1,05	0	0	388	3,10	831	6,29	106	0,78	261	1,64
Illilten	0	0	1893	5,36	1902	6,46	2977	10,22	4121	12,20	2070	5,86	2607	7,97
Ait Chafaâ	28	0,26	25	0,13	443	2,91	706	3,38	462	2,42	331	1,92	97	0,55
A.Oumalou	79	0,69	25	0,11	537	2,57	403	1,82	3046	13,11	308	1,38	1560	5,74

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous constatons des données de ce tableau que quelque soit le degré de richesse ou de pauvreté des communes enquêtées, elles ne sont pas épargnées par le problème des dettes. Cependant, leurs montants sont plus importants chez les communes riches comparativement aux communes à revenu moyen et pauvres. Cet état de fait est justifié par l'importance des dépenses qu'elles mènent en matière d'offre des services publics locaux, étant donnée le nombre élevé de leur population et le développement de l'activité économique, etc.

A titre d'exemple, les dettes moyennes pour la commune de Tizi-Ouzou sont de 43225 milliers de DA ; par contre chez les communes de Beni Zmenzer, Beni Zekki et Ait chafaâ elles ne sont que de 238, 251 et 299 milliers de DA, soit une différence de 42987, 42974 et 42926 milliers de DA comparativement à la commune de Tizi-Ouzou.

Le problème d'endettement est un fardeau pour les communes. Celui-ci se justifie dans la plupart du temps par l'inadéquation entre les missions qui leurs sont attribuées et les moyens financiers et humains dont elles disposent. Ce phénomène trouve son origine, à partir du dernier découpage administratif de 1984 et du resserrement des ressources financières de l'Etat, notamment avec la crise économique des années quatre vingt qu'a vécu l'Algérie.

Malgré les mesures prises par l'Etat, dans le cadre de l'assainissement des dettes des communes, comme il a été signalé dans le chapitre II de la première partie, ce phénomène alarmant persiste toujours. Cet état de fait se justifie par les facteurs suivants :

- Insuffisance des ressources propres des communes, notamment fiscales pour faire face aux missions dont elles sont chargées ;
- Ampleur des charges obligatoires, notamment les charges des personnels qui avoisinent dans la plupart des communes 75 % du total des dépenses de fonctionnement ;
- Ampleur du déficit budgétaire des communes ;
- Gestion laxiste de certaines communes très *« confiantes »* des aides de l'Etat[1].

Sous section (3). Etude des principaux ratios de la section d'équipement des budgets communaux et leur structure

Avant de procéder à l'étude des principaux ratios de la section d'équipement des budgets communaux des communes enquêtées, nous procéderons en premier lieu à l'étude de l'évolution des recettes et des dépenses d'équipement dans leurs budgets respectifs.

1. Etude de l'évolution des recettes d'équipement des communes enquêtées

Tableau N°49: Evolution des R.E des communes pour la période 2000-2006. (En milliers de DA)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution moyenne
Tizi-Ouzou	402551	395752	563343	740862	483837	507357	792764	555209
Tizi-Rached	164004	133739	135356	95447	189756	235991	176756	161578
D.B.K	60254	70888	86161	104811	53480	77534	132716	83692
Azazga	45623	53675	61265	146155	116878	165870	170237	108529
Boghni	60627	71326	66950	92321	66137	85856	72977	73742
Freha	58101	31217	37865	41674	53830	61904	82924	52502
Azefoun	36334	42747	63910	45212	60437	62966	99493	58728
Mekla	19731	23213	53487	62490	90053	90998	45554	55075
L.N.I	74556	71778	116326	113675	212156	96393	128043	116132
A.E.H	62420	73436	38146	42304	51517	51964	61224	54430
Makouda	39580	38915	39356	29398	21850	28073	76291	39066
Ouaguenoun	33847	26240	45686	38785	25771	81479	89795	48800
Ain Zaouia	38061	37550	31917	43316	13078	44332	69433	39670
Beni Zmenzer	34830	32607	39849	31872	29470	22961	32416	32001
Assi Youcef	21241	24990	56483	18465	20449	13551	43288	28352
Zekri	20278	4980	28516	26417	18563	21495	38825	22725
Beni Zekki	25319	26871	28516	19096	16490	30832	69113	30891
Illilten	15238	17735	32046	37309	42429	24543	48239	31077
Ait Chafaâ	43135	43067	23838	31399	17182	25184	48288	33156
Ait Oumalou	27189	31988	25312	23777	23204	21292	25965	25532

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

[1] ANNICHE (A), Op.Cit, p 362.

De l'analyse de l'évolution des données du tableau précédent, il ressort que les recettes d'équipement pour les communes d'aisance financière enregistrent une trajectoire relativement contenue. Par contre, chez les communes à revenus moyens et pauvres, celles-ci enregistrent des fluctuations, tantôt à la hausse et tantôt à la baisse. Ce constat renvoie à leur dépendance des subventions provenant de l'Etat.

Les recettes d'équipement ont enregistré une évolution importante entre 2003 et 2006 pour les communes de Tizi-Rached, Tizi-Ouzou, D.B.K et Azazga. Ceci, s'explique par le poids des prélèvements obligatoires qu'elles ont effectué sur leurs R.F et la présence des restes à réaliser des exercices antérieurs, du fait du retard accusé dans la réalisation des projets d'équipement.

Les montants les plus élevés en recettes d'équipement sont enregistrés par la commune de Tizi-Ouzou en 2006, avec 792 763,59 milliers DA, soit 5,62 millions de DA/H, suivi par ceux réalisés par les communes de Tizi-Rached, D.B.K et Azazga, avec des montants variant entre : 132 716,20, 170 236,97 et 176 756 milliers de DA, car celles-ci sont mieux dotées en ressources fiscales. Par contre, le plus faible montant est enregistré par la commune d'Ait Oumalou en 2000, avec 27189 milliers de DA, soit une différence de 791 885 milliers de DA comparativement à la commune de Tizi-Ouzou. Ceci démontre son appauvrissement en ressources fiscales et l'existence des écarts de richesses flagrants entre cette commune de montagne et la commune de Tizi-Ouzou qui détient à elle seule plus de 60% de la richesse fiscales que compte le chef lieu de wilaya.

Les grandes rubriques qui composent les recettes d'équipement sont liées essentiellement aux :

- Subventions provenant de l'Etat ;
- Prélèvements opérés par les communes sur les recettes de fonctionnement destinées à alimenter les recettes d'équipement de leurs budgets ;
- Excédents reportés ;
- Aliénations d'immeubles, de meubles, gros matériels et dons ;
- Legs et indemnités.

Notons que les rubriques qui retiendrons notre attention sont liées aux prélèvements et aux subventions de l'Etat, vue leur importance dans les recettes d'équipement du budget communal.

1. Etude du ratio : *Auto financement communal/Recette de fonctionnement communales*

Avons de procéder à l'évaluation de la contribution de l'autofinancement dans les recettes d'équipement communales, nous avons procédé à l'étude du ratio : ***Auto financement/Recettes de fonctionnement.*** Les résultats sont retracés dans le tableau n°50.

L'autofinancement qui est un indicateur important de la santé financière d'une commune, et qui exprime sa capacité d'autofinancement n'est pas mobilisé par l'ensemble des communes représentatives de notre échantillon et des communes d'Algérie en général. Celui-ci diffère d'une commune à une autre selon son degré de richesse ou de pauvreté.

A première vue, il est constaté que l'autofinancement est en corrélation positive avec les recettes de fonctionnement dont disposent les communes. La catégorie de communes les mieux dotées en ressources fiscales, arrive du moins à autofinancer son effort d'équipement de façon appréciable.

Durant la période étudiée, les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K et Tizi-Rached ont réalisé respectivement en moyenne : 28.55, 31.13 et 38.90% des prélèvements pour la section d'équipement du budget. Ces montants servent généralement à financer les infrastructures de types socioéconomiques[1], liées à l'entretien de la voirie, le transport et le ramassage scolaire pour améliorer le cadre de vie des citoyens.

Tableau N°50: Evaluation de la part de l'autofinancement communal dans les recettes de fonctionnement pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%	M	%
Tizi-Ouzou	140136	23,16	125490	20,96	96299	16,57	166881	24,23	150365	25,51	205248	23,35	145309	10,20
Tizi-Rached	65024	44,85	106202	71,61	13977	11,28	37645	25,88	102297	57,97	43168	35,60	30456	25,15
D.B.K	17987	48,98	9900	11,62	6604	9,41	4450	4,62	4200	6,56	4076	4,15	9500	7,79
Azazga	14000	18,35	15944	18,23	10000	7,05	11500	8,58	37759	26,12	53000	34,20	43534	28,49
Boghni	4429	6,66	4308	5,96	3952	7,11	3992	5,35	3896	5,78	3500	4,48	5445	6,00
Freha	2380	7,35	2683	8,75	1384	2,66	14119	27,98	9574	20,40	6345	13,21	6251	12,19
Azzefoun	1400	5,69	1200	2,41	1200	2,60	1964	4,00	1969	3,64	1172	2,06	1609	2,96
Mekla	2000	5,67	2152	5,36	1650	3,59	2335	4,09	3020	5,70	3020	4,29	1427	2,52
L.N.I	2492	3,99	4000	6,42	2129	3,71	2807	4,88	2777	3,90	2620	3,68	2900	3,74
A.E.H	1688	5,36	1986	4,66	2508	5,70	1924	4,87	1859	2,76	1461	2,17	1424	2,32
Ouaguenoun	2156	6,97	1739	4,47	2509	6,33	2572	5,70	4054	7,36	2200	3,94	2246	3,83
Makouda	1260	4,25	1000	3,11	1024	3,43	1503	4,95	2450	7,56	1440	4,23	1550	3,66
Ain Zaouia	1140	3,89	1210	3,34	1381	3,82	1799	6,25	1723	4,07	1654	4,19	1591	3,69
B. Zmenzer	1117	5,87	881	4,09	981	3,64	1044	3,45	1235	4,23	1127	3,83	1102	3,60
Assi Youcef	883	5,51	963	3,73	1008	3,42	1572	5,88	1356	4,42	1426	4,58	1629	4,40
Zekri	428	3,91	302	2,06	377	3,01	384	3,36	373	3,13	369	2,68	382	2,59
Beni Zekki	286	3,07	259	1,78	383	3,06	349	2,21	315	2,02	559	3,57	367	2,27
Illilten	1119	4,16	1186	3,36	1003	3,09	812	2,79	1123	3,18	962	2,97	931	2,78
Ait Chafaâ	418	3,93	281	0,14	3515	20,11	232	1,20	206	1,08	217	1,09	74	0,41
Ait Oumalou	878	6,92	821	3,68	1161	5,83	951	4,36	974	4,16	855	3,67	842	3,03

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

A travers les chiffres et les ratios calculés, nous constatons que la majeure partie des communes pauvres est loin de dégager les 10% exigés sur le plan réglementaire, dont le but est de contribuer au financement de l'équipement communal. Celui-ci est inférieur à 10 % et pour la plupart voisin de 5% des recettes de fonctionnement dont elles disposent. Cette tendance renvoie à la faiblesse de leurs ressources fiscales, dont la majorité est située en montagne ou en haute

[1] Réponse obtenue de la part d'un secrétaire général d'une commune enquêtée.

montagne. Par conséquent, elles ne prélèvent uniquement que les 10% obligatoires prévu par la réglementation.

A titre d'exemple, en 2006, la commune d'Ait Chafaâ[1]a prélevé un montant de 74 000 DA. Celui-ci ne peut être d'un apport important pour l'équipement communal. De l'autre côté, pour la même année, les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached et Azazga ont prélevé respectivement des montants de 145 308, 9500, 30456 et 43534 milliers de DA, soit des différences de 145 234, 9425, 30382 et 4345 milliers de DA par rapport à la commune d'Ait Chafaâ.

L'autofinancement dégagé par les communes à revenus moyens et qui sont constituées par des agglomérations de taille importante comme les communes de L.N.I, Freha, Ain-El-Hammam et Mekla enregistrent des évolutions aléatoires. Celui-ci est en baisse de plus en plus. Cet état de fait est expliqué par la diminution de leurs recettes fiscales et la dégradation de leurs patrimoines productifs de revenu. Les ratios qu'elles ont pu enregistrés varient entre 10 à 15% de leurs recettes de fonctionnement.

La commune qui arrive à s'autofinancer le plus est la commune de Tizi-Ouzou, car elle affiche la dotation moyenne d'autofinancement la plus élevée qui est de 147 104 milliers de DA. La dotation qu'elle a enregistrée durant l'année 2003, est pratiquement 5,43 fois supérieure à celle de la commune de Tizi-Rached et 719,31 fois supérieure à celle de la commune d'Ait Oumalou. Ceci est du à l'importance de ses recettes fiscales.

La différence des prélèvements opérés entre ces communes traduit l'ampleur des inégalités financières en termes de positionnement de la richesse fiscale et patrimoniale entre les communes enquêtées en particulier et les autres communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en général.

Vient ensuite la commune de Tizi-Rached en 2emeposition. Celle-ci a réalisé en moyenne 56967 milliers de DA de prélèvement, soit 38,90 % de ses recettes de fonctionnement. Cependant, cette commune si on la compare à d'autres qui sont moins riches telles que, les communes d'Azazga et D.B.K, est moins dotée en infrastructures socioéconomiques de base. Ceci est dû aux manques d'assiettes foncières dont elle dispose.

L'autofinancement qu'elle dégage se manifeste sur le terrain, à travers l'inscription et la réalisation des projets d'équipement collectif concernant[2]la construction d'une bibliothèque et d'une crèche communale, acquisition de l'équipement communal, aides aux pauvres, aménagement de bâtiments communaux, dallages des ruelles des villages, entretien chemins et pistes, mures de soutiennement, la réalisation des réseaux d'A.E.P, extension de l'éclairage public, aménagement d'aire de jeu, alimentation en gaz de ville, etc.

[1]Les communes d'Azzefoun, Ait Chafaâ pourraient constituer un réservoir de potentialités touristiques avec le développement du tourisme balnéaire.

[2] Réponses obtenues à travers l'entretien réalisé avec le receveur communal de cette commune.

Nous pouvons affirmer que l'autofinancement dégagé par les communes à revenus moyens et pauvres ne peut être qualifié d'un effort d'équipement conséquent. La majorité d'entre elles arrive à dégager cette ressource de financement grâce, notamment :

- Au recours aux déficits systématiques du budget ;
- A l'importance des subventions provenant de l'Etat et du F.C.C.L, notamment la subvention d'équilibre ;
- Au sacrifice des D.F facultatifs au détriment des dépenses obligatoires.

Les recettes fiscales constituent une variable déterminante dans l'évolution du prélèvement obligatoire pour les dépenses d'équipement et d'investissement effectué sur les R.F dans le sens où il suit la même tendance dans leur évolution. Afin de vérifier cet état de fait, nous avons procédé à l'étude du ratio : ***Autofinancement /Recettes fiscales***. Les résultats sont inclus dans ce tableau.

1.2. Etude du ratio : *Autofinancement communal /Recettes fiscales*

Tableau N°51: Estimation de la part de l'autofinancement dans les recettes fiscales et les recettes domaniales des communes pour la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D	R.F	R.D
T-Ouzou	36,17	40,77	33,33	28,11	27,77	41,55	27,59	0,48	46,98	19,05	64,06	13,95	20,12	24,40
T-Rached	49,39	4,99	8,06	2,02	15,41	13,91	31,36	3,20	99,19	0,24	54,93	3,33	44,05	2,77
D.B.K	27,01	69,39	24,64	186,62	16,10	156,84	89,61	118,81	11,41	130,02	6,43	222,52	14,52	72,95
Azazga	20,55	37,92	24,22	28,09	14,75	34,61	17,15	32,09	43,42	13,16	65,45	8,87	48,71	11,33
Boghni	21,19	335,27	10,00	250,37	15,70	405,09	10,97	387,53	13,96	372,05	12,54	413,00	17,16	286,96
Freha	11,85	50,46	15,11	70,63	7,63	52,75	89,78	2,73	62,94	4,32	44,90	7,55	40,63	6,89
Azefoun	8,98	404,36	8,27	325,08	7,00	262,33	20,24	311,41	18,82	392,08	10,55	440,02	16,09	420,76
Mekla	9,55	186,40	14,48	177,79	9,31	286,30	6,43	214,73	20,88	191,36	13,48	128,51	6,43	371,83
L.N.I	7,78	258,51	12,81	124,15	7,09	154,77	10,66	35,77	13,25	121,82	12,03	201,37	12,82	177,55
A.E.H	8,22	263,03	9,33	168,38	12,75	204,07	16,72	49,38	8,91	301,29	7,00	383,37	7,54	377,04
Makouda	16,26	76,39	12,73	77,46	23,36	24,95	26,34	22,55	54,44	17,29	30,39	56,82	28,34	57,44
Ouaguenoun	15,56	248,73	10,50	48,80	11,11	72,46	19,70	43,51	42,65	19,55	26,82	61,67	24,86	53,29
Ain Zaouia	10,67	32,81	13,39	72,15	15,80	14,34	24,43	20,79	29,61	10,56	33,44	10,94	37,84	12,26
B. Zmenzer	13,88	46,73	14,87	34,17	16,39	50,46	18,11	38,79	29,61	34,09	36,28	51,64	48,98	55,26
Assi Youcef	11,63	167,27	14,81	155,04	16,92	116,47	76,68	25,32	72,42	42,18	83,97	28,47	67,11	25,41
Zekri	17,96	249,07	16,55	416,23	21,67	18,83	26,12	14,58	37,00	55,23	34,29	1,08	34,54	12,04
Beni Zekki	13,08	643,71	14,20	468,34	22,31	229,24	26,36	61,89	36,71	111,11	74,73	70,30	100,55	128,61
Illilten	17,19	43,16	21,39	28,08	21,71	42,07	96,67	56,77	42,73	47,64	53,77	47,82	65,56	102,15
Ait Chafaâ	17,34	450,00	10,21	287,19	20,46	44,92	17,19	1372,84	87,29	1461,65	41,97	1875,58	17,58	5175,68
A. Oumalou	13,63	50,23	12,71	38,25	28,21	22,31	25,23	19,14	32,00	21,56	39,31	21,17	28,53	1,66

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Il ressort des ratios inclus dans ce tableau que les prélèvements effectués par les communes étudiées sont importants, lorsque les recettes fiscales dont elles disposent sont importantes. Par contre, ils sont moins importants, lorsque les recettes fiscales enregistrent une baisse dans leur évolution.

Ces prélèvements sont importants pour les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Tizi-Rached et Azazga, leurs parts moyennes varient entre 27,10 à 57,42 % des recettes fiscales dont elles disposent. Par contre, chez les communes à revenus moyens, l'autofinancement occupe des parts moyennes variant entre 9,04 et 38,98% de leurs recettes fiscales. Cependant, celui des communes pauvres et d'extrême pauvreté ne dépasse pas 24,12% du total des recettes fiscales qu'elles mobilisent.

Le ratio de prélèvement moyen en recettes fiscales le plus élevé est enregistré par la commune de Tizi-Rached avec 57,42 %, par contre, le plus faible est enregistré par la commune de A.E.H, avec 10,14 %. Ces faibles taux de prélèvement sont liés aux facteurs suivants :

- Faiblesse et archaïsme du système fiscal actuel ;
- Dégradation des recettes domaniales et patrimoniales des communes ;
- Importance des missions et le plan de charges incombant aux communes, notamment la lourdeur des charges obligatoires.

En ce qui concerne la part de l'autofinancement dans les recettes domaniales et patrimoniales est relativement dérisoire pratiquement pour la plupart des communes enquêtées.

2. Etude de la contribution de l'autofinancement dans les recettes d'équipement communales pour la période 2000-2006 (en milliers de DA).

Afin d'apprécier la contribution de l'autofinancement communal dans les recettes d'équipement des budgets étudiées, nous avons procédé à l'étude du ratio : A**utofinancement communal /Recette d'équipement.** Les résultats sont inclus dans le tableau n°52.

A la lumière des données retracées dans ce tableau, il est constaté que les communes étudiées dans leur majorité enregistrent des ratios d'autofinancement sur les recettes d'équipement très faibles.

Celles qui arrivent à s'autofinancer le plus sont la commune de Tizi- Rached, en première position, ensuite Tizi-Ouzou en deuxième position.

A titre d'exemple, en 2004, le taux de contribution de l'autofinancement dans les recettes d'équipement pour la première commune était de 53,91%, par contre, celui enregistré par la deuxième en 2005, était de 40,45%. Cet état de fait s'explique par l'importance des recettes fiscales dont elles disposent. Ce qui leur permet de financer quelques opérations d'équipement avec leur propre épargne. Cependant, faute du foncier qui fait défaut, comme il a été signalé, la commune de Tizi-Rached n'a pas réalisé beaucoup de projets en infrastructures socioéconomiques de bases, porteurs de développement local et le bien-être pour sa population.

Tableau N°52: Estimation de la contribution de l'autofinancement dans les R.E entre 2000-2006.

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Contribution moyenne
Tizi-Ouzou	34,81	31,71	17,09	22,53	31,08	40,45	18,33	28,00
Tizi-Rached	39,65	79,41	10,33	39,44	53,91	18,29	17,23	36,89
D.B.K	29,85	13,97	7,66	4,25	7,85	5,26	7,16	10,86
Azazga	30,69	29,70	16,32	7,87	32,31	31,95	25,57	24,92
Boghni	7,31	6,04	5,90	4,32	5,89	4,08	7,46	5,86
Freha	4,10	8,59	3,66	33,88	17,79	10,25	7,54	12,26
Azzefoun	3,85	2,81	1,88	4,34	3,26	1,86	1,62	2,80
Mekla	10,14	9,27	3,08	3,74	3,35	3,32	3,13	5,15
L.N.I	3,34	5,57	1,83	2,47	1,31	2,72	2,26	2,79
A.E.H	2,70	2,70	6,57	4,55	3,61	2,81	2,33	3,61
Makouda	5,45	4,47	6,38	8,75	18,55	7,84	2,94	7,77
Ouaguenoun	3,72	3,81	2,24	3,88	9,51	1,77	1,73	3,81
Ain Zaouia	3,00	3,22	4,33	4,15	13,17	3,73	2,29	4,84
Beni Zmenzer	3,21	2,70	2,46	3,28	4,19	4,91	3,40	3,45
Assi Youcef	4,16	3,85	1,78	8,51	6,63	10,52	3,76	5,60
Zekri	2,11	6,06	1,32	1,45	2,01	1,72	0,98	2,24
Beni Zekki	1,13	0,96	1,34	1,83	1,91	1,81	0,53	1,36
Illilten	7,34	6,69	3,13	2,18	2,65	3,92	1,93	3,98
Ait Chafaâ	0,97	0,65	14,75	0,74	1,20	0,86	0,15	2,76
Ait Oumalou	3,23	2,57	4,59	4,00	4,20	4,02	3,24	3,69

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

L'autofinancement prélevé par les communes pauvres ne contribue que d'une manière marginale au financement de l'équipement communal.

La plupart des communes étudiées affichent des ratios moyens qui ne dépassent pas 5,60% des recettes d'équipement dont elles disposent.

Les communes de Zekri, Beni Zekki et Ait Chafaâ, ont enregistré respectivement en 2006 des taux de couverture de 0.15, 0.53 et 0.98 %, soit respectivement des différences comparativement à la commune de Tizi-Ouzou durant la même année de 18.18, 17.80 et 17.35 %. Ceci est du à la faiblesse des recettes de fonctionnement de ces communes sur lesquels ces prélèvements sont effectués et du manque accru de des recettes fiscales. Par conséquent, la faiblesse d'autofinancement se répercute sur le niveau général des opérations d'équipement réalisées ainsi que le niveau de développement atteint, notamment pour les communes pauvres.

3. Etude de la contribution des subventions dans les recettes d'équipement communales

Le poids des subventions d'équipement de l'Etat (P.C.D, subvention de wilaya, F.C.C.L) et des emprunts contractés dans le budget communal, nous renseigne sur le degré de dépendance financière des communes de l'Etat et donc de leur l'autonomie financière. Or, il est rendu compte que celle-ci est limitée. Cette limite sur le plan financier se manifeste par l'importance des dotations dans les budgets communaux.

Afin d'apprécier la contribution des subventions provenant de l'Etat, du budget de la wilaya et du F.C.C.L dans les recettes d'équipement des communes enquêtées, nous avons procédé à étudier les ratios ci-dessous.

Ratio 1 : Subvention P.C.D/Recettes d'équipement.

Ratio 2 : Subvention de wilaya /Recettes d'équipement.

Ratio 3 : Subvention F.C.C.L /Recettes d'équipement.

*L*es résultats auxquels nous sommes parvenus sont retracés dans les tableaux N° 53 et 54.

Tableau N°53 : Evaluation de la contribution des subventions de l'Etat, du F.C.C.L et de la wilaya dans les recettes d'équipement des communes pour la période 2000-2003 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2000						2001						2002						2003					
	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%
Tizi-Ouzou	76141	18,91	37216	9,25	0	0	113358	28,64	0	0	0	0	311853	55,36	0	0	0,00	0,00	391538	52,85	0	0	0	0
Tizi-Rached	26102	15,92	3382	2,06	0	0	32406	24,23	0	0	0	0	18602	13,74	0	0	22212	16,41	14758	15,46	0	0	0	0
D.B.K	31892	52,93	0	0	0	0	37520	37,57	0	0	0	0	41194	47,81	361	0,42	0	0	49825	47,54	0	0	0	0
Azazga	15208	33,33	0	0	0	0	17892	33,33	666	1,24	0	0	32573	53,17	0,00	0,00	0	0	47946	32,80	0	0	0	0
Boghni	30304	49,98	0	0	0	0	35652	49,98	8205	11,50	0	0	41340	61,75	9653	14,42	0	0	59178	64,10	0	0	0	0
Freha	12404	68,06	0	0	0	0	14593	46,75	383	1,23	0	0	16381	43,26	2043	5,40	0	0	8937	21,45	0	0	215	0,52
Azzefoun	23360	64,29	0	0	0	0	27483	64,29	0	0	0	0	36343	56,87	0,00	0,00	0	0	21500	47,55	0	0	0	0
Mekla	10698	54,22	0	0	0	0	12587	54,22	0	0	0	0	30675	57,35	5000	9,35	0	0	35276	56,45	0	0	0	0
L.N.I	12675	17,00	0	0	0	0	24431	34,04	0	0	0	0	26793	23,03	0	0,00	0	0	12978	11,42	0	0	0	0
A.E.H	21215	33,99	0	0	0	0	24959	33,99	0	0	0	0	22856	59,92	0	0,00	0	0	38672	91,41	0	0	0	0
Makouda	29725	75,10	0	0	0	0	12801	32,89	0	0	0	0	30268	76,91	0	0,00	0	0	21075	71,69	0	0	0	0
Ouaguenoun	23808	70,34	0	0	0	0	16265	61,99	0	0	0	0	35106	76,84	0	0,00	0	0	16477	42,48	0	0	0	0
Ain Zaouia	25862	67,95	500	1,31	0	0	32464	86,46	0	0	0	0	28241	88,48	0	0,00	8518	26,69	40603	93,74	0	0	0	0
B. Zmenzer	21150	60,72	0	0	0	0	20994	64,38	5760	17,66	0	0	18427	46,24	2231	5,60	0	0	15662	49,14	0	0	0	0
Assi Youcef	20566	96,82	0	0	0	0	16059	64,26	16059	64,26	0	0	32369	57,31	5612	9,94	0	0	6453	34,95	0	0	0	0
Zekri	14250	70,27	0	0	0	0	2669	53,59	16	0,32	0	0	17406	61,04	2251	7,89	0	0	14165	53,62	0	0	0	0
Beni Zekki	7250	28,63	0	0	0	0	9111	33,91	0	0	0	0	7786	27,30	600	2,10	0	0	16136	84,50	0	0	0	0
Illilten	13171	86,44	1644	10,79	244	1,60	15661	88,31	0	0	0	0	27872	86,97	1482	4,62	244	0,76	29741	79,72	0	0	0	0
Ait Chafaâ	24857	57,63	5979	13,86	0	0	30837	71,60	0	0	0	0	7086	29,73	1798	7,54	0	0	13452	42,84	0	0	0	0
Ait Oumalou	24924	91,67	0	0	0	0	22013	68,82	1180	3,69	0	0	15641	61,79	6227	24,60	1000	3,95	18924	79,59	0	0	0	0

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Tableau N°54 : Evaluation de la contribution des subventions de l'Etat, du F.C.C.L et de la wilaya dans les recettes d'équipement des communes pour la période 2004-2006 (En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2004						2005						2006					
	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%	P.C.D	%	S.W	%	F.C.C.L	%
Tizi-Ouzou	172742	35,70	28104	5,81	0	0	165101	32,54	70217	13,84	0	0	66955	8,45	0	0	0	0
Tizi-Rached	13796	7,27	1564	0,82	0	0	101750	43,12	0	0	0	0	120282	68,05	0	0	0	0
D.B.K	16318	30,51	0	0	0	0	40189	51,83	2400	3,10	0	0	41649	31,38	0	0	0	0
Azazga	15032	12,86	11043	9,45	0	0	34696	20,92	10352	6,24	0	0	29491	17,32	6770	3,98	0	0
Boghni	14993	22,67	1462	2,21	0	0	48825	56,87	2990	3,48	0	0	44061	47,39	0	0	0	0
Freha	14615	27,15	0	0	0	0	9724	15,70	3355	5,42	0	0	8005	96,54	2300	2,77	11000	13,27
Azzefoun	27933	46,22	0	0	0	0	37755	59,96	945	1,50	0	0	20000	20,10	0	0	0	0
Mekla	70819	78,64	0	0	0	0	70819	77,82	81441	89,50	0	0	62467	137,13	9945	21,83	0	0
L.N.I	19841	9,35	600	0,28	0	0	27576	28,61	1445	1,50	0	0	58000	45,30	0	0	0	0
A.E.H	35884	69,65	0	0	106	0.20	35884	69,06	239	0,46	106	0,20	50000	81,67	1800	2,94	500	0,82
Makouda	14147	64,75	0	0	0	0	21264	75,75	18185	64,78	0	0	72709	95,30	21395	28,04	0	0
Ouaguenoun	23008	89,28	0	0	0	0	56619	69,49	2093	2,57	0	0	59430	66,18	0	0	0	0
Ain Zaouia	1633	12,49	0	0	0	0	31424	70,88	4933	11,13	0	0	24964	35,95	3838	5,53	0	0
B. Zmenzer	10352	35,13	0	0	0	0	5469	23,82	0	0	300	1,31	6789	20,94	2050	6,32	0	0
Assi Youcef	1459	7,13	1269	6,21	0	0	2210	16,31	2600	19,19	0	0	23318	53,87	2990	6,91	0	0
Zekri	12904	69,51	0	0	0	0	13751	63,97	2082	9,69	160	0,74	65081	167,63	2110	5,43	0	0
Beni Zekki	13813	83,77	0	0	0	0	25876	83,93	2296	7,45	0	0,00	33111	47,91	0	0,00	0	0
Illilten	22422	52,85	0	0	444	1,05	10624	43,29	0	0	0	0	31326	64,94	1467	3,04	794	1,65
Ait Chafaâ	9757	56,79	7600	44,23	0	0	17442	69,26	0	0	0	0	11100	22,99	7711	15,97	0	0
Ait Oumalou	14630	63,05	1104	4,76	0	0	12963	60,88	0	0	1313	6,17	66955	257,87	4929	18,98	500	1,93

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

3.1. Etude du ratio : Subvention P.C.D/Recettes d'équipement communales

Nous devons noter que les subventions des P.C.D constituent les plus importantes, eu égard à leurs vocations de solidarité, puisqu'elles privilégient dans leurs répartitions les communes les plus défavorisées et qui sont situées dans les zones à promouvoir[1].

Leurs avantages sont liés principalement à la permanence de leur attribution et aux montants plus au moins importants qui leurs sont consacrées chaque année de la part de l'Etat.

L'analyse des données des tableaux n°53 et 54 est très révélatrice d'enseignements. Ces chiffres et ces ratios nous font constater que l'Etat est le pourvoyeur principal de fonds pour le financement de l'équipement communal, particulièrement pour les communes pauvres.

La dépendance chronique de la plupart des communes à revenus moyens et pauvres des subventions de l'Etat se matérialise par la forte présence des subventions P.C.D dans leurs budgets d'équipement. Elles sont, de ce fait, de simples entités assistées, dans la mesure où la majeure partie de financement, de leurs équipements provient essentiellement des dotations P.C.D et du F.C.C.L.

*L*e financement par le biais de ces subventions est prépondérant et prend de l'ampleur dans chaque exercice budgétaire. A titre d'exemple, entre 2000 à 2006, les subventions P.C.D représentent en moyenne, à elles seules entre 26,83 à 52,25 % du total des recettes d'équipement pour les communes de Tizi-Ouzou, D.B.K, Azazga et Boghni. Elles représentent de l'autre côté entre 24,10 à 73,69 % en moyenne des recettes d'équipement pour les communes de Freha, Azazga, Mekla, L.N.I, A.E.H et Makouda. Par contre, elles contribuent entre 47,23 à 97,66 % des recettes d'équipement des communes d'Ain Zaouia, Beni Zmenzer, Beni Zeki, Ait Chafaâ, Ait Oumalou et tant d'autres communes pauvres.

C'est en 2005, que les concours financiers des P.C.D ont atteint leurs seuils avec des ratios dépassant respectivement : 69.26, 69.49, 70.88 et 77.82 % pour atteindre 83,93% dans le financement de l'équipement communal des communes d'Ait Chafaâ, Ouaguenoun, Ain Zaouia, Mekla et Beni Zekki. Ce qui nous permet de dire que l'équipement public communal est tributaire des subventions émanant de l'Etat. Toutefois, on remarque que les subventions des P.C.D, conçues à l'origine comme instrument de solidarité n'est pas un signe automatique de réduction des inégalités financières[2], puisque les communes riches à fort potentiel fiscal, chefs lieu de daïra qui disposent d'infrastructures de bases, des moyens matériels et humains les plus importants s'accaparent des A.P les plus importantes comparativement aux communes pauvres, compte tenu des critères retenus pour l'octroi de cette subvention, notamment le nombre d'habitants, le taux de réalisation du projet et son efficacité sur la population communale. Comme ces critères avantagent

[1] Article 21 du décret N°98-227 du 15 Juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.
[2] D'après l'entretien réalisé par un des P/A.P.C des communes enquêtées. Celui-ci signale que les P.C.D ne sont pas automatiquement signe de réduction des inégalités financières.

beaucoup plus les communes riches, ce qui leur permet en contre partie de bénéficier des aides financières plus élevées comparativement aux autres communes.

A titre d'exemple, en 2000, 10,54% des enveloppes financières allouées à l'ensemble des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou bénéficient au profit de la commune chef lieu qui détient la richesse fiscale la plus élevée. Dans le cas de notre étude, celle-ci se place en premier rang dans l'importance des subventions allouées aux communes de l'échantillon. Sa dotation moyenne en PC.D pour la période étudiée est de 185384 milliers de DA. Cette dotation est 13.12, 12.66, 11.47 et 11.33 fois supérieure aux dotations moyennes attribuées respectivement aux communes de Beni Zmenzer, Assi Youcef, Beni Zekki et Ait Chafaâ. Cet état de fait est expliqué par son degré de développement comparativement aux autres communes et l'importance de son nombre d'habitants[1].Par conséquent, les besoins en équipement socio collectifs sont très élevés.

En 2006, la commune de Tizi-Rached de son coté a bénéficié d'une A.P de 120 282 milliers de DA. De l'autre côté, pour la même année, les communes d'Assi Youcef, Beni Zekki, Illilten et Ait Chafaâ n'ont bénéficié respectivement que de 23318, 33111, 31326 et 11100 milliers de DA, soit une différence de 96964, 87171, 88956 et 109182 milliers de DA. Cet état de fait nous mène à remettre en cause l'efficacité des critères sur lesquels repose l'octroi de cette de subvention.

Un autre facteur déterminant de l'octroi de ces subventions, est celui lié à l'état de consommation des autorisations de programmes des projets inscrits. Comme les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, D.B.K, Azazga et Boghni disposent d'un personnel d'encadrement relativement suffisant et de moyens matériels pour mener à bien la réalisation et l'achèvement des projets d'équipement[2].Les taux les plus élevés de consommation des A.P sont enregistrés par ces entités. Ce qui incite par conséquent les pouvoirs publics de les doter d'avantage.

Les subventions P.C.D qui dans la théorie devaient jouer le rôle secondaire et facultatif deviennent dans la réalité indispensable pour le financement de l'effort de développement entrepris par la majorité des communes enquêtées, particulièrement pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté, du fait que leur équipement est alimenté essentiellement par ces subventions, ainsi que les programmes de réalisation d'équipements publics sous forme de P.S.D, à l'exception de quelques-unes qui arrivent à initier quelques projets d'équipement par l'autofinancement qu'elles dégagent sur leur fonctionnement. C'est le cas des communes de Tizi-Ouzou, Azazga, D.B.K, Tizi Rached. Les projets inscrits et réalisés par celles-ci concernent essentiellement la construction des écoles primaires, maisons de jeunes, bibliothèques et crèches communales[3], ainsi que l'extension du réseau

[1] Un des P/A.P.C a répondu que le critère de population sur lequel repose l'octroie des subventions P.C.D est une contradiction fondamentale aux objectifs assignés à ces plans.
[2] Réponse obtenue par l'un des P/A.P.C des communes riches.
[3] D'après les réponses obtenues dans les questionnaires que nous avons obtenues auprès des communes enquêtées.

d'A.E.P, l'éclairage public et l'assainissement, vue la prolifération des doléances des citoyens dans ces domaines.

3.2. Etude du ratio : Subvention de wilaya /Recettes d'équipement communales

En ce qui concerne les subventions attribuées par la wilaya aux communes enquêtées, elles se caractérisent par leurs caractères aléatoires et incertains. Elles représentent entre 0 et 2,06% des recettes d'équipement des communes riches, entre 0,46 à 64,78% pour les communes à revenu moyen. Par contre, pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté, leurs parts varient entre 0 à 18,98% de leurs recettes d'équipement.

3.3. Etude du ratio : Subvention F.C.C.L /Recettes d'équipement communales

S'agissant des subventions d'équipement attribuées de la part du F.C.C.L pour le renforcement de l'équipement communal, elles sont presque nulles pour la majorité des communes enquêtées. Leur contribution n'est que de 0.52 à 16.41% des R.E des communes.

Durant la période étudiée, la dotation du F.C.C.L la plus élevée est enregistrée en 2002, pour la commune de Tizi-Rached qui était de 22212 milliers de DA, par contre la dotation la plus faible est attribuée en 2005 à la commune d'A.E.H qui était de 106 milliers de DA.

Ces très faibles taux de participation du F.C.C.L à l'équipement communal sont interprétés par la faiblesse des mécanismes sur lesquels repose cette solidarité financière intercommunale[1]ainsi que le désengagement de cet établissement à partir de la mise à sa charge des frais de la garde communale.

4. Etude de la contribution des autres recettes dans les recettes d'équipement communales

Afin d'apprécier la contribution des autres recettes dans les recettes d'équipement communales, nous avons établi le tableau N°55.

De l'analyse des données qu'il contient, nous constatons que la part des recettes provenant des excédents reportés, l'aliénation d'immeuble, de meubles et le gros matériel, ainsi que les dons, legs et indemnités ne participent pas de la même manière comparativement aux prélèvements effectués de la part des communes dans les recettes d'équipement, ainsi qu'aux subventions de l'Etat et ce pour couvrir les dépenses d'équipement communales.

Les excédents reportés sont constitués des subventions des exercices antérieurs non consommées, c'est-à-dire des ressources inexploitées qui engendrent une perte d'opportunité et un frein au cycle d'accumulation du capital par le ralentissement de la réalisation des équipements[2].

Ces excédents mettent en jeux la crédibilité de la commune envers l'Etat, qui sera contrainte de diminuer des montants des subventions octroyées, du fait que les crédits disponibles ne sont pas consommés dans leur totalité.

[1] Voir sous section du chapitre II de la première partie.
[2] ANNICHE (A), Op.Cit, p 368.

Les facteurs explicatifs de ce phénomène sont les mêmes que nous avons évoqué dans les R.A.R en termes de dépenses d'équipement. Ces excédents reportés représentent entre 31,56 et 47,34% des recettes d'équipement pour les communes de Tizi-Ouzou et Tizi Rached et seulement 14,13% pour la commune d'Ait Oumalou. Par contre, les recettes provenant d'aliénation d'immeuble, de meubles et gros matériel, dons, legs et indemnités, représentent entre et

Tableau N°55: Appréciation de la contribution moyenne des autres recettes dans les recettes d'équipement communales pour la période 2000-2006 (En milliers de DA et en %)

Recettes / Communes	Dons, legs et indemnités de sinistrés	%	Excédent reporté	%	Aliénation d'immeuble, de meubles, gros matériel, des titres et valeurs	%	produit des emprunts contractés	%
Tizi-Ouzou	0	0	175266	31,56	6245	1,12	0	0
Tizi-Rached	0	0	64542	47,34	510	0,37	134	0,10
D.B.K	235	0,40	23228	39,58	385	0,66	154	0,26
Azazga	0	0	38524	48,34	0	0	0	0
Boghni	0	0	18762	33,93	1336	2,42	0	0
Freha	26	0,08	20141	61,99	1143	3,52	0	0
Azzefoun	0	0	16054	40,60	336	0,85	0	0
Mekla	0	0	13392	29,09	291	0,63	0	0
L.N.I	1313	1,17	43309	38,63	25566	22,80	0	0
A. E. H	0	0	7145	19,26	0	0	0	0
Makouda	1720	6,11	5016	17,81	15	0,05	0	0
Ouaguenoun	0	0	11295	31,40	689	1,92	0	0
Ain Zaouia	0	0	6776	23,52	58	0,20	0	0
Beni Zmenzer	0	0	9317	34,04	0	0	0	0
Assi Youcef	0	0	5563	19,62	0	0	0	0
Zekri	0	0	6774	39,43	0	0	0	0
Beni Zekki	6	0,03	3030	14,42	270	1,28	0	0
Illilten	0	0	6449	26,67	0	0	0	0
Ait Chafaâ	0	0	9115	34,71	136	0,52	0	0
Ait Oumalou	0	0	2552	14,13	0	0	0	0

Source : Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi Ouzou.

4.1. Etude de l'évolution des dépenses d'équipement des communes

En ce qui concerne les dépenses d'équipement, il faut noter que seules les dépenses financées par l'autofinancement et le produit d'aliénation détermine la marge de manœuvre des autorités locales. Leur évolution est déterminée en fonction des facteurs suivants :

- Concours financiers provenant de l'Etat et les autres organismes (P.C.D et P.S.D) ;
- Importance des projets qui sont retenus par la wilaya ;
- Capacité d'autofinancement des communes.

Tableau N°56: Evolution des dépenses d'équipements communales durant la période 2000-2006 (En milliers de DA)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Evolution moyenne
Tizi-Ouzou	603059	596693	530702	655345	566238	845632	1213182	715836
Tizi-Rached	144992	148308	134498	103064	176468	112561	121093	134426
DB.K	86822	99845	108313	96319	64025	97282	115379	81903
Azazga	76286	138769	149959	134126	127448	140539	133822	128707
Boghni	66498	72337	55102	735304	67356	86111	81486	166314
Freha	32387	30668	38174	46926	42334	40771	51300	40366
Azefoun	24603	49793	41532	49243	53688	114768	54336	55423
Mekla	35253	40125	41532	43899	52975	70815	54741	48477
L.N.I	62454	62314	54319	68937	71148	69557	64577	64758
A.E.H	31484	42639	45464	43146	61708	61708	61443	49656
Makouda	30929	38888	39072	38343	46305	42003	51256	40971
Ouaguenoun	29656	32176	27439	27755	30074	29457	42355	31273
Ain Zaouia	29275	36205	33104	30839	41904	40529	42454	36330
Beni Zmenzer	19530	21563	21831	25531	27135	26051	2997	20662
Assi Youcef	16314	25851	26186	25057	30666	31006	35474	27222
Zekri	10938	14670	8695	8449	11028	13800	14692	11753
Beni Zekki	10350	14576	11532	12496	13217	13605	15955	13104
Illilten	26877	35350	29453	29124	33789	35336	32708	31806
Ait Chafaâ	10634	18550	15248	20919	19073	17211	17788	17060
Ait Oumalou	12681	22289	23810	22056	23240	22284	27197	21937

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

De l'analyse des chiffres de ce tableau, on constate que l'évolution des dépenses d'équipement ne marque pas une tendance stable pour toutes les communes, puisqu'elles sont dépendantes dans la majorité des cas des concours financiers provenant de l'Etat qui enregistrent une évolution inverse des dépenses de fonctionnement. Quand les subventions augmentent, les dépenses d'équipement démunies. Par contre, lorsque elles démunies, les dépenses d'équipement augmentent à leur tour.

La progression relative des dépenses d'équipement n'est pas observée pour l'ensemble des communes. D'un côté, nous enregistrons des fluctuations aléatoires des niveaux d'équipement réalisés, même au niveau des commues pourvues financièrement. Toutefois, ces dépenses ont connu une forte évolution à partir de l'année 2003, où elles ont atteint plus de 115379,47 milliers de DA, pour les communes riches, soit deux fois plus le montant enregistré durant les exercices précédents.

L'importance des dépenses consacrées aux travaux neufs et les grosses réparations est à l'origine de leur augmentation.

Nous constatons que les dépenses d'équipement des communes pauvres ne représentent même pas la moitié de celles réalisées par les communes riches. Pour l'exercice 2000, à titre d'exemple, les dépenses d'équipement réalisées par la commune de Tizi-Ouzou sont 5 fois supérieures à celle de la commune de D.B.K et 2,45 fois supérieures à la commune de Tizi-Rached. Elles sont également 458,5 fois supérieures à celles réalisées par la commune d'Ait Oumalou pour la même année.

Il ressort également des chiffres du tableau précédent que le total des dépenses d'équipement engagées par les communes pauvres avoisine celui des recettes provenant des subventions d'équipement de l'Etat et du F.C.C.L. Ceci nous permet de dire que ces subventions constituent les ressources principales de l'équipement communal qui à leur tour évoluent de façon irrégulière.

5. Etude du mode de financement des dépenses d'équipement communales

Tableau N°57: Evaluation de la contribution de l'autofinancement et les subventions P.C.D dans les dépenses d'équipement communales durant la période 2000-2006 (En %)

Années / Communes	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006	
	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D	A.F	P.C.D
T-Ouzou	23,24	12,63	21,03	19,00	18,15	58,76	25,46	59,75	26,56	30,51	24,27	19,52	11,98	5,52
T-Rached	44,85	18,00	71,61	21,85	10,39	13,83	36,53	14,32	57,97	7,82	38,35	90,40	25,15	99,33
D.B.K	20,72	36,73	9,91	37,57	6,10	38,03	4,62	51,73	6,56	25,49	4,19	41,31	8,23	36,10
Azazga	18,35	19,94	11,49	12,89	6,67	21,72	8,57	35,75	29,63	11,79	37,71	24,69	32,53	22,04
Boghni	6,66	45,57	5,96	49,29	7,17	75,02	0,54	8,05	5,78	22,26	4,06	56,70	6,68	54,07
Freha	7,35	38,29	8,75	47,58	3,63	42,91	30,09	19,04	22,62	34,52	15,56	23,85	12,19	15,60
Azefoun	56,90	94,95	2,41	55,19	2,89	87,51	3,99	43,66	3,67	52,03	1,02	32,90	2,96	36,81
Mekla	5,67	30,35	5,36	31,37	3,97	73,86	5,32	80,36	5,70	33,68	4,26	100,01	2,61	114,11
L.N.I	3,99	20,29	6,42	39,21	3,92	49,33	4,07	18,83	3,90	27,89	3,77	39,65	4,49	89,82
A.E.H	5,36	67,38	4,66	58,54	5,52	50,27	4,46	89,63	3,01	58,15	2,37	58,15	2,32	81,38
Makouda	6,97	96,11	4,47	32,92	6,42	77,47	6,71	54,96	8,75	30,55	5,24	50,62	4,38	141,85
Ouaguenoun	4,25	80,28	3,11	50,55	3,73	27,94	5,42	59,37	8,15	76,50	4,89	62,21	3,66	40,31
Ain Zaouia	3,89	88,34	3,34	89,67	4,17	85,31	5,83	131,66	4,11	3,90	4,08	77,53	3,75	58,80
B. Zmenzer	5,72	108,29	4,09	97,36	4,49	84,41	4,09	61,35	4,55	38,15	4,33	20,99	36,77	26,53
Assi Youcef	5,41	126,06	3,73	62,12	3,85	123,61	6,27	25,75	4,42	4,76	4,60	7,13	4,59	65,73
Zekri	3,91	130,28	2,06	18,19	4,34	200,18	4,54	167,65	3,38	117,01	2,67	99,64	2,60	442,97
Beni Zekki	2,76	70,05	1,78	62,51	3,32	67,52	2,79	129,13	2,38	104,51	4,11	190,19	2,30	207,53
Illilten	4,16	49,00	3,36	44,30	3,41	94,63	2,79	102,12	3,32	66,36	2,72	30,07	2,85	95,77
Ait Chafaâ	3,93	233,75	1,51	66,24	23,05	46,47	1,11	64,31	1,08	51,16	1,26	101,34	0,42	62,40
A. Oumalou	6,92	196,55	3,68	98,76	4,88	65,69	4,31	85,80	4,19	62,95	3,84	58,17	3,10	46,19

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de T. O.

Afin d'apprécier la nature de couverture des dépenses d'équipement communales nous avons procédé à analyser deux ratios majeurs qui sont :

Ratio 1 : Autofinancement /dépenses d'équipement communales.

Ratio 2 : Subvention P.C.D/ dépenses d'équipement communales.

Les résultats sont retracés dans le tableau précédent.

5.1. Etude de la contribution de l'autofinancement dans les dépenses d'équipement communales

De l'analyse des ratios inclus dans le tableau n°57, il ressort que les recettes provenant de l'autofinancement communal et des subventions P.C.D ne participent pas de la même manière à la couverture des dépenses d'équipement pour l'ensemble des communes enquêtées.

Nous constatons d'une part, que les niveaux d'autofinancement des dépenses d'équipement ont atteint des seuils très faibles chez les communes d'Ait Chafaâ, Ait Oumalou, Assi Youcef, Zekri et Beni Zekki, notamment durant l'année 2001 et 2002, dont les taux de couverture moyens ne sont respectivement que de 4.62, 4.42, 4.70, 3.36 et 2.78%. Ces ratios sont des niveaux en deçà des ***seuils minima*** imposés par la réglementation. Ceci renvoie à la faiblesse des recettes fiscales et patrimoniales des communes enquêtées en particulier et les autres communes en général.

Les communes de Mekla, L.N.I, A.E.H, Makouda et Ouaguenoun n'échappent pas également à cette tendance. Leurs taux moyens de couverture sont : 4.70, 4.37, 3.96, 6.13 et 4.74 %. Par ailleurs, pour les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached et Azazga, les taux d'autofinancement dans les dépenses d'équipement moyen étaient de 21.53, 40.69 et 20.71%. Ceci est du à l'importance de leur potentiel fiscal.

5.2. Etude de la contribution des P.C.D dans les dépenses d'équipement communales.

De l'analyse du ratio qui exprime la contribution des P.C.D dans le financement des dépenses d'équipement communales, nous pouvons conclure que cette subvention représente la ressource la plus déterminante dans le financement de l'équipement public communal, comparativement aux recettes provenant de l'autofinancement. Sa contribution varie d'une commune à une autre et d'un exercice à un autre.

En ce qui concerne les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, D.B.K et Azazga, les P.C.D contribuent moyennement dans la couverture de leurs D.E entre 29.38, 37.93, 38.13 et 21.26 %, du fait de l'importance de leurs ressources fiscales et donc de l'importance relative de leur autofinancement.

Chez les communes : Boghni, Freha et Azzefoun, elle contribue en moyenne entre 44.42, 31.68 et 57.57%. Par contre, pour les communes d'Ait Oumalou, Illilten, Zekri et Ain Zaouia, on constate qu'il y a une prédominance de ces subventions dans le financement de leurs équipements

publics. Elles ont atteint respectivement des taux de couverture de 89.38, 68.89, 67.98 et 76.45 % pour ces communes.

*L*a prédominance de ces subventions dans la couverture des dépenses d'équipement communales se justifie par le faible niveau de développement des communes aussi bien riches que pauvres, ainsi que de la nature de la fiscalité locale issue du partage des produits des impôts.

6. Etude de l'affectation des dépenses d'équipement communales

Les grandes catégories de dépenses qui déterminent l'équipement communal sont réparties entre les catégories suivantes : les travaux neufs, les grosses réparations, acquisition d'immeuble, de meubles et l'achat de matériels, ainsi que le déficit reporté. Elles concernent aussi les dépenses liées au remboursement d'emprunt, les subventions et l'acquisition des titres d'Etat.

Tableau N°58: Répartition moyenne des dépenses d'équipement communales pour la période 2000-2006. (En milliers de DA et en %).

Dépenses / Communes	Travaux neufs et grosses réparations		Aliénation d'immeuble, de meubles et gros matériels, dons, legs et indemnités		Déficit reporté		Remboursement d'emprunts, subventions, acquisition des titres d'Etat	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
Tizi-Ouzou	447142	62,46	202300	28.26	45000	6.29	2189	0.31
Tizi-Rached	100230	74,56	30250	22.50	3100	2.31	446	0.33
DB.K	60100	73,38	15480	18.90	803	0.98	5520	6.74
Azazga	92840	72,13	29600	23.00	6236	4.85	0	0.00
Boghni	132140	79,45	30100	18.10	3917	2.36	897	0.54
Freha	35200	87,20	3122	7.73	1800	4.46	244	0.60
Azzefoun	45000	81.19	10423	18.81	8900	16.06	1023	1.85
Mekla	42000	86.64	3100	6.39	2710	5.59	667	1.38
L.N.I	51200	79.06	10551	16.29	2700	4.17	307	0.47
A E.H	36200	72.90	4120	8.30	304	0.61	36	0.007
Makouda	33640	82.11	5201	12.69	1800	4.39	330	0.81
Ouaguenoun	28500	91.13	2100	6.72	573	1.83	10	0.32
Ain Zaouia	31020	85.38	4010	11.04	800	2.20	500	1.38
Beni Zmenzer	18900	91.47	1002	4.85	730	3.53	30	0.15
Assi Youcef	20100	73.84	5002	18.37	2100	7.71	20	0.07
Zekri	9856	83.86	809	6.88	500	4.25	588	5.00
Beni Zekki	10202	77.85	1500	11.45	702	5.36	700	5.34
Illilten	28600	89.92	2200	6.92	940	2.96	66	0.21
Ait Chafaâ	11200	656.65	3010	17.64	2050	12.02	800	4.69
Ait Oumalou	17100	77.95	3830	17.46	980	4.47	27	0.12

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de T. O.

Le tableau précédent, donne la moyenne des différentes dépenses d'équipement des communes de notre échantillon pour la période étudiée.

A travers les chiffres et les ratios calculés, nous remarquons que les dépenses d'équipements de l'ensemble des communes sont réparties essentiellement entre deux grandes catégories majeures : les travaux neufs et les grosses réparations.

Les travaux neufs réalisés par les communes sont orientés globalement aux réfections des chemins, ouverture de pistes agricoles, la voirie, l'assainissement, l'A.E.P, l'aménagement urbain, l'hygiène et la santé, l'éducation. Par contre, les grosses réparations que prennent en charge les communes sur leurs budgets sont orientées essentiellement à l'entretien et la réparation des écoles primaires, les sièges de l'A.P.C, les bâtiments municipaux, etc.

Nous constatons que les dépenses consacrées aux travaux neufs et les grosses réparations ainsi que l'acquisition d'immeuble, de meuble et le gros matériel représentent la part la plus déterminante dans l'action communale en matière d'effort d'équipement. Celles-ci occupent entre 70 à 85,55 % du total des dépenses d'équipement, que ce soit pour les communes riches ou pauvres. Ce qui nous permet de dire que la majeure partie de ces dépenses est destinée pour ces catégories de dépenses, vue l'augmentation des doléances des citoyens dans la vie économique et sociale, ainsi que la croissance démographique.

La différence en termes de montants qui sont affectés à ces deux dépenses entre les trois catégories de communes qui retiennent notre analyse s'explique par la différence des subventions P.C.D qui leur sont allouées. A titre d'exemple, les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached et Azazga ont consacré respectivement : 447142 milliers de DA, au titre des travaux neufs et les grosses réparations alors que les communes d'Ait Oumalou et Ait Chafaâ n'ont réalisé que 17326 et milliers de DA, soit une différence de 429816 milliers de DA. Il en est de même pour les communes à revenus moyens. Cet état de fait, renvoie à l'existence d'écarts très importants en termes de dotations P.C.D qui leur sont attribuées de la part de l'Etat.

Les seuls projets inscrits à l'indicatif des communes d'Ait Oumalou, Ait Chafaâ, Beni Zmenzer, Assi Youcef et tant d'autres et qui sont financés par les subventions de l'Etat concernent les projets d'A.E.P, l'assainissement, l'électrification rurale, le revêtement de routes[1].

Ces entités soufrent de la vétusté de l'équipement communal, notamment la vétusté des bus de ramassage scolaire, infrastructures sportives sous équipées, éclairages publics inexistants[2]. Pour cela, elles ne réalisent que des actions d'urgence à caractère sociale élémentaire. Leurs moyens financiers limités ne leurs permettent pas de financer la réalisation de projets productifs de revenu.

[1] D'après les réponses obtenues dans les questionnaires que nous avons distribués pour communes étudiées.
[2] Entretien réalisé avec un élu d'une commune enquêtée.

Les infrastructures de nature économique dans les autorisations de programmes allouées à ces communes, (notamment dans le domaine de l'agriculture, la pèche, les loisirs, etc.) enregistrent des parts très faibles, voire nuls. Par contre, chez les communes riches, les crédits alloués à ce genre d'opérations sont relativement importants. Cet état de fait engendre des flux migratoires des populations implantées dans les communes enclavées vers les communes mieux dotées en infrastructure de bases.

Les acquisitions de meubles et le gros matériel qui concernent les frais liés à l'achat du matériel informatique, mobilier de bureau, etc., occupent une part non négligeable. Elles représentent 4,67% de l'ensemble des dépenses d'équipement réalisé sur le budget des communes riches. Elles occupent par contre, entre 2,13 et 3,29 % pour les communes à revenus moyens et entre 1 à 2,53 % pour les communes pauvres et d'extrême pauvreté.

A un degré moindre, nous retrouvons également les dépenses liées au déficit reporté et le remboursement d'emprunts, subventions, acquisition des titres d'Etat.

7. Etude du taux annuel de réalisation des projets d'équipement communaux

Le problème important en matière des dépenses d'équipement se pose dans le taux de consommation des autorisations de programmes. Pour cela, afin de nous rendre compte du degré de maîtrise des projets d'équipement des communes enquêtées, nous avons calculé le taux de réalisation des dépenses d'équipement dans leurs budgets respectifs, ainsi que les taux des R.A.R en dépenses d'équipement.

Les R.A.R en dépenses signifient que les enveloppes financières allouées aux programmes d'équipement ne sont pas consommées dans leur totalité, étant donné que les dépenses arrêtées ne sont pas entièrement engagées et payées.

A noter que le problème des R.A.R en matière de dépenses est posé dans chaque commune, quelque soit son niveau de richesse ou de pauvreté, mais à des degrés différents.

Tableau N°59: Estimation du taux de réalisation des projets d'équipements et des R.A.R en dépenses d'équipement pour la période 2003-2006.

(En milliers de DA et en %)

Années / Communes	2003						2004						2005						2006					
	F	%	R	%	R.A.R	%	F	%	R	%	R.A.R	%	F	%	R	%	R.A.R	%	F	%	R	%	R.A.R	%
Tizi Ouzou	729775	100	718705	98,48	11070	1,52	483837	100	483837	100 0	0	0	613874	100	339604	55,32	274270	44,68	845632	100	832451	13181		
Tizi-Rached	95447	100	95447	100	0	0	189756	100	77488	40,84	112267	59,16	235990	100	156645	66,38	79344	33,62	156645	100	77488	58,93	72586	41,07
D.B.K	104810	100	103861	99,09	948	0,91	53480	100	53480	100	0	0	77533	100	26522	34,21	51011	65,79	26522	100	53480	41,24	77974	58,76
Azazga	36155	100	28587	79,06	7568	20,94	116678	100	67460	57,82	49217	42,18	188467	100	87799	46,59	100667	53,41	87799	100	67460	47,54	89304	52,46
Boghni	95316	100	27549	28,9	67767	71,1	66136	100	66136	100	0	0	66136	100	66136	100	0	0	34122	100	34122	100	0	0
Freha	48873	100	11737	24,01	37136	75,99	53829	100	23579	43,8	30250	56,19	47551	100	28240	59,39	19311	40,61	65667	100	36195	55,12	29471	44,88
Azzefoun	47312	100	25772	54,47	21540	45,53	60437	100	40558	67,11	19879	32,89	62966	100	25629	40,7	37336	59,3	99492	100	50232	50,49	49259	49,51
Mekla	43899	100	32789	74,70	11110	125,30	90052	100	90052	100	0	0	90997	100	90997	100	0	0	45370	100	34703	76,49	10667	23,51
L.N.I	179668	100	63817	35,51	1E+05	64,49	212156	100	69577	32,8	142578	67,2	98240	100	97563	99,31	677822	690	1E+05	100	85599	68,19	39928	31,81
A.E.H	42550	100	38845	91,29	3704	8,71	51517	100	38119	73,99	13397	26	51517	100	40762	79,12	10754	20,87	59008	100	48610	82,38	10398	17,62
Makouda	25342	100	21966	86,67	3375	13,33	21850	100	17493	80,06	4356	19,93	25833	100	23803	92,14	4029	15,6	74120	100	60515	81,64	13604	18,35
Ouaguenoun	38785	100	18330	47,26	20455	52,74	25740	100	20088	78,04	5651	21,95	81237	100	65397	80,5	15840	19,5	89794	100	62345	69,43	27449	30,57
Ain Zaouia	22219	100	11905	53,58	10314	46,42	13078	100	7291	55,75	5786	44,24	44331	100	30218	68,16	14113	31,84	69432	100	53771	77,44	15660	22,55
B. Zmenzer	25531	100	20019	79,89	5512	20,11	29469	100	18233	61,87	11235	38,12	23457	100	19149	81,63	4308	18,37	31942	100	28614	89,58	3328	10,42
Assi Youcef	25057	100	19312	77,08	5745	22,92	30666	100	25156	82,03	5510	17,97	31006	100	28500	91,91	2506	8,09	35474	100	21292	100	18162	85,3
Zekri	26417	100	26417	100	0	0	18562	100	16991	91,54	1571	8,46	22124	100	8390	37,92	13734	62,08	38825	100	30283	78	8541	22
Beni Zekki	19095	100	16873	88,36	2221	11,64	16489	100	14489	87,87	14215	86,2	30831	100	27167	88,12	3664	11,88	64813	100	61817	95,38	2995	4,62
Illilten	36643	100	16604	45,31	20039	54,69	42429	100	32538	76,69	9890	23,3	24543	100	15010	61,16	9532	38,84	48110	100	34931	72,61	1317	2,74
Ait Chafaâ	31399	100	24317	77,44	7082	22,56	17181	100	9721	56,58	7460	43,42	19907	100	11295	56,74	8611	43,26	48287	100	39287	81,36	9000	18,64
Ait Oumalou	23777	100	22379	94,12	1397	5,83	29793	100	15974	53,62	13818	46,38	21292	100	18162	85,3	3130	14,7	25965	100	20936	80,63	5029	19,37

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

De l'analyse des ratios calculés dans le tableau précédent, il est rendu compte que la plupart des communes étudiées n'arrivent pas à consommer les A.P allouées aux titres des P.C.D.

Le taux de réalisation annuel des actions d'équipement par commune varie entre 47, 54 et 100 %. Autrement dit, sur les projets inscrits dans le budget communal, la commune accuse des R.A.R allant de 0 à 52,46%. Ceci constitue des manques à gagner dans la mesure ou ils affectent la réalisation de nouveaux projets d'équipement. Cette situation est qualifiée ***« d'inefficacité allocative »*** et des ***« pertes d'utilités collectives »*** dans une approche de ***« ressource »,*** au sens où la commune n'arrive pas à satisfaire l'ensemble des objectifs fixés au départ[1].

Les taux les plus élevés en matière de R.A.R sont enregistrés par les communes dépourvues financièrement et d'un encadrement technique et administratif suffisant pour l'élaboration des fiches techniques de projet et la conduite des actions d'équipement.

Cette remarque est valable également pour les communes à revenus moyens. Les raisons de l'échec à réaliser les projets d'équipements dans les délais requis sont également imputables aux facteurs ci-après :

- Retards et lenteurs administratives dans l'allocation des subventions allouées aux communes. Ceci se répercute par des résiliations des contrats de marchés avec les entrepreneurs et par des dépassements des délais prévus pour la réalisation des projets d'équipement ;
- Lourdeur des contrôles; notamment le contrôle *à priori*[2] ;
- Manque d'initiative pour encourager l'investissement et l'équipement communal ;
- Travaux programmés, mais qui ne sont pas achevés, suites à des difficultés liées à des conflits d'assiettes foncières, ou a des lenteurs administratives qui obligent les communes à lancer les projets avec décalage[3] ;
- Travaux réalisés pour lesquels les dépenses y afférentes ne sont pas encore réglées.

A cela, s'ajoute les conditions climatiques qui entravent le bon achèvement du projet, ainsi le caractère accidenté et montagneux qui pose le problème de viabilité et de la disponibilité du foncier pour la localisation des projets d'équipement, notamment dans les communes de montagnes et de haute montagne.

[1] ANNICHE (A), Op.Cit, p.p 365-366.

[2] Chaque action effectuée doit être approuvée par la tutelle. Celle-ci doit viser tous les actes d'engagement des autorisations de programme effectués par le P/A.P.C.

[3] Il arrive que certains projets P.C.D prennent une année pour voir le commencement des travaux, et ce compte tenu de la formulation des propositions suivie par la signification par la tutelle des listes des opérations par commune l'appel d'offre et la passation du marché, à l'engagement de la dépense

8. Etude de l'effort d'équipement communal

Afin de nous permettre d'apprécier l'effort d'équipement communal, nous avons procédé à l'étude du ratio ***: Dépense d'équipement communales/ Nombre d'habitants.***

Tableau N°60: Appréciation de l'effort d'équipement communal pour la période 2000-2006. (En DA/Habitants)

Années / Communes	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Effort d'équipement moyen
Tizi-Ouzou	4992,09	4866,39	4264,24	5187,93	4416,28	6497,91	9184,44	5629,90
Tizi-Rached	8565,22	8744,06	7913,51	6052,26	10342,14	6583,67	7068,65	7895,64
DB.K	2999,45	3415,26	3668,15	3229,69	2125,59	3197,75	3755,09	3198,71
Azazga	2409,77	4200,54	4485,49	3964,35	3722,41	4056,19	3816,62	3807,91
Boghni	2070,88	2248,24	1709,17	2762,72	2081,01	2655,21	2507,65	5147,84
Freha	1443,34	1353,22	1667,79	2029,93	1813,17	1728,98	2154,01	1741,49
Azefoun	1513,38	3047,68	2529,51	2984,24	3237,53	6886,77	3244,33	3349,06
Mekla	1334,33	2435,95	1565,83	1651,77	1989,30	2653,94	2047,46	1954,08
L.N.I	2089,32	2080,53	1810,03	2292,55	2361,37	2303,97	2134,78	2153,22
A.E.H	1558,77	2106,88	2242,04	1423,11	2031,34	2027,33	2014,66	1914,88
Makouda	1371,70	1717,82	1719,11	1680,38	2021,26	1826,22	2219,64	1793,73
Ouaguenoun	1854,54	1990,35	1678,95	1679,88	1800,51	1744,46	2481,11	1889,97
Ain Zaouia	1735,84	2140,41	1951,31	1812,46	2455,41	2367,76	2472,86	2133,72
Beni Zmenzer	1605,29	1768,91	1787,38	2086,21	2212,93	2120,38	243,46	1689,22
Assi Youcef	507,04	798,59	809,03	771,84	941,80	949,42	1083,01	837,25
Zekri	2972,28	3978,84	2353,82	2282,90	2974,11	3714,67	3947,34	3174,85
Beni Zekki	2614,96	3676,17	2903,32	3140,49	3315,86	3407,21	3988,75	3292,39
Illilten	2587,31	3396,43	2824,42	2787,52	3227,84	3369,18	3112,68	3043,62
Ait Chafaâ	2740,72	4772,32	3915,77	5362,47	4880,50	4396,17	4535,44	4371,91
Ait Oumalou	1367,96	2399,76	2558,56	2365,51	2487,69	2380,77	2900,09	2351,48

Source: Etabli par l'auteur à partir des extraits des C.A remis par la D.A.L de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Nous devons noter que les subventions d'équipement provenant de l'Etat et du F.C.C.L sont des variables déterminantes de l'effort d'équipement communal. Plus ces subventions sont importantes, plus est appréciable le niveau de l'effort d'équipement communal. Cependant, moins elles sont importantes, moins est faible l'effort d'équipement communal.

De l'analyse des ratios calculés dans le tableau ci-dessus, nous constatons que le niveau d'effort d'équipement communal n'est pas tout à fait conséquent si on prend en considération les disparités de richesses communales. Cette situation se justifie par le nombre d'habitants élevé de la commune comparativement aux dépenses qu'elle effectue.

Il ressort également de l'analyse de ces ratios que les communes pauvres présentent parfois un niveau d'effort d'équipement plus important que ceux réalisés par les communes à revenus riches et moyens. Ainsi, à titre d'exemple, celui réalisé par la commune d'Ait Chafaâ en 2003, était de 5362,47 DA/H, alors que celui réalisé par la commune d'A.E.H durant la même année n'était

que de 1423,11DA/H, soit une différence 3939,36 DA/H. De même, celui réalisé par la commune de Tizi-Ouzou en 2004, n'était que de 4416,28 DA/H, soit une différence de 946,19 DA/H.

Cet état de fait se justifie par le fait que ce sont les communes qui ont une richesse importante et un nombre d'habitants amoindri qui réalisent un niveau d'effort d'équipement important. Celui-ci est lié également, aux disparités existantes en termes de nombre de population de chacune d'elles, le degré de développement de leurs activités économiques et commerciales, leur position spatiale ainsi que leur statut administratif.

On relève également du tableau que les communes rurales et montagneuses, à l'exemple de Beni Zekki et Illilten dans leur totalité enregistrent la même tendance. Celles-ci sont confrontées à un faible niveau d'équipement et qui ne dépasse pas 3201 DA/H.

Ces communes souffrent du manque d'infrastructures de base les plus élémentaires tel que : le réseau routiers, les équipements scolaires et sanitaires et l'absence de réseaux d'assainissement[1].

L'effort d'équipement réalisé par la plupart des communes pauvres qui continuent à percevoir de maigres enveloppes financières qui s'ajoutent au manque flagrant de leurs ressources fiscales est orienté pour l'acquisition de quelques matériels et outillages, la réalisation des infrastructures de base, concernant, l'assainissement, l'A.E.P et l'extension de l'éclairage public. D'autre part, les actions menées de la part des communes aisées financièrement en matière d'équipement (Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, Azazga, D.B.K) ne se limitent pas uniquement à la réalisation des infrastructures élémentaires (A.E.P, assainissement), mais elles s'élargissent dans d'autres domaines et qui sont liés à la santé, les aires de jeux, la réalisation des salles de cinéma et les bibliothèques communales[2].

9. Etude de la section investissement économique des budgets communaux

A travers l'analyse du budget de la section investissement économique, on constate que celle-ci est toujours nul dans le budget d'équipement des communes étudiées.

L'effort d'investissement aussi bien pour les communes riches et pauvres est nul. Celles-ci n'enregistrent aucune intervention financière en faveur des entreprises publiques locales, considérées comme un levier de développement économique local, susceptible de créer de l'emploi.

Il ressort durant la période étudiée, que les prélèvements effectués par les communes sur leurs recettes de fonctionnement sont affectés dans leur totalité à la couverture des dépenses d'équipement du budget, car aucune dépense d'investissement n'est enregistrée durant la période pour toutes les communes enquêtées en particulier et les autres communes en général.

[1] Réponse obtenue de la part de l'un des élus de ces communes interrogées.
[2] D'après les réponses obtenues de la part d'un secrétaire général parmi ces communes.

L'un des élus locaux avec qui nous nous sommes entretenus a signalé que le manque flagrant du foncier entrave toute action d'investissement qui est un facteur majeur pour encourager une initiative de développement par le bas.

La section suivante fera l'objet de l'étude des principales insuffisances et limites qui grèvent la traduction effective l'analyse financière des C.T algériennes.

Section 2. Limites des indications fournies par la méthode d'analyse financière des collectivités territoriales dans le contexte algérien

L'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou que nous avons mené, à travers le calcul et l'interprétation des principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité a révélé plusieurs insuffisances et limites que nous devons prendre en compte. Dans ce cas précis, nous nous interrogeons sur les limites et les contraintes qui ont amené à l'absence notoire de maîtrise et de rationalisation des ressources financières, particulièrement au niveau des communes pauvres?

Les limites actuelles qui pèsent lourdement dans la gestion des ressources financières dont disposent les communes sont globalement attribuées aux contraintes que nous étudions dans la sous section suivante.

Sous section (1). Les contraintes à la rationalisation et la maîtrise des budgets communaux

Les contraintes à la rationalisation et la maîtrise des budgets communaux sont de plusieurs ordres que nous énumérons comme suit :

1. Contraintes d'ordre institutionnel

Les contraintes d'ordre institutionnel sont imputables aux facteurs ci-après.

1.1. Absence d'autonomie effective de décision en termes de dépenses et de recettes

Bien que les principes consacrés par les articles 184 et 156 du code communal et de Wilaya, selon lesquels toute mission confiée doit être corrélativement accompagnée de moyens nécessaires à sa réalisation. Toutefois, avec la loi n°90-08, on s'aperçoit qu'aucune disposition n'est venue modifier les modalités de transfert de ressources vers les communes, en rapport avec les missions qui leur sont attribuées. Cette loi a donné lieu à des dispositions expresses qui consacrent pleinement la responsabilité des élus locaux, dans les divers domaines de la vie économique et sociale et qu'en termes de ressources financières, les finances communales dépendent pour une grande partie des décisions provenant de l'Etat central.

La prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local apparaît sur le plan des ressources financières à travers :

- L'importance des recettes fiscales sur le reste des ressources financières locales ;

- La prépondérance des P.C.D et les subventions du F.C.C.L dans le budget communal ;
- L'octroi et l'affectation des subventions sont du ressort exclusif du pouvoir central.

Les collectivités territoriales, notamment les communes ne disposent pas d'une entière liberté en matière de dépenses[1].Elles ont des contraintes imposées par le législateur, certaines de ces dépenses sont interdites, d'autres sont obligatoires.

A noter que la séparation entre ces deux catégories est imprécise. Il n'existe aucune liste de dépenses interdites. Cependant, il est possible d'identifier deux catégories de dépenses : celles qui sont contraires à la réglementation en vigueur et celles qui sont contraires aux compétences de la collectivité territoriale. De ce fait, les élus locaux ne peuvent consentir dans le cadre de leur gestion que les dépenses d'intérêt local. Il est également interdit à la commune de financer les dépenses de fonctionnement par l'emprunt.

En Algérie, il est imposé aux communes de respecter les obligations ci-après :

- Le budget doit être voté en équilibre en termes de recettes et de dépenses pour les deux sections du budget (fonctionnement et équipement) ;
- Adoption d'un compte administratif en équilibre ;
- Inscription de dépenses obligatoires ;
- Ne sont obligatoires pour la commune que les dépenses mises à sa charge par les lois et règlements[2].

L'inscription obligatoire de certaines dépenses au budget local rend le pouvoir de l'assemblée délibérante inexistant[3].Ainsi, la commune n'a aucune maîtrise sur les dépenses suivantes[4]:

- Dépenses des personnels et charges y afférentes ;
- Produits des subventions affectées ;
- Prélèvement pour les dépenses d'équipement ;
- Dépenses d'électricité, gaz et eau ;
- Participation obligatoire aux dépenses de jeunesse ;
- Fonds de garantie des impôts directs ;
- Produits des 3% de la T.V.A (affecté à l'aide sociale).

[1]CARLIER (B), RUPRICH (C), LEVRAULT (B), Op. Cit. p 171.
[2]Article 160 de la loi N°90-08.
[3]COPE (F), Op.Cit, p 197.
[4]A signaler que ces dépenses s'imposent à toutes les communes quelques soit leurs tailles et leur degré de richesse.

1.2. Lourdeurs des contrôles effectués par les autorités de tutelle

En matière de contrôle du budget, RAHMANI(C)[1]affirme : *« La tutelle est forte, pesante, bureaucratique et contre productive sur les budgets locaux, son poids est tel qu'il rend sa révision absolument nécessaire. Ceci est aggravé par la nomination et le contrôle des comptables publics locaux par l'Etat*.». *D*e son coté, l'article 251 de l'ordonnance n°67-24 stipule : *« Lorsque le budget de la commune n'a pas été voté en équilibre, le Wali le renvoie dans les quinze jours à compter de sa réception, si le budget n'a pas été à nouveau voté en équilibre, il est réglé d'office par le Wali.».*

De même, l'article 156 de la loi n°90-08 annonce : « *Lorsque l'exécution d'un budget communal fait apparaître un déficit, la commune doit prendre toutes les mesures supplémentaires; à défaut le Wali peut autoriser la résorption du déficit sur deux ou plusieurs exercices*.».

Lors de notre enquête, **75** et **70%** des réponses obtenues de la part des S.G et des P/A.P.C interrogés affirment que l'obligation de présenter le budget en équilibre en termes de recettes et de dépenses représente une restriction à leurs marges de manœuvres, qui constitue de sa part une contrainte dans la gestion des finances publiques communales. De l'autre coté**, 50 et 55%** des S.G et des P/A.P.C ont répondu que l'obligation de présenter le budget en équilibre est une mesure prudentielle dans la gestion future de la commune. Il permet d'éviter de porter un préjudice à son avenir financier.

Le contrôle à priori du budget communal, qu'il soit exercé par la wilaya ou par le Receveur Communal est omniprésent. Du fait que chaque opération effectuée demande des formalités administratives excessives. A ce titre, **35** et **40%** des S.G et des P/A.P.C interrogés ont exprimé le vœu de sa le suppression définitive et de ne pas recourir aux visas de la tutelle.

Ce qui attire notre attention également est la réponse obtenue de la part d'un P/A.P.C. Celui-ci affirme que le rôle de la commune dans la conception et l'exécution du budget communal se limite uniquement à une logique d'allocation des crédits budgétaires.

Dans la réalité, le contrôle effectué par la tutelle se devait de vérifier le respect, à la fois, des objectifs à court terme, tels qu'ils sont définis dans le budget, mais aussi les règles de la comptabilité publique.

Pour les projets d'équipement, les irrégularités sont inhérentes aux lenteurs des procédures administratives de visa des actes d'engagement des autorisations de programmes. En effet, chaque action effectuée doit être approuvée par la tutelle. À titre d'exemple, la wilaya doit viser tous les actes d'engagement des autorisations de programmes effectués par le président d'A.P.C. A ce titre, le Wali peut approuver, annuler, suspendre ou amender tout acte émanant de la commune[2].

[1]RAHMANI (C), Op.Cit, p 137.
[2]Article 44 de la loi N°90-08.

Ce contrôle porte essentiellement sur les régularités juridiques de l'acte que sur son opportunité. Cependant, en l'absence d'instances d'arbitrage et de recours, opérationnelles et indépendantes, les Walis peuvent abuser de leurs prérogatives de visas préalables des actes pris par les A.P.C (arrêtés et délibérations) pour mettre ces dernières dans une position d'infériorité[1].

En ce qui concerne le contrôle effectué sur les personnes, par ce pouvoir, la tutelle affecte les agents en leurs postes, répartit les tâches, leur indique par des circulaires, des instructions, des ordres de services, la conduite à tenir et institue une discipline en infligeant des sanctions. La tutelle dans ce cas, s'exerce sur l'A.P.C au moment de son installation et de sa dissolution et sur les membres dans le cas de démission, suspension ou révocation.

1.3. La décentralisation mise en place : Un processus entamé mais inachevé

En Algérie, on ne peut nier l'existence d'une certaine décentralisation à partir du moment où il y a un budget propre, des ressources et des dépenses communales. Cependant, ce processus est flou et ambiguë, car celui-ci n'a pas conduit à l'instauration d'entités décentralisées assez indépendantes du pouvoir central en vue de répondre en toute efficacité, aux besoins locaux et au potentialisation du développement local, du fait que les responsabilités ne sont pas clairement définies et le partage des moyens de financement entre l'Etat et les C.T ne sont pas pleinement consacrées. Cette situation est qualifiée par la gestion contrariée des affaires locales[2].

2. Contraintes d'ordre organisationnel et fonctionnel

Les contraintes d'ordre organisationnel et fonctionnel sont résumées ainsi :

2.1. Rigidité des textes régissant l'organisation et le fonctionnement de la commune

Selon BARKA (Z.M)[3] : « *La clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales est vieux problème qui s'est toujours posé. L'absence de règles claires consacrant les limites des actions de la commune et de la wilaya a été souvent source de piétinement, de confusion et perte de repères ainsi que d'opacité pour le citoyen*.».

Malgré l'élargissement des prérogatives des élus locaux, un des problèmes fondamentaux, soulevé par la majorité des communes enquêtées, à côté du problème d'encadrement et des moyens financiers dont elles sont confrontées, est celui de l'absence des textes réglementaires, précisant les modalités de transfert des attributions et le tracé des frontières entre le domaine d'intervention de l'Etat et celui confié aux communes. Ce qui entraîne par conséquent confusion et dilution des responsabilités entre les deux échelons. A ce titre, un des P/A.P.C interrogé a noté que le champ de compétences et d'interventions des élus locaux est imprécis et mal défini, d'où dilution de

[1]SID ALI (M), Op.Cit, p 47
[2] SAIT (K), Op.Cit, p 139.
[3]BARKA (Z.M).Op.Cit, p 249.

responsabilités. Cette situation fâcheuse se répercute inévitablement sur l'organisation communale, et crée de sérieux dysfonctionnements dans les services communaux.

Concernant les prérogatives du P/A.P.C en matière de gestion du budget, sur les 20 communes interrogées, 0**%** des P/A.P.C interrogés ont répondu qu'elles ne sont pas trop étendues, 20% des réponses sont à la mesure du poste et 60% des P/A.P.C ont exprimé que leurs prérogatives sont restreintes. A cet effet, ils suggérèrent de leur donner plus de marges de manœuvre dans l'affectation des dépenses de fonctionnement à d'autres dépenses (aide sociale, fête et cérémonie, sport, loisir) ainsi qu'une libre utilisation des subventions et la manipulation de la fiscalité locale.

2.2. Absence de concentration et de communication interne entre la wilaya et la commune

Les relations entre la wilaya et la commune, se présentent beaucoup plus, sous une forme hiérarchique qui se focalise sur des échanges administratifs et procéduraux. La coordination et la concertation ne sont pas à l'ordre du jour. A cela, s'ajoute l'absence de communication interne, de journées d'études, de réunions périodiques, des briefings entre les élus eux mêmes et avec l'administration. Le feed back, élément important dans l'évaluation et le contrôle ne constitue pas une priorité pour les élus locaux.

2.3. Inadéquation de l'organigramme à l'organisation et au fonctionnement de la commune

L'organisation et le fonctionnement de la commune sont basés sur des organigrammes de type directionnels. A ce titre, **30** et **20%** des S.G et des P/A.P.C interrogés ont répondu que cet instrument est peu adapté à l'organisation de la commune. Par contre, **65** et **60%** des interrogés ont répondu qu'il n'est pas du tout adapté aux moyens financiers et humains dont elle dispose.

Notons que certains d'entre eux ont exprimé le vœu d'introduire la vocation de chaque commune dans l'architecture de l'organigramme.

2.4. Emprise des considérations sociales sur la rationalité et la rigueur

Il a été constaté que le comportement de certaines pratiques de la part de quelques élus locaux, si elles se généralisent, peut porter atteinte au bon fonctionnement des communes. Il a été relevé que certains élus ont tendance à engager des dépenses à tort, qu'on peut qualifier de socialistes qui peuvent avoir des conséquences lourdes sur le budget et alourdir les dettes des communes.

3. Contraintes d'ordre financier

Les contraintes financières qui entravent le bon fonctionnement des communes sont liées principalement aux facteurs suivants :

3.1. Absence d'une politique fiscale locale

Ce point précis a été traité dans le deuxième chapitre de la partie précédente.

3.2. Absence de marges de manœuvre des élus locaux quant à la libre utilisation et l'affectation des subventions octroyées

Nous devons signaler que les projets d'équipement réalisés dans les communes et qui sont financés par le budget de l'Etat sous forme de subventions (P.C.D et P.S.D) échappent dans les faits au choix des A.P.C. Pour leurs réalisations, la commune est soumise aux services techniques déconcentrés de l'Etat, soit sous forme d'autorisations préalables, soit sous forme de visa de conformité technique des travaux réalisés. Parmi les contraintes qui freinent également une gestion rationnelle des subventions de l'Etat et du F.C.C.L que nous avons confirmé par la réponse obtenue par l'un des P/A.P.C interrogé, est liée au non concrétisation des projets d'équipement dans les délais requis. Celui-ci a noté que les subventions parviennent en règle générale en retard, ce qui empêche une gestion seine aux niveaux des communes.

4. Contraintes d'ordre technique

La méthode de l'analyse financière des collectivités territoriales basée sur les ratios n'est pas exempte de critiques. Plusieurs auteurs, ont mis en évidence un certain nombre de limites techniques portant sur la méthode d'analyse elle-même ou sur la conception de certains ratios.

4.1. Limites en termes de ratios

Selon GUENGUANT (A)[1], «*La méthode des ratios ne propose pas un protocole sans faille d'analyse de la situation financière des communes, bien au contraire, la démarche comporte des limites et exige par conséquent d'être utilisée avec précaution. Ces indicateurs synthétiques fournissent parfois une information fausse, parfois peu pertinente, parfois erronée qui ne permet d'apprécier ni le risque, ni la performance financière des communes*.».

BOUINOT (J)[2]de son coté souligne *: «Un ratio considéré isolement, ne permet pas, sauf exception, de porter un jugement définitif. La méthode relève plutôt d'une approche impressionniste, opérant par touches successives pour dresser un portrait d'ensemble.».*

Les ratios que nous avons étudiés, sont des indices retenus par la loi et qui, par conséquent, peuvent apparaître contestables du fait de leur inadaptabilité avec le contexte de la réalité des communes enquêtées en particulier et les communes algériennes en général.

L'inconvénient majeur de ces ratios, est le fait qu'ils constituent des approximations. Ils se prêtent par conséquent, à de nombreuses critiques. Les estimations retenues, faute de la rareté des données et la non fiabilité de l'information, peuvent toutefois être plus au moins éloignés de la réalité de la gestion communale.

La critique qui est souvent avancée à l'encontre des ratios de niveau, conçu sur la base d'une référence à la population : leur manque de significativité. A titre d'exemple, le ratio de richesse qui

[1]GUENGUANT (A), Op.Cit, p 80.
[2]LEROY (M-C), Op.Cit, p 107.

est censé donner une appréciation sur le degré de pauvreté ou de richesse d'une commune est un indicateur faible et non fiable, du moment qu'il se base sur le nombre d'habitants, alors que le recensement de la population ne ce fait que chaque 10 ans, donc l'évolution de la population réelle n'est pas prise en considération, ce qui est pénalisant pour les communes, ayant une population réduite et une superficie importante et des services publics plus nombreux donc plus coûteux.

Le ratio de richesse présentée par la commune d'extrême pauvreté d'Ait Chafaâ en 2006, était de 1198.85 DA. Celui-ci est désormais un indicateur voilé, du moment qu'il cache une réalité différente, relative à son nombre d'habitants amoindri, qui ne dépasse pas 4101 habitants. De ce fait, le critère de la population sur le quel repose le calcul de ce ratio est quelque part discriminant. D'autres critères, tels que la superficie, le réseau de voirie et le nombre d'élèves scolarisés peuvent être inclus dans son calcul pour que l'octroi de la subvention de péréquation soit plus juste.

La difficulté d'analyse des valeurs constatées tient également à l'hétérogénéité des situations financières des communes, donc à la perte de pertinence des valeurs moyennes. Une même valeur, pour un ratio donné, peut refléter des réalités bien différentes.

L'utilisation d'un ratio synthétique de coût de production des services publics locaux, de performance, ou de risque est un indicateur obsolète, vue que les informations sur les coûts, les performances et les risques ne sont pas du tout distinguées dans le cas des communes algériennes, compte tenu du manque d'un système d'information statistique. A titre d'exemple, le ratio de l'annuité des dettes aux recettes réelles de fonctionnement, ratio de base dans la définition de l'équilibre budgétaire au niveau de la commune est cependant, inutile dans le cas des communes algériennes, compte tenu de l'ignorance du niveau des dettes contractées par celles-ci.

4.2. Absence d'un cadre législatif et réglementaire cohérent régissant l'analyse financière des collectivités territoriales

Dans le contexte algérien, en dehors du calcul de quelques ratios synthétiques établis par le ministère de l'intérieur, tel que le ratio de richesse, le ratio des frais des personnels, le cadre législatif et réglementaire qui existe actuellement et qui régissent le fonctionnement des communes n'a pas prévu de mécanismes particuliers donnant aux élus, de façon automatique, une appréciation globale sur l'état de santé financière des communes. Celui-ci n'impose pas le calcul obligatoire des ratios de base indispensable, notamment les ratios liés à la fiscalité, la situation de l'endettement, la capacité d'autofinancement, les dépenses par fonction, etc., et qui permettent de déboucher sur un diagnostic financier et de marges de manœuvres financières des élus locaux. A ce titre, **45%** des réponses des P/A.P.C et 40% des S.G interrogés ont noté l'absence de calcul de ce genre de ratios.

Nous signalons également que l'analyse de la situation financière des communes enquêtées se limite le plus souvent à une analyse rétrospective, notamment chez les communes pauvres. Les réponses obtenues confirment ce constat. A cet effet, **55** et **65%** des réponses des S.G et des

P/A.P.C notent qu'ils procèdent uniquement à une analyse financière prospective, par contre **25** et **30%** notent l'absence d'une analyse financière prospective au niveau de leurs communes.

A noter que **85** et **90%** des réponses obtenues renvoient cet état de fait, au sous encadrement chroniques dont est victime la commune ainsi que l'absence de formation permettant aux cadres communaux s'ils existent de se recycler et de mettre en œuvre d'une façon appréciable l'application de cette technique de gestion. A signaler également que **75** et ***85%*** des réponses obtenues de la part des interrogés renvoient également la non opérationnalité de cette méthode à l'absence de moyens organisationnels, manageriels, logistiques, informationnels fiables et pertinents, ce qui confirme notre deuxième hypothèse posée au départ.

4.3. Inadaptation de la nomenclature budgétaire et comptable à la situation financière exacte de la commune

Le cadre budgétaire et comptable actuels se caractérisent par une logique strictement budgétaire et trop synthétique qui répond exclusivement aux besoins de contrôle et d'information exigés par la législation et non pour des fins de gestion.

La comptabilité publique est conçue comme un outil de suivi de l'autorisation budgétaire et non comme un instrument de gestion budgétaire et d'évaluation de l'action des gestionnaires. Ce qui a conduit RAHMANI(C)[1]de dire : «*La comptabilité publique actuelle n'est qu'un instrument de contrôle de la régularité des opérations, et n'a pas pour objectif central de contribuer à la réalisation des objectifs de la collectivité, poussant ainsi souvent à la démotivation et à la déresponsabilisation des élus locaux.». Il note également : «La conception de la comptabilité publique génère un système à forte propension bureaucratique, répulsif et non attractif, mais accepté par résignation, fatalité ou commodité par les comptables publics, les élus et les administrations. Celle-ci reste marquée par la primauté budgétaire qui écarte la conception managériale des budgets publics, qui, seule, donne à cette conception toute sa valeur ajoutée.».*

4.4. Contraintes liées à l'exécution du budget local

Pour aboutir à l'équilibre du budget communal, les gestionnaires ont tendance à minorer la dépense au début ou à la fin de l'exercice, ou encore de procéder à des engagements, allant au-delà de ce qui était prévu au départ, le plus souvent pour des raisons techniques. Cette situation est qualifiée par RAHMANI(C)[2]«***d'entorses à l'orthodoxie budgétaire».*** A ce titre, **15** et **20%** des réponses obtenues de la part des S.G et des P/A.P.C interrogés confirme cet état de fait.

4.4.1. Insincérité des charges (la sous estimation des dépenses)

La sous estimation des dépenses s'évalue par rapport à l'ensemble des engagements contractés juridiquement par la commune.

[1]RAHMANI(C), Op.Cit, p.p 168- 170.
[2] Ibidem, Op.Cit, p 129.

Elle peut résulter soit[1]:

- Des dépenses récurrentes de fonctionnement induites par la mise en service d'équipement ou de services nouveaux ;
- De hausse des coûts de certaines prestations, liées par exemple aux services publics de l'eau, de déchets solides ou liquides ;
- Des dépenses exceptionnelles, liées à l'admission en non valeur de créances irrécouvrables ;
- De dépenses de remboursement du capital de la dette après des différés de remboursement.

4.4.2. Insincérité des ressources (la surestimation des recettes) : La surestimation des recettes intervient lorsque les prévisions de recettes sont d'un montant supérieur aux réalisations attendues ou lorsque certaines recettes sont inscrites en prévision, sans fondement juridique réel, tant en fonctionnement qu'en investissement. Elle peut résulter soit par [2]:

- Des recettes courantes gonflées abusivement, provenant, soit de la tarification de services rendus aux usagers, soit du produit attendu du domaine ;
- Des subventions majorées ou d'emprunts sans engagement du préteur à recevoir pour le financement d'opérations d'équipement.

Cette insincérité budgétaire ne peut être évitée qu'au moyen d'une comptabilité budgétaire de l'ordonnateur fiable appuyée sur un contrôle interne de gestion des services de la commune[3].

4.5. Absence d'outils d'évaluation

Les contraintes d'ordre technique sont imputables également à l'absence d'outils d'évaluation, notamment la déficience de la comptabilité analytique susceptible de déterminer les prix de revient des services rendus aux usagers, l'absence d'une comptabilité patrimoniale, d'une comptabilité auxiliaire, de tableaux de bords, de logiciels informatiques, d'une rigoureuse procédure budgétaire et l'absence d'audit financier externe. Par conséquent, seule l'analyse du compte de gestion et du compte du P/A.P.C établis à partir de la comptabilité administrative sur la base du contrôle comptable et financier aujourd'hui est en cours.

Notre enquête sur le terrain confirme ce constat de fait. A ce titre, **100%** des S.G et des P/A.P.C interrogés ont noté l'absence de tableaux de bords de gestion et d'une comptabilité analytique.

A la différence de l'entreprise privée où l'annuité d'amortissement est une charge obligatoire qui s'inscrit chaque année dans les opérations comptables. Dans la comptabilité publique actuelle, cette pratique est inexistante et ne donne aucune information sur la valeur des

[1]RAHMANI(C), Op.Cit, p p 129-130
[2]Ibidem, Op.Cit, p 131
[3] Ibidem, Op.Cit, p 132.

biens mobiliers et immobiliers, du fait que les amortissements, les provisionnements et les réévaluations sont pour le moment inappliqués et aucun intérêt ne lui a été accordé[1].Ce qui empêche en conséquence toute analyse exhaustive et comparative des données comptables et financières.

4.6. Non fiabilité du système d'information existant tant en ce qui concerne son caractère quantitatif que qualitatif

Actuellement, les communes algériennes ne disposent d'aucun système d'information statistique local ni même régional, concernant les composantes de leurs territoires, pour plusieurs raisons principales, notamment, la rétention de l'information à la stricte confidentialité.

Au niveau des communes interrogées, les statiques socio-économique, tel que l'information sur les activités économiques exercées sur son territoire, entre autres le nombre d'employés par an, par classe et par emploi de la commune; les statistiques financières, en rapportant les données des documents comptables dont dispose la commune, entre autres les budgets et les comptes administratifs à d'autres paramètres, tel que la population, la superficie, les équipements, etc. Ajoutons à cela, les statistiques démographiques sur les résidents de la commune, sur leur nombre total, le nombre des ménages, les groupes par âge et par sexe, les naissances et les décès ainsi que les statistiques sur les prix, sur l'utilisation du sol et du sous-sol, la superficie de la commune, sur les équipements, son parc mobilier et la longueur des routes et les réseaux divers font cruellement défaut. A ce titre, ***75*** % des S.G et des P/A.P.C interrogés ont répondu qu'ils ne disposent pas d'un système d'information statistique fiable et cohérent.

5. Contraintes d'ordre humain

Le facteur humain, dans le cas des C.T algériennes est régi par une réglementation instaurant une gestion statutaire et formelle, décourageant tout esprit d'initiative, d'innovation et de responsabilité, engendrant par conséquent insouciance sur les résultats de la gestion. Ce constat de fait est renvoyé aux facteurs ci-après :

5.1. Manque accru d'encadrement humain

La faiblesse reconnue du niveau d'encadrement des communes s'explique par la rigidité du statut de la fonction publique[2].En raison de la spécialité de l'administration dans laquelle il exerce, le personnel exerçant dans les collectivités territoriales est soumis à un statut particulier qui régit sa carrière. En effet, le décret exécutif n°91-26 du 02 février 1991, portant statut particulier des travailleurs, appartenant au secteur des communes a été pris en application de la loi de 1978, portant statut général du travailleur et du décret du 23 mars 1985, portant statut particulier des travailleurs

[1]Par contre, en France, cette pratique empruntée des entreprises privées au secteur public local, notamment les collectivités territoriales gagne largement le terrain est constitue une alternative pour le renouvellement de leurs équipements vétustes.

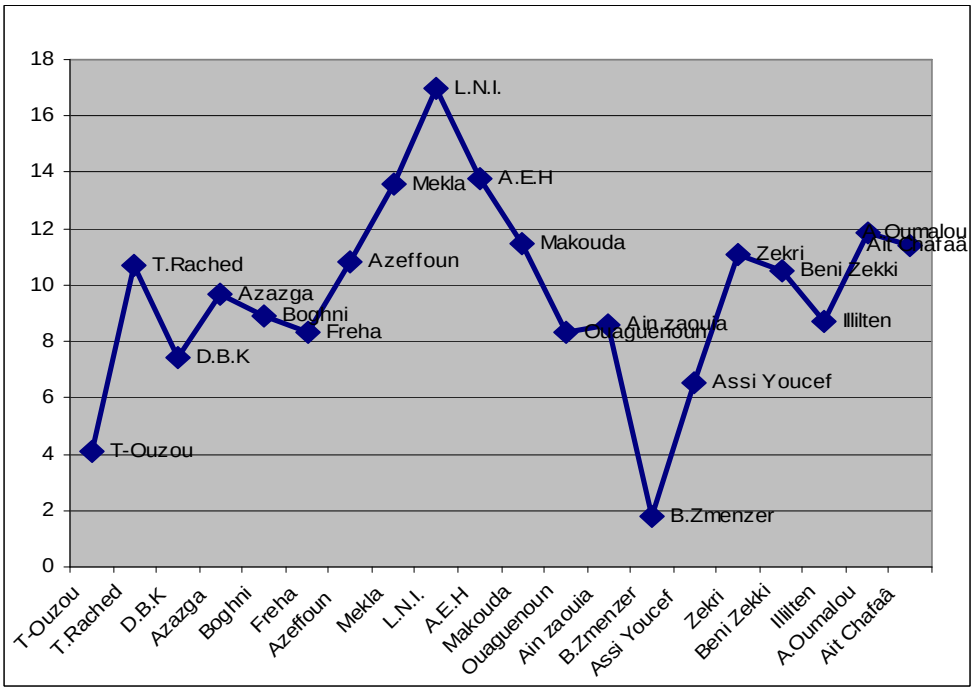
[2]Le projet de statut de la fonction publique en Algérie couvre les fonctionnaires exerçant au sein des institutions et des administrations centrales de l'Etat, des services déconcentrés, dépendant des collectivités territoriales, des établissements publics à caractère administratif, scientifiques, technologique, culturel et professionnel.

des institutions et administrations publiques. Il s'agit donc, d'un statut particulier d'une catégorie de fonctionnaire qui est régie par un statut publique et non d'une fonction publique territoriale.

Le taux d'encadrement aux niveaux des communes algériennes est d'une moyenne de **6,8%.** Ce pourcentage par rapport à l'effectif dont elles disposent constitue la principale raison des dysfonctionnements des services communaux. En effet, cette situation fait que le travail de conception et de réflexion, porteurs de projets de développement local est presque inexistant. A ce titre, nous signalons que **85** et **90%** des S.G et des P/A.P.C interrogés affirment que l'absence d'encadrement technique et administratif performant et motivé, ne permet pas à la commune d'assurer convenablement ses prérogatives. De ce fait, elle est secondée dans la plupart du temps aux services déconcentrés de la wilaya (travaux publics, urbanisme, services financiers*)* pour mener à biens la réalisation de ses projets d'équipements.

*L*e tableau N°61 qui représente la répartition des catégories socio-professionnelles des communes étudiées pour la période 2004-2008, nous rend compte que c'est les communes les plus dépourvues financièrement qui souffrent de plus du problème d'encadrement. A titre d'exemple, le taux moyen d'encadrement pour les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, Azazga et D.B.K varie entre 6,10 et 7,31%. Par contre, chez les communes d'Assi Youcef, Ait Chafaâ, Beni Zmenzer, il ne dépasse pas 5,46% du total des effectifs.

Graphique N°6 : Représentation graphique du taux d'encadrement des communes enquêtées pour l'année 2008.



Source : Etabli par l'auteur à compter des données retracées dans le tableau N°61

Tableau N°61: Répartition des catégories socio-professionnelles des communes étudiées pour la période 2004-2008. (Les données sont nombres et en %).

Années / Communes	2004						2005						2006						2007						2008					
	C	%	M	%	E	%	C	%	M	%	E	%	C	%	M	%	E	%	C	%	M	%	E	%	C	%	M	%	E	%
T-Ouzou	37	3.92	337	35.78	568	60.30	37	4.03	151	16.43	731	79.54	37	4.12	145	16.16	715	79.72	37	4.12	145	16.16	715	79.72	36	4.10	141	16.06	701	79.84
T.Rached	7	5.22	27	20.15	100	74.63	8	6.67	17	14.17	95	79.16	8	6.78	16	13.56	9	79.66	13	10.48	13	10.48	98	79.04	13	10.7	13	10.57	97	78.86
D.B.K	15	5.68	65	24.62	184	69.70	17	6.80	29	11.60	204	81.60	17	6.84	29	11.64	203	81.52	18	7.44	22	9.90	202	83.47	18	7.44	22	09.90	202	83.47
Azazga	8	4.50	50	25.40	139	70.55	8	4.60	33	18.96	133	7.44	8	4.60	33	18.96	133	76.44	17	9.65	27	15.35	132	75.00	17	9.65	27	15.35	132	75.00
Boghni	9	3.82	37	15.68	190	80.50	8	4.63	24	13.87	141	81.50	8	4.70	24	14.12	138	81.18	15	8.87	17	10.06	137	81.07	15	8.93	17	10.12	136	80.95
Freha	4	4.30	23	24.75	139	70.95	4	4.70	16	18.83	65	76.47	4	4.76	15	17.86	65	77.38	7	8.33	13	15.48	64	76.19	7	8.33	13	15.48	64	76.19
Azeffoun	6	5.26	21	18.42	87	76.32	7	6.80	11	10.68	85	82.52	7	6.48	11	10.18	90	83.34	11	10.00	9	8.18	90	81.82	12	10.81	8	7.21	91	81.98
Mekla	6	5.45	41	37.27	63	57.28	7	6.79	27	26.21	69	67.00	7	6.80	27	26.22	69	66.98	14	13.72	19	18.63	69	67.65	14	13.59	19	18.45	70	67.96
L.N.I.	8	5.44	47	31.97	92	62.59	10	9.17	25	22.93	74	67.90	10	9.44	25	23.58	71	66.98	17	17.00	16	16.00	67	67.00	17	17.00	16	16.00	67	67.00
A.E.H	8	7.84	26	25.50	68	66.66	11	12.30	15	17.44	60	69.76	12	13.79	15	17.24	60	68.97	12	13.64	15	17.04	61	69.32	12	13.79	15	17.24	60	68.97
Makouda	7	6.30	25	22.52	79	71.18	6	6.06	12	12.12	81	81.82	6	6.06	12	12.12	81	81.82	11	11.46	10	10.42	75	78.12	11	11.46	10	10.42	75	78.12
Ouaguenoun	5	5.80	18	20.95	63	73.25	4	6.15	10	15.39	51	78.46	3	4.68	10	15.63	51	79.69	6	8.33	15	20.83	51	70.84	6	8.33	15	2.83	51	70.84
Ain zaouia	2	1.78	24	21.42	86	76.80	3	2.88	12	11.55	89	85.57	3	2.88	12	11.54	89	85.58	8	7.55	8	7.55	90	84.90	9	8.57	7	6.67	89	84.76
B.Zmenzer	4	6.35	25	39.70	34	53.95	4	6.45	16	25.80	42	67.75	4	6.45	16	25.80	42	67.75	7	10.77	14	21.54	44	67.69	7	1.77	14	21.54	44	67.69
Assi Youcef	3	3.52	14	16.48	68	80.00	3	4.62	8	12.31	54	83.07	3	4.68	8	12.50	53	82.82	4	6.45	7	11.29	51	82.26	4	6.56	7	11.47	50	81.97
Zekri	1	3.85	7	26.92	18	69.23	1	3.84	5	19.23	20	76.93	1	3.85	5	19.23	20	76.38	3	11.11	3	11.11	21	77.78	3	11.11	3	11.11	21	77.78
Beni Zekki	3	8.33	9	25.00	24	66.67	3	7.69	6	15.39	30	76.92	3	7.69	6	15.39	30	76.92	4	10.30	4	10.53	30	78.94	4	10.53	4	10.53	30	78.94
Illilten	7	8.97	20	25.65	51	65.38	8	12.70	6	9.52	49	77.78	8	12.90	6	9.68	48	77.42	5	08.34	8	13.33	47	78.33	5	8.7	8	12.90	49	79.03
A.Oumalou	5	7.14	11	15.71	54	77.15	5	9.09	10	18.18	40	72.73	6	10.52	12	21.00	39	68.43	7	12.07	12	20.69	39	67.24	7	11.86	12	20.34	40	67.80
Ait Chafaâ	2	7.87	10	24.40	29	70.73	2	5.26	8	21.05	28	73.69	2	5.40	8	21.62	27	72.98	4	10.00	7	17.50	29	72.50	4	11.43	7	20.00	24	68.57

Source : Etabli par l'auteur à partir des tableaux des effectifs remis par la direction des ressources humaines de la wilaya de Tizi-Ouzou.

5.2. Médiocrité des salaires perçus

Dans le cas algérien, la commune en vertu du statut général de la fonction publique, ne peut procéder au recrutement d'un personnel qualifié et permanant; d'où il résulte que les salaires proposés, en référence à une grille réglementaire médiocre, donc de rémunération des postes de responsabilité, n'attire pas le personnel d'encadrement administratif et technique[1]qui est indispensable à la gestion et la maîtrise des nouvelles techniques de gestion.

5.3. Déficits en matière de formation et de recyclage du personnel communal

En matière de formation professionnelle, les communes ne sont pas obligées de consacrer une partie de leurs budgets à des actions de perfectionnement ou de préparation aux examens professionnels[2].De ce fait, les cadres communaux dans le cas algérien bénéficient de très peu de promotions à des postes spécifiques ou supérieurs. Les résultats de notre questionnaire indiquent l'absence de toute initiative de la part des communes, en matière de plan de formation des personnels**.** Notons que **75** et **85%** des S.G et des P/A.P.C interrogés, indiquent que la formation et le perfectionnement n'est pas à l'ordre du jour. **75** et **70%** des réponses obtenues renvoient cet état de fait au manque de moyens financiers et d'incitatives dont disposent leurs communes.

Sous section (2): Analyse des résultats de l'enquête de terrain et limites de la recherche

L'objet de cette sous section et de faire un lien entre les approches théoriques des finances locales, de l'analyse financière des collectivités territoriales et les résultats obtenus de l'analyse financière des budgets communaux, ainsi que ceux obtenus de l'enquête de terrain que nous avons mené auprès d'un échantillon de communes bien déterminé.

1. Principaux résultats de l'enquête de terrain

Au niveau des communes, nous avons procédé à la réalisation d'une enquête de terrain qui s'est focalisée sur un questionnaire élaboré par nos soins. Celui-ci est adressé aux P/A.P.C et aux Secrétaires Généraux auprès d'un échantillon représentatif de 20 communes, soit **29,85 %** sur les 67 communes que compte la Wilaya de Tizi-Ouzou. Le taux de réponses été de 100 %.

L'objectif de notre questionnaire est de montrer, à partir de la réalité algérienne, les principales limites et contraintes qui freinent la traduction effective des moyens financiers des communes et qui s'opposent ainsi à ce qu'il n'y ait pas un minimum de maîtrise des ressources financières particulièrement aux niveaux des communes pauvres.

[1] En général les cadres préfèrent qu'ils soient recrutés dans d'autres institutions supérieures de l'Etat ou le salaire proposé est plus attrayant.

[2]RAHMANI (A), «La gestion des ressources humaines», In revue du CENEAP N°11 : « Typologie des collectivités locales, les mutations locales; enjeux et débats », 1997, p 75.

Les résultats de l'exploitation du questionnaire sont donnés dans les tableaux ci-dessous.

1.1. Identification des communes enquêtées

Tableau N°62 : Identification des communes enquêtées (En nombre et en %)

Question	Réponses	Réponses des Secrétaires Généraux	Taux par réponses (S.G)	Total	Réponses des P/A.P.C	Taux par réponse (P/A.P.C)	Total
1	P(1)	9	45	19	9	45	19
	P(2)	10	50		10	50	
2	P(1)	5	25	17	5	25	16
	P(2)	9	45		9	45	
	P(3)	3	15		2	10	
3	P(1)	5	25	19	5	25	19
	P(2)	4	20		5	25	
	P(3)	10	50		9	45	
4	P(1)	8	40	19	7	35	18
	P(2)	10	50		10	50	
	P(3)	1	5		1	5	
5	P(1)	4	20	20	4	20	18
	P(2)	10	50		11	55	
	P(3)	2	10		3	15	
	P(4)	4	20		5	25	
6	P(1)	5	25	23	4	20	19
	P(2)	15	75		13	70	
	P(3)	3	15		2	10	
7	P(1)	6	30	17	5	25	18
	P(2)	7	35		8	40	
	P(3)	4	20		5	25	

Source : Etabli par l'auteur à base des réponses obtenues dans les questionnaires distribués aux communes enquêtées.

Organisation et fonctionnement des communes enquêtées

Tableau N°63 : Organisation et fonctionnement des communes enquêtées (En nombre et en %)

Questions	Réponses	Réponses des Secrétaires Généraux	Taux par réponses (S.G)	Total	Réponses des P/A.P.C	Taux par réponse (P/A.P.C)	Total
8	P(1)	0	0	19	0	0	16
	P(2)	6	30		4	20	
	P(3)	13	65		12	60	
9	P(1)	5	25	15	6	30	15
	P(2)	10	50		9	45	
10	P(1)	0	0	19	0	0	17
	P(2)	5	25		4	20	
	P(3)	14	70		13	65	

Source : Etabli par l'auteur à base des réponses obtenues dans les questionnaires distribués aux communes enquêtées.

1.3. Encadrement humain des communes enquêtées

Tableau N°64 : Encadrement humain des communes enquêtées. (En nombre et en %).

Questions	Réponses	Réponses des secrétaires généraux	Taux par réponses (S.G)	Total	Réponses des P/A.P.C	Taux par réponse (P/A.P.C)	Total
11	P(1)	5	25	14	8	40	18
	P(2)	9	45		10	50	
	P(3)	0	0		0	0	
12	P(1)	20	100	20	20	100	20
	P(2)	0	0		0	0	
	P(3)	0	0		0	0	
13	P(1)	6	30	15	9	45	18
	P(2)	8	40		7	35	
	P(3)	1	5		2	10	
14	P(1)	5	25	35	4	20	34
	P(2)	15	75		16	80	
	P(3)	15	75		14	70	
	P(4)	0	0		0	0	
15	P(1)	10	50	39	9	45	37
	P(2)	9	45		8	40	
	P(3)	13	65		12	60	
	P(4)	7	35		8	40	
16	P(1)	2	10	36	4	20	38
	P(2)	12	60		11	55	
	P(3)	15	75		14	70	
	P(4)	7	35		9	45	
17	P(1)	4	20	20	5	25	20
	P(2)	6	30		6	30	
	P(3)	10	50		9	45	

Source : Etabli par l'auteur à base des réponses obtenues dans les questionnaires distribués aux communes enquêtées.

1.4. Opérationnalité de l'analyse financière au niveau des communes enquêtées

Tableau N°66 : Opérationnalité de l'analyse financière au niveau des communes enquêtées. (En nombre et en %).

Questions	Réponses	Réponses des secrétaires généraux	Taux par réponses (S.G)	Total	Réponses des P/A.P.C	Taux par réponse (P/A.P.C)	Total
27	P(1)	0	0	21	0	0	22
	P(2)	20	100		20	100	
	P(3)	1	5		2	10	
28	P(1)	11	55	16	13	65	19
	P(2)	5	25		6	30	
29	P(1)	17	85	38	16	80	33
	P(2)	12	60		10	50	
	P(3)	9	45		7	35	
	P(4)	0	0		0	0	
30	P(1)	4	20	12	6	30	15
	P(2)	8	40		9	45	
	P(3)	0	0		0	0	
31	P(1)	5	25	20	4	20	18
	P(2)	15	75		14	70	
	P(3)	0	100		0	100	
32	P(1)	5	25	5	7	35	7
	P(2)	0	0		0	0	
	P(3)	0	0		0	0	
33	P(1)	3	15	19	4	20	21
	P(2)	15	75		15	75	
	P(3)	1	5		2	10	
34	P(1)	0	0	20	0	0	20
	P(2)	20	100		20	100	
35	P(1)	15	75	60	17	85	63
	P(2)	16	80		15	75	
	P(3)	17	85		18	90	
	P(4)	12	60		13	65	
	P(5)	0	0		0	0	

Source : Etabli par l'auteur à base des réponses obtenues dans les questionnaires distribués aux communes enquêtées.

2. Interprétation des résultats de l'enquête de terrain

2.1. Interprétation des résultats concernant le volet organisationnel et fonctionnel de la commune

- ✓ Chevauchement de compétences et de prérogatives entre le P/A.P.C et le secrétaire général. Ceci entraîne par conséquent confusion et dilution des responsabilités. Cette situation fâcheuse se répercute inévitablement sur l'organisation et le fonctionnement de la commune, et crée de sérieux dysfonctionnements dans les services communaux ;

- ✓ La lourdeur du contrôle de la tutelle sur les actes de la commune constitue un des obstacles qui freine par conséquent, une gestion rationnelle et efficace de ses moyens financiers.

2.2. Volet encadrement humain de la commune

- Absence notoire de maîtrise et de rationalité dans l'exécution des B.C. Ceci est du à la sous qualification des agents et la prépondérance du personnel d'exécution au détriment du personnel d'encadrement et de maîtrise ;

- Mauvaise gestion du personnel communal. Celui-ci est régi par une réglementation stricte et rigide instaurant une gestion statutaire et formel décourageant tout esprit d'initiative, d'innovation, de responsabilité et engendrant insouciance sur les résultats ;

- Absence d'un système de formation approprié au profit du personnel communal.

2.3. Volet exécution et contrôle du budget communal

- Manque accru de moyens financiers, notamment les recettes fiscales et domaniales, comparativement aux plans de charge incombant aux communes ;
- Forte disparité des niveaux de richesse des communes enquêtées. Les inégalités financières intercommunales demeurent importantes et les mécanismes de péréquation ne permettent pas de les atténuer. Du fait que les moyens financiers sont largement insuffisants comparativement aux plans de charges incombant aux communes ;
- Non mobilisation de l'autofinancement par l'ensemble des communes enquêtées. Ceci se répercute sur le volume d'opérations d'équipement réalisé ainsi que le niveau de développement atteint aussi bien pour les communes pauvres et riches ;
- Principale source de financement des dépenses d'équipement et les projets de développement local provient des subventions de l'Etat (P.C.D, P.S.D) ;
- Prépondérance des dépenses obligatoires dans les dépenses de fonctionnement, notamment les charges des personnels. Ceci a un impact qui se répercute directement sur la marge de manœuvre et la capacité d'autofinancement de la commune ainsi que la maintenance du patrimoine en état de dégradation. Pour les autres dépenses de gestion, l'A.P.C dispose également d'une faible marge de manœuvre.

2.4. Volet opérationnalité de l'analyse financière dans la gestion financière des communes

La non opérationnalité de l'application de l'analyse financière dans la gestion financière des communes enquêtées est imputée aux facteurs suivants :

- Archaïsme du système budgétaire et comptable des communes ;
- Absence de textes et de cadre juridique permettant de rendre obligatoire l'application de cette méthode[1];
- Sous qualification du personnel ;
- Absence de logiciels informatiques et comptables d'application ;
- Absence d'un système d'information statistique local ou régionale ;
- Absence de tableaux de bord de gestion et de plans de trésorerie ;
- Absence d'outils d'évaluation, notamment une comptabilité analytique, une comptabilité patrimoniale.

2.5. Volet potentialisation du développement local

En Algérie, avec l'amorce de la décentralisation, le développement local signifie la prise en charge des problèmes socio économiques par les C.T concernées, en comptant désormais sur leurs propres ressources. En effet, dans le cadre de leurs attributions, en matière de développement, l'article 86 de la loi n°90-08 relative à la commune, précise qu'en rapport avec les attributions dévolues par la loi et en cohérence avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire, celle-ci a la possibilité d'élaborer et d'adapter un plan communal de développement (P.C.D), en cohésion avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire à court, moyen et long terme et veille à son exécution. Elle 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, ainsi que toute mesure de nature à assurer l'assistance des catégories sociales démunies en matière d'emploi. Toutefois, il est très difficile, dans beaucoup de cas, de pouvoir réunir au niveau des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en particulier et les communes algériennes en général, toutes les conditions de mise en œuvre d'un programme de développement local. Ces entités de base sont confrontées à des obstacles incontournables, qu'on résume ainsi :

- Un système fiscal inefficace à l'origine de l'inadéquation entre les ressources et les missions des communes ;
- Les ressources humaines et financières qui sont nécessaires pour la réalisation des projets de développement local sont largement insuffisantes et dans beaucoup de cas absentes. Les potentialités à valoriser sont rares et les infrastructures de bases sont inexistantes ;
- Raréfaction des ressources foncières servant de base au développement, ajoutons à cela la dilapidation de la plupart des réserves foncières et leur utilisation pour la réalisation des programmes d'équipement ;

[1]De ce fait, les ratios de base indispensable, notamment ceux liés à la fiscalité, l'endettement, la capacité d'autofinancement, etc., qui permettent de déboucher sur un diagnostic financier et de qualité de gestion des élus locaux ne sont pas calculés obligatoirement.

- Manque d'articulation entre les différents niveaux de planification (communes, cercles, régions et secteurs) et d'aménagement du territoire ;
- Faible intégration des problématiques du développement local dans les plans de développement des collectivités territoriales et, d'une manière générale, la faible implication du secteur privé local, formel et informel, dans cette nouvelle dynamique ;

3. Difficultés et limites de la recherche

Notre étude est basée sur l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi Ouzou. Nous devons signaler qu'au cours de notre travail et de l'enquête de terrain que nous avons effectué, les difficultés auxquelles nous nous sommes heurtées sont liées aux facteurs ci-après :

- Les ratios que nous avons calculés et étudiés, sont tirés de nos différentes lectures théoriques, de certains pays occidentaux. On peut donc soulever ici, le problème de l'inadaptabilité de certains ratios avec le contexte de la réalité des communes enquêtées en particulier et des communes algériennes en général ;

- D'autre part, vu l'étendue de la population en question, la taille de l'échantillon de communes étudiées est limité, mais cela ne réduit pas la généralisation des résultats obtenus sur le reste des communes, puisque nous avons toute l'information concernant la totalité des communes au niveau de la D.A.L.
- Le champ d'investigation et des travaux concernant l'analyse financière des collectivités territoriales sont très restreints et limités ;
- Nous devons signaler également qu'au cours de notre enquête, nous nous sommes confrontées à des difficultés marquées par la réticence et l'hésitation des interlocuteurs dans la transmission de l'information et à des documents budgétaires mal achevés; incomplets et parfois inaccessibles. Les données numériques et statistiques obtenues sont éparses et quelques fois contradictoires ;
- Quelques questionnaires distribués aux communes enquêtées étaient remplit d'une manière arbitraire, où quelques questions n'avaient pas de réponses, surtout celles concernant l'encadrement humain, l'analyse financière des communes et les questions liées à l'appréciation personnelle des interrogés,

L'étude financière des budgets communaux réalisée, dans le cadre de cette section, confirme que l'analyse financière n'est pas de mises par les communes algériennes. Le sous encadrement chronique et l'absence de moyens matériels, logistiques et informationnels, sont les raisons principales de cet échec à mettre en œuvre un processus de maîtrise et de rationalisation des ressources financières, s'inscrivant dans une dimension de développement local.

Sous section (3) : Réflexions et pistes de recherche

Pour réhabiliter les finances communales, les idées forces qui font l'objet de profondes réflexions s'articulent autour d'un certain nombre de mesures d'ordres institutionnel, organisationnel et managérial.

1. Mesures d'ordre institutionnel

Parmi ces mesures, on distingue ce qui suit :

1.1. Redistribution effective des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales

Greffe (X)[1]souligne *: «La mise en œuvre de la décentralisation suppose une redéfinition sensible du rôle des élus locaux. Celle-ci suppose en effet que l'élu aille au delà de son rôle de simple représentant des intérêts locaux auprès du pouvoir central. Il doit devenir un entrepreneur, un animateur, un médiateur et devra être capable de réunir les partenaires, de catalyser leurs échanges, de transformer les ressources disponibles en énergies pour le développement*.».

Le processus de décentralisation mis en place en Algérie ne peut donner des résultats positifs que s'il est accompagné d'une véritable politique effective de redistribution des compétences entre l'Etat et les C.T. Ceci par la dotation des communes d'une réelle autonomie financière en terme de dépense et de recettes, avec une emprise réelle sur leur potentiel fiscal.

1.2. Révision de la fiscalité dans son ensemble (la décentralisation du pouvoir fiscal)

En abordant la fiscalité locale**,** DURAND (G)[2]écrit : « *Les communes doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses, du pouvoir de créer spontanément les recettes fiscales, de déterminer elle mêmes son champ d'application, ses bases, son montant et surtout la libre utilisation du produit intégral de l'impôt*.».

Il est indispensable de revoir dans les plus brefs délais, le système de partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans un sens d'augmentation de la part revenant à leur profit, afin de leur permettre non seulement d'adapter leurs ressources à leurs besoins[3], mais aussi, d'utiliser la fiscalité comme ***« instrument d'orientation et de régulation de l'activité économique »***, relevant de leurs territoires. Pour cela, il est recommandé d'adopter les mesures ci-dessus :

- Doter les C.T de véritables impôts locaux créateurs de ressources fiscales ;
- Impliquer les collectivités territoriales dans les opérations de recouvrement de l'impôt et de détermination de son l'assiette;

[1]GREFFE (X), «La décentralisation», Op.Cit, p 59.
[2].DURAND (G), «Finances publiques», Edition L.G.D.J, 1998, p 87.
[3]SID ALI (M),Op.Cit, p 30

- Affectation aux C.T d'autres assiettes. A titre d'exemple, une partie de la fiscalité sur l'environnement pourrait être affectée à celles-ci, en tant que principaux acteurs du développement durable[1] ;
- Prélever des taxes en fonction des vocations de chaque commune et le niveau de services fournis à la population.

1.3. Alléger le contrôle à priori des opérations financières

Pour alléger le contrôle à priori, il est recommandé d'instaurer un nouveau mécanisme de contrôle. Ceci par l'allègement du dispositif de tutelle, par la réduction du nombre d'actes soumis à l'approbation et par la réduction des délais d'approbation.

1.4. Globalisation des subventions attribuées aux communes

Pour renforcer la marge de manœuvre des élus locaux quant à la réalisation et la maîtrise des projets d'équipement, il est indispensable de donner plus d'autonomie de décision aux élus locaux dans l'affectation et l'utilisation des subventions, d'une manière plus appropriée, et ceci par la globalisation du système des subventions. Quant aux critères d'attribution des dotations, ils doivent en règle générale, être définis clairement, conformément au cadre légal et sur une base non discrétionnaire qui tiennent compte de facteurs: tels que la croissance économique et l'augmentation des coûts, surtout lorsque le niveau de ressources propres des collectivités territoriales et leurs marges de manœuvres sur ces ressources ne permettent pas l'ajustement des ressources à la croissance des dépenses liée aux facteurs économiques.

1.5. Rationalisation des mécanismes de péréquation

Si de nombreuses communes bénéficient de subventions de péréquation, cependant, les montants qui leurs sont attribués ne sont pas de nature à corriger les inégalités de répartition originelles. Il est donc indispensable de promouvoir des politiques, visant à une plus grande péréquation des ressources. Pour ce faire, plusieurs voix sont envisageables : meilleur ciblage de la péréquation existante, élargissement de son assiette, modulation des dotations de fonctionnement, selon la situation financière de la .C.T ou selon des charges objectivement mesurées[2].Enfin, la réorganisation du F.C.C.L en tant qu'organisme redistributeur de recettes fiscales dont il dispose[3].

1.6. Redynamiser et encourager l'intercommunalité

L'intercommunalité, représente souvent le seul moyen pour les communes dont la population et les moyens financiers restreints, d'assurer l'intégralité de leurs compétences[4]dans la réalisation des projets d'équipement et investissement programmés. Pour ce faire, la mise en œuvre

[1]PAPILLON (J.C) et LEDUFF(R), «Gestion publique», Op.Cit, p 68.
[2]RAHMANI (C), «Les finances des communes algériennes. Insincérité, déficits et bonne gouvernance », Op.Cit, p 68.
[3]Ibidem, Op.Cit, p 65.
[4]QUILLIEN. (J.P), Op.Cit, p 102.

d'une politique de coopération intercommunale fondée sur la notion de ***territoire***[1]est indispensable. Elle devra être définie sur la base de réalités géoéconomiques, en privilégiant la viabilité des territoires et leurs potentialités au développement. Celle-ci pourrait également insuffler de l'efficacité par une meilleure répartition des recettes fiscales et probablement des instruments plus efficaces pour la perception des impôts locaux, de la qualification des personnels et surtout une meilleure redistribution spatiale[2].

1.7. Faire émerger une véritable politique publique des ressources humaines

Les modifications à réaliser en vue de faire émerger une véritable politique publique des ressources humaines doivent concerner les domaines ci-dessous :

1.7.1. Mettre en œuvre un système de formation approprié

La mise en place au niveau de la commune d'une structure compétente pour prendre en charge le volet formation est indispensable. Pour ce faire, les C.T, notamment les communes doivent disposer obligatoirement d'un plan de formation, afin d'organiser périodiquement des stages de perfectionnement et de recyclage[3]à toutes les catégories professionnelles, sans distinction en vue d'une meilleure maîtrise des techniques de gestion en constante évolution, l'amélioration de la productivité du travail et donner la chance à chaque agent de construire sa carrière professionnelle et se préparer aux examens professionnels.

1.7.2. Renforcer l'encadrement des communes par une action de recrutement de cadres

Il est noté par GREFFE (X)[4]: «*Toute décentralisation suppose un transfert correspondant de ressources humaines et budgétaires. Elle ne peut réussir que si les collectivités locales disposent de personnels suffisants en quantité comme en qualité, notamment au niveau des cadres*.». Cette affirmation, nous amène à formuler la proposition qui consisterait à modifier fondamentalement le régime juridique de collectivités territoriales, de façon à améliorer sensiblement les conditions de rémunération de leur personnel afin d'attirer des personnes diplômés et qualifiées.

1.7.3. Réforme du statut général de la fonction publique

Le même auteur affirme : «*La décentralisation n'est pas concevable sans une importante modernisation du statut de la fonction publique territoriale*[5].».

Dans le cas des C.T algériennes, la réforme du statut général de la fonction publique s'impose car la situation actuelle se caractérise par un cadre juridique inadapté et des distorsions qui

[1]AHMED ZAID CHERTOUK (M), « L'intercommunalité : un instrument de coopération et de solidarité nécessaire pour une approche du développement local durable fondée sur une logique territoriale. Cas de la wilaya de Tizi-Ouzou », Op.Cit.
[2]Ibidem, Op.Cit
[3]GRABA (H), Op.Cit, p 72.
[4]GREFFE (X), Op.Cit, «La décentralisation», p.p 77-115.
[5]Repris dans un document Internet, cité par NEMERY (J.C), «Prospective de la fonction publique territoriale»: l'articulation statut formation, In Grale, annuaire 2002 des collectivités locales, p 59.

la placent souvent en décalage par rapport aux mutations politiques, économiques, et sociales que connaît le pays.

1.8. Mise en place d'un système de crédit aux collectivités territoriales

L'une des mesures à prendre en considération, consiste à mettre en place un cadre réglementaire adéquat à la mesure de la situation financière des communes qui définira d'une manière claire, les conditions de recourir à l'emprunt, d'unifier les sources extérieures de financement des collectivités territoriales, en instituant une banque[1]de développement organisée à partir du F.C.C.L, dirigée avec la participation des élus locaux qui serait alimentée par des impôts d'Etat, des ressources fiscales locales, des subventions du budget de l'Etat.

2. Mesures d'ordre manageriel

Les mesures d'ordre managérial s'articulent au tour des idées suivantes

2.1. Modernisation du cadre budgétaire et comptable des collectivités territoriales

La comptabilité publique fournit les éléments indispensables à toute analyse prospective ou rétrospective. C'est la raison pour laquelle elle doit comporter des informations fiables et sincères[2].

La présentation du budget doit être guidée par le souci de la rationalité et de la rigueur, en excluant toute minoration ou majoration et toute surestimation et sous estimation des recettes et des dépenses, lors de l'opération de prévision budgétaire. Ce document de base doit être également élaboré et fabriqué en association avec les différents responsables et acteurs, en s'appuyant sur les techniques modernes de gestion et de management[3].

En matière de finances publiques locales, la comptabilité budgétaire doit avoir pour objectif, de plus en plus, non seulement le résultat financier qui provient essentiellement de l'impôt et des tarifs payés par les usagers, mais également d'accorder une attention accrue, car essentielle, à une information qui mesure l'utilité et la qualité des services décidés par les représentants des citoyens et financés, globalement par l'impôt[4].

Dans un souci de transparence, il est utile d'introduire de nouveaux outils de gestion et de contrôle de la gestion financière, notamment :

- Introduction de la pratique des amortissements, afin de permettre la connaissance exacte de la situation patrimoniale de chaque commune ;

[1]Cette banque aurait à assurer la mission d'octroi d'attributions globales de fonctionnement à chaque collectivité calculée selon certains paramètres tels que le potentiel fiscal et la taille de la commune, l'attribution d'une dotation dans le cadre des P.C.D, et P.S.D en matière d'équipement et d'investissement. Ainsi que la souplesse dans les procédures d'accès au financement bancaire qui permettra l'octroi d'un emprunt aux C.T pour le financement de leurs propres équipements.
[2]LOIC (P), Op.Cit, p 275.
[3]RAHMANI (C), Op.Cit, p 51.
[4]Ibidem, Op.Cit, 123.

- Introduction de la comptabilité analytique[1] ;
- Mise en œuvre d'un audit financier externe ;
- Mise en place d'un système de tableaux de bords, de suivi financier et de plan de trésorerie;
- Doter la commune de logiciels informatiques et comptables.

2.2. Doter la commune d'un système d'information statistique

Il est indispensable de concevoir un système global et cohérent de gestion de l'information. Celui-ci doit contenir toutes sortes de statistiques, relatives à l'état civil, les permis de construire, les plans d'urbanisme, les marchés communaux, l'hygiène et les statistiques des maladies à déclaration obligatoires. D'autres part, des activités d'entreprises résidantes sur son territoire, l'information issue d'organismes publics ou privés concernant la commune en question (plans d'aménagement, électrification, hydraulique, etc.).

Le rôle de la commune est fondamental. Il importe qu'il existe à l'échelon de son niveau, des structures d'élaboration de l'information. Elle devrait veiller à ce que l'information produite soit pertinente, fiable, normalisée, actualisée et hiérarchisée d'après les besoins identifiés, de façon permanente et diffusée dans les délais relevant de ses missions. À ce niveau, l'institution d'un site web est nécessaire afin de faciliter la diffusion de l'information pour les citoyens.

3. Mesures d'ordre organisationnel et fonctionnel

Les mesures d'ordre organisationnel et fonctionnel s'inscrivent autour des idées ci-dessous :

3.1. La gouvernance : Un atout pour faire participer la société civile à la gestion et la prise de décisions des affaires communales

La gouvernance est une affaire de management ou de réformes institutionnelles en matière d'administration, de choix politiques, d'amélioration de la coordination et de fourniture de services publics efficaces.

DAHMANI (M)[2], nous défini la société civile comme suit : « *Une partie prenante dans la vie économique et dans tout projet de développement local. Elle est une alternative démocratique face aux organisations étatiques qui ont pendants longtemps interdit l'initiative individuelle, étouffée les sens créateurs et fabrique un « homme nouveau.»*.

En vue de sauvegarder l'esprit de solidarité et la mobilisation de cette société, il importe de faire des comités de villages et des comités de quartiers des partenaires privilégiés dans le développement communal et des relais de communication. Dans ce sens, nous proposons la création d'un conseil communal des villages composé de représentants des villages de chaque commune et

[1]Celle-ci permettra d'établir des comparaisons dans le temps, de calculer les coûts prévisionnels (les coûts fixes, les coûts variables d'exploitation), les coûts fiscaux, les produits financiers, les produits d'exploitation. Elle permettra également d'effectuer des études de faisabilité et de rentabilité entre les différents modes de gestion (directe et déléguée).

[2] DAHMANI (M), Op.Cit, p 78.

des présidents des associations implantées au niveau de la collectivité, pour la formulation de suggestions, de recommandation, visant l'amélioration du cadre de vie de la collectivité ainsi que son implication dans la réalisation des objectifs fixés par les élus.

3.2. Valorisation du patrimoine communal et les produits d'exploitation

Pour valoriser le patrimoine communal, les communes devront veiller :

- A ce que la location, la concession ou l'affermage des biens immeubles doivent obligatoirement faire l'objet d'un contrat ou d'un cahier des charges, devant contenir toutes les obligations à imposer au preneur (instruction n°842 du 07 septembre 1994) ;
- A l'actualisation des loyers, des locaux à usage d'habitation ou professionnel, (recours éventuel aux services des domaines et ceux des impôts aux fins d'évaluation de la valeur locative) ;
- Au recours à l'adjudication ou à la régie pour la perception des droits de place, de stationnement dans les aires, halles, marchés et abattoirs (instruction n°1369 du 6/08/1996) ;
- A la juste et équitable tarification actualisée des services rendus aux usagers des services publics (transport scolaire, crèche, etc.), en fixant la contribution des usagers en rapport avec les prix de revient des prestations rendues ;
- A la mise en exploitation du patrimoine productif.

Conclusion du chapitre :

Au terme de ce chapitre qui consiste en un essai d'analyse financière d'un échantillon de vingt budgets communaux, nous avons abouti à un ensemble de conclusions ci-après :

- La dépendance quasi-totale pour certaines communes des ressources octroyées, dont elles ne maîtrisent ni la consistance, ni le recouvrement, ni même la certitude de les obtenir;
- Le rendement des produits domaniaux et d'exploitation est quasi nul pour la majorité des communes ;
- La principale ressource de financement des dépenses d'équipement provient des subventions de l'Etat. Celles-ci sont variables, en fonction des agrégats macro économiques et des recettes fiscales et pétrolières;
- L'autofinancement qui est un indicateur important de la santé financière d'une commune, et qui exprime sa capacité d'autofinancement n'est pas mobilisée par l'ensemble des communes représentatives de notre échantillon d'étude et des communes d'Algérie en général. De ce fait, la faiblesse d'autofinancement se répercute sur le volume d'opérations d'équipement réalisé ainsi que le niveau de développement atteint aussi bien pour les communes pauvres et riches.
- Les inégalités financières intercommunales demeurent importantes et les mécanismes de péréquation ne permettent pas de les corriger au du moins les atténuer, du fait que les moyens financiers sont largement insuffisants comparativement aux besoins des communes;
- La majorité des communes de la de la wilaya de Tizi-Ouzou, souffrent du manque des équipements les plus élémentaires tel que le réseau routier, les équipements scolaires et sanitaires, absence de réseaux d'assainissement.
- L'orientation de la dépense est encadrée et institutionnalisée par l'obligation d'inscrire et de réaliser les dépenses obligatoires. A cela, s'ajoute aussi les dépenses de transferts et les prélèvements et cela dans une nomenclature budgétaire qui est réglementés par une série de textes juridiques.
- Les charges des personnels pèsent lourdement dans les budgets communaux, ceci à un impact qui se répercute directement sur la marge de manœuvre et la capacité d'autofinancement de la commune, ainsi que la maintenance du patrimoine en état de dégradation. Pour les autres dépenses de gestion, les collectivités territoriales disposent également d'une faible marge de manœuvre.

Conclusion de la partie :

En Algérie, dans le cadre de la décentralisation, bien que les lois N° 90-08- 90-09 considèrent que la commune et la wilaya sont des cellules de bases du pays et acteurs du développement local, cependant, l'étude du cadre institutionnel et réglementaire des finances communales, ainsi que l'étude financière des budgets communaux que nous avons menées auprès d'un échantillon de 20 communes sur les 67 que compte la wilaya de Tizi-Ouzou, montrent que les finances communales sont étroitement dépendantes de l'Etat où la centralisation demeure le principe directeur.

L'existence de grandes disparités importantes en matière de revenus et de richesses fiscales entre les différents groupes de communes confirme la thèse de la rigidité des rapports financiers entre l'Etat et ses édifices institutionnels.

L'espace géographique de la wilaya de Tizi-Ouzou caractérisé à 80% de montagne qui s'étale sur une superficie réduite de 2957, 93 km^2, se singularise par le caractère quasi hégémonique de la nature privée de la propriété foncière[1]aggravé par son morcellement excessif, son indivision et l'absence de titre de propriété. Ceci, constitue l'une des causes la plus marquante du développement inégal entre les communes.

Les résultats d'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou que nous avons menés sur une période de sept exercices budgétaires, démontrent l'acuité et la persistance de la crise des finances communales, notamment dans le cas des communes pauvres. Celle-ci se manifeste, selon les conclusions de notre analyse, sous des aspects fondamentaux, que nous résumons comme suit:

- Insuffisance des moyens d'action propres des communes;
- Absence notoire de rationalisation, de maîtrise et une faible efficacité dans la gestion de leurs ressources financières disponibles ;
- Les dépenses d'équipement réalisées par les communes sont encadrées et institutionnalisées par l'Etat. Il ont est de même pour les dépenses de fonctionnement. Cela, se manifeste par l'obligation d'inscrire et de réaliser les dépenses obligatoires. A cela, s'ajoute aussi les dépenses de transferts et les prélèvements dans une nomenclature budgétaire qui est

[1]La situation du foncier public au niveau des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou fait ressortir : 21 communes totalement démunies de toute assiette foncière publique et 04 communes se caractérisent par une rareté de terrains publics.

réglementée par une série de textes juridiques. Pour les autres dépenses de gestion, les collectivités territoriales disposent également d'une faible marge de manœuvres ;

- Les charges obligatoires qui ont trait essentiellement au frais des personnels, à l'acquittement des charges d'électricité, eau, gaz, etc., se caractérisent par leurs volumes très important par rapport aux autres secteurs et pèsent lourdement sur les dépenses de fonctionnement, ce qui rend moindre la capacité de financement des autres charges. Ceci a un impact qui se répercute directement sur la marge de manœuvre et la capacité d'autofinancement de la commune, ainsi que la maintenance de son patrimoine en état de dégradation.

L'analyse financière des budgets communaux est une technique déterminante dans la gestion financière des collectivités territoriales. Elle revêt une importance cruciale, du fait qu'elle permet de décrire, d'apprécier l'évolution de la situation financière de la commune, sa structure, son degré réel d'autonomie financière, vis à vis des subventions de l'Etat et du FCCL.

Elle permet également de déterminer sa solvabilité, de dégager ses points faibles, ses potentialités, de procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace entre communes de même taille et de même activité, grâce à la comparaison entre des ratios calculés sur ses comptes et des valeurs de références. Toutefois, cette nouvelle technique de gestion, s'avère limitée pour relever les multiples défis auxquels les collectivités territoriales sont confrontées. Celle-ci est affectée par une série de limites techniques et juridiques majeures dont nous devons prendre en compte.

Ces limites sont liées aux différentes contraintes institutionnelles, financières, techniques, etc., que nous avons évoqué dans le chapitre précédent. Ainsi, cette méthode est considérée comme une technique d'aide à la décision, établie à partir des documents comptables et statistiques. De ce fait, les résultats auxquels elle peut aboutir doivent être traduits selon le contexte général de la collectivité territoriale.

Pour que cette technique moderne de gestion soit efficace, sa généralisation et son application au niveau des collectivités territoriales algériennes doit être une obligation. Elle doit être accompagnée impérativement par des moyens humains, matériels, informationnels et logistiques suffisants. Ces facteurs sont des conditions primordiales au contexte et au mode de gestion financière des collectivités territoriales algériennes.

Conclusion générale

Conclusion générale :

Dans le cadre de la consolidation de la démocratie locale, de la concrétisation des libertés publiques et, en vue d'associer les citoyens à la gestion des affaires locales, le pays a opté, dès les premières années de l'indépendance, pour le système de décentralisation du pays. C'est ainsi qu'une évolution remarquable, en termes de dispositifs juridiques, de ressources financières et humaines, a été enregistré, tendant à renforcer l'autonomie des instances élus pour faire de la décentralisation un vecteur du développement local. Parmi les dispositifs juridiques entrepris, l'instauration de la loi N°90-08 et la loi N°90-09 relatives respectivement à la commune et à la wilaya.

La promulgation de ces deux lois, est guidée par le souci d'opérer une répartition rationnelle des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ceci pour affronter d'une part, les nombreuses tâches prévues par la stratégie de développement de notre pays et d'autre part, mettre fin à la situation économique difficile à laquelle les communes et les wilayas n'ont pas cessé d'être confrontées juste après l'indépendance nationale.

Pour ce faire, une certaine autonomie de gestion leur sera accordée et un ensemble de responsabilités sociales, économiques, culturelles, éducationnelles, sanitaires et sécuritaires leurs seront attribuées. Toutefois, sur le plan des ressources, on s'aperçoit que l'autonomie financière des collectivités territoriales est très réduite. L'Etat détient seul le pouvoir de créer, de lever l'impôt et de déterminer les taux d'imposition. Par contre, les communes et les wilayas ne perçoivent qu'une partie de la fiscalité locale par le seul fait qu'il existe des impôts dont le produit est intégralement versé aux communes[1].

Les problèmes des finances publiques communales sont posés en termes de l'insuffisance du volume des ressources financières comparativement aux besoins des communes, leurs caractères rigides, leurs inégales répartitions et l'inégal développement des collectivités territoriales[2].Cet état de fait a engendré des inégalités financières intercommunales très importantes et une crise des finances communales à la quelle il fallait remédier impérativement par des actions de solidarité, notamment en direction des communes les plus démunies financièrement[3]. Ce qui a permis de renforcer d'une manière sensible leurs ressources, en leur donnant la possibilité de devenir des partenaires de l'Etat au moyen des plans communaux de développement. Cependant, force est de constater que malgré les efforts consentis par l'Etat, ce mécanisme de solidarité demeure insuffisant, du fait de l'inégale répartition de la richesse fiscale entre les communes et la faiblesse des critères sur lequel il repose.

[1]AINOUCHE (M.C), Op.Cit, p 40.
[2]RAHMANI (C), Op.Cit, p 61.
[3] BENAISSA (S), Op.Cit, p 198.

L'analyse financière, en tant qu'élément fondamental de gestion et de stratégie financière, conçue pour la sphère privée de l'activité lucrative, est un outil opératoire de rationaliser la gestion publique de l'Etat et des collectivités territoriales.

Notre problématique de recherche a consisté à vérifier si cette méthode de gestion constitue un outil de meilleure rationalisation et de maîtrise des finances communales aux fins de potentialisation du développement local, notamment dans un contexte marqué par le sous encadrement chronique dont sont affectées les communes algériennes.

L'examen de l'impact de l'analyse financière, des budgets communaux, illustré par ceux des communes enquêtées de la wilaya de Tizi Ouzou, à travers le calcul et l'étude des principaux ratios, porteurs de rationalité et d'efficacité, a permis de conclure à une meilleure maîtrise et une rationalisation adéquate des budgets en question.

La présentation des résultats de l'enquête, en les mettant en relation avec la réalité algérienne nous est conduits à l'affirmation de nos hypothèses initiales. Les résultats sont présentés dans les conclusions suivantes :

Dans le contexte algérien, la comptabilité publique est conçue et structurée comme un outil de suivi de l'autorisation budgétaire et non comme un instrument de gestion budgétaire et d'évaluation de l'action des élus locaux. Celle-ci répond exclusivement ou essentiellement aux besoins de contrôle et d'information exigés par la législation. De ce fait, la gestion financière de la commune se limite uniquement à une simple consommation des ressources financières prévues dans le budget pour la satisfaction des besoins manifestés sur le terrain, tout en respectant les procédures et les règles administratives. Ceci paralyse d'autant tout esprit d'initiative ou d'innovation. Ce constat de fait confirme notre première hypothèse.

Si l'analyse financière des collectivités territoriales constitue sans doute un instrument pertinent du diagnostic financier et du management public stratégique, et malgré ses incontestables progrès sa contribution est cependant affectée par des insuffisances de méthodes et d'une série de limitations techniques et juridiques majeures dont ne devons prendre en compte.

Comme il est affermé par GUENGUANT (A)[4], «*La méthode des ratios ne propose pas un protocole sans faille d'analyse de la situation financière des communes, bien au contraire, la démarche comporte des limites et exige par conséquent d'être utilisée avec précaution ».*

L'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi Ouzou que nous avons mené en particulier et les communes d'Algérie en général ne propose pas une technique véritablement robuste de diagnostic ainsi qu'un protocole sans faille d'analyse de la situation financière des communes. Cet outil est marqué par deux caractéristiques majeures. D'une part,

[4]GUENGUANT (A), Op.Cit, p 80.

l'élaboration d'une opinion sur la situation financière d'une commune se limite trop souvent à des comparaisons avec des moyennes ou des médianes, par la méthode des ratios, ou avec la situation financière des autres communes. D'autre part, l'analyse des flux budgétaires domine toujours largement, au détriment de l'étude des flux financiers, des provisionnements et des immobilisations.

Les ratios d'analyse financière des budgets communaux que nous avons étudiés, sont des indices retenus par la loi et qui, par conséquent, peuvent apparaître contestables du fait de leur inadaptabilité avec le contexte de la réalité des communes enquêtées en particulier et les communes algérienne en général.

L'inconvénient majeur de ces ratios, est le fait qu'ils constituent des approximations. Ils se prêtent par conséquent à de nombreuses critiques. Les estimations retenues, faute de données complètes, fiables et d'un système d'information statistique cohérent, peuvent toutefois être plus au moins éloignés de la réalité de la gestion communale.

Ces indicateurs synthétiques fournissent parfois une information peu pertinente, parfois erronée qui ne permet pas d'apprécier la gestion financière de la collectivité territoriale. Il faut donc prendre cas par cas pour éviter tout équivoque dans l'interprétation qu'on peut donner aux ratios. Pris isolément, ceux-ci ne peuvent être des indicateurs fiables pouvant nous renseigner sur le degré de développement de la commune. Par conséquent, ces outils ne constituent qu'une partie de l'information dont ont besoin les élus locaux pour procéder à des choix rationnels et efficaces en termes de mobilisation de ressources financières et l'affectation de dépenses, afin de prendre des décisions adéquates, conformément à la réalité socio économique des communes.

*D*e ce fait, l'utilisation des ratios comme instrument d'analyse financière et budgétaire ne suffisent jamais par eux seuls, à juger avec précision la situation financière et la qualité de gestion des communes, ces grandeurs ont des limites. Ce qui nous permet de conclure qu'une approche strictement technique et financière par les ratios ne constitue pas une condition suffisante pour la maîtrise, la rationalisation et la bonne gestion des moyens financiers dont disposent les collectivités territoriales en général et les communes en particulier.

CARLIER (B)[5], note à cet effet *: «L'orientation des choix sur la base de variables financières peut se révéler pernicieuse. L'action locale ne peut se réduire à l'élaboration d'une politique financière. La finance doit être présente, mais non hégémonique, ni omnipotente.».*

Les contraintes organisationnelles, financières, institutionnelles, managériales auxquelles sont confrontées au jour le jour les communes algériennes, ne permettent pas de faire émerger et de mettre en œuvre l'analyse financière d'une façon appropriée. Celles-ci étant un handicap et des facteurs de blocage qui neutralisent les initiatives locales, limitent leur activités, d'où l'absence

[5]CARLIER (B), RUPRICH (R) et LEVRAULT (B), Op.Cit, p 375.

d'esprit d'entreprise, de prospection, pouvant être génératrice de rationalité et de maîtrises des finances communales, particulièrement au niveau des communes pauvres.

Faute d'insuffisance et de limites, que nous avons relevé au courant de notre étude, particulièrement dans le contexte algérien, cette technique de gestion ne répond pas à une gestion rationnelle des budgets communaux, ce qui confirme la deuxième hypothèse.

En plus de ces constats et les résultats d'analyse obtenus, par rapport à l'application de l'analyse financière, les apports et les limites dont elle est affectée, nous avons soulevé également un autre problème majeur qui est celui des ressources humaines des collectivités territoriales.

Il ne s'agit pas uniquement du fardeau des contraintes citées précédemment qui sont à l'origine de l'absence notoire de maîtrise des finances communales, mais d'un problème autrement plus grave qui a trait à la capacité des communes de disposer des ressources humaines compétentes. Celles ci sont régies par une réglementation stricte et rigide instaurant une gestion statutaire et formel décourageant tout esprit d'initiative, d'innovation et de responsabilité et engendrant insouciance sur les résultats. Ajoutons à cela, un manque flagrant de cadres.

Les communes de la wilaya de Tizi Ouzou et les communes d'Algérie en général se caractérisent par un sous encadrement chronique, sachant que le taux d'encadrement moyen est de 6,8 %, ce qui explique la sous qualification du personnel communal. Ce pourcentage par rapport à l'effectif total constitue la principale raison des dysfonctionnements des services communaux. En effet, cette situation fait que le travail de conception et de réflexion, porteurs de projets de développement local est presque inexistant. Ainsi, les communes sont confinées dans des logiques formelles de gestion des ressources financières sans rapport direct avec les attentes des usagers et sans références à des résultats. Ajoutant à cela, l'absence d'un système rationnel de gestion de carrière et de formation appropriée au profit du personnel communal, dû à l'absence d'une stratégie globale de formation continue tout au long de leur carrière.

La rationalisation et la maîtrise des finances locales ne se réduit pas uniquement aux seuls aspects d'ordre financier et technique. D'autres aspects sont importants, voir déterminants ; institutionnel, partage des compétences, mode de gestion, ressources humaines, moyens matériels, informationnels et logistiques suffisants. En leur absence, l'introduction et la généralisation progressive de l'analyse financière dans la gestion financière des budgets communaux dans le cas algérien ne confère pas forcément de retombées bénéfiques en terme d'effort de rationalisation et de maîtrise des ressources financières et donc de potentialisation du développement local. Ce qui confirme la troisième hypothèse posée au départ.

Pour que les communes algériennes puissent gérer d'une manière rationnelle et efficace les ressources financières dont elles disposent, notamment devant une conjoncture économique et sociale caractérisée par une crise économique et financière mondiale, il est impératif qu'elles engagent dès maintenant, une réflexion en vue de s'imprégner des techniques et des méthodes de gestion modernes qui ont donné leurs fruits dans les pays développés, à condition qu'elles soient adaptées aux spécificités locales algériennes. On suggère pour cela un ensemble de pistes de réflexions que nous avons jugé nécessaire.

- ✓ La refonte des finances publiques par une redéfinition claire des compétences des collectivités territoriales et la redéfinition d'un système fiscal d'essence locale ;
- ✓ Valorisation des ressources patrimoniales existantes et la prospection dans d'autres ressources ;
- ✓ La modernisation du système budgétaire et comptable des collectivités territoriales ;
- ✓ Doter les communes d'un système d'information statistique cohérent, des tableaux de bords de gestion et des plans de trésorerie ;
- ✓ Mettre au profit des communes de logiciels informatiques et comptables ;
- ✓ Analyse financière/Analyse financière territoriale ;
- ✓ La participation de la société civile à la gestion des affaires locales.

Face aux défis socioéconomiques et technologiques des années 2000, la qualité du management des ressources humaines est un facteur clé de succès essentiels[6].On suggère pour cela :

- ✓ Un encadrement humain qualifié et adaptée au nouvel technique de gestion ;
- ✓ Un système de formation capable de répondre aux besoins de qualification de l'administration.

Nous terminons notre travail pour dire que les C.T algériennes devraient réfléchir, et dans les meilleurs délais, à une politique qui concilierait un double objectif : rigueur dans l'utilisation des ressources financières pour assurer leur pérennité et le bien être de la population.

Elles doivent faire preuve d'une meilleure maîtrise de leurs ressources financières dans un processus de développement intégrant à chaque fois de nouvelles données et de novelles techniques de gestion. Elles doivent disposer de revenus suffisants, de ressources locales propres, soit d'un transfert du gouvernement central, de même qu'elles doivent avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

[6]PERETTI (J.M), « Ressources humaines », Edition Vuibert, collection «Gestion», 2002, p 3.

Bibliographie :

Ouvrages généraux :

1. **ABECASSIS P-H.,** *« Le rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale* », Ed. Ellipses, Paris, 1996.
2. **ALBERTINI J-B.**, *« La déconcentration, l'administration territoriale dans la réforme de l'Etat»,* Ed. Economica, Paris, 1997.
3. **AUBIN E.,** *«Droit de la nouvelle décentralisation»,* Ed. E.J.A Paris 2005.
4. **BATAL C.,** *«La gestion des ressources humaines dans le secteur public, l'analyse des métiers, des emplois et des compétences»,* Ed Organisation, Paris, 1997.
5. **BENAKZOUH H.,** *« La déconcentration en Algérie : Du centralisme au déconcentralisme »,* Ed O.P.U, Alger, 1980.
6. **BERNARD GELBERT M-C.,** *«L'intercommunalité mode d'emploi»,* Ed. L.G.D.J, Paris, 2001.
7. **CURAP P.,** *« Le financement du développement local* », Ed. P.U.F, Paris, 1995.
8. **DAHMANI M**.*, « Economie et société en Kabylie »* Ed O.P.U, Alger, 1984.
9. **DERYCKE P-H. & GILBERT G.,** *« Economie publique locale »*, Ed. Economica, Paris, 1988.
10. **DERYCKE P-H.,** *« Espaces et dynamiques territoriales »,* Ed. Economica, Paris, 1992.
11. **DOUENCE J-C.,** *«L'Action économique locale, décentralisation ou Recentralisation»,* Éd. Economica, 1988.
12. **FONTANEL J.,** *« Evaluation des politiques publiques »*, Ed. O.P.U, Grenoble, 2005.
13. **GREFFE X.,** *«Territoire en France: les enjeux économiques de la décentralisation»,* Ed. Economica, Paris, 1984.
14. **GREFFE X.**, *« La décentralisation »,* Ed. La Découverte, Paris, 1992.
15. **GREEFE X.,** *« Economie des politiques publiques »*, Ed. Dalloz, Paris, 1997.
16. **GREFFE X.,** *«Décentraliser pour l'emploi »*, Ed. Economica, 1998.
17. **GRUBBER A**.*, « Décentralisation et institutions administratives »,* collection U, 2e Ed., A. Collin.
18. **HURON D. & SPIDER J**.*, « Le management public local »,* Ed. L.G.D.G, Paris, 1998.
19. **MOUHOUBI S.,** «*L'Algérie à l'épreuve des réformes économiques*», Alger, O.P.U, 1997.
20. **PAPILLON J-C & LEDUFF R.**, *« Gestion publique»,* Ed. Vuibert, Paris, 1998.
21. **PEQUEUR B., «***Dynamiques territoriales et mutations économiques***»,** Ed Harmattan, Paris, 1996.
22. **PEQUEUR B.,** « *Le développement local pour une économie des territoires »,* Ed. Syros, 2006.
23. **PERETTI J.M.,** *« Ressources humaines »,* Ed. Vuibert, collection «Gestion», 2002.
24. **TEULON F.,** *«Le rôle économique et social de l'Etat»,* Ed. Ellipses, 2000.
25. **WEBER L.**, «*L'Etat acteur économique : analyse économique du rôle de l'Etat»,* 3e Ed. Economica, 1997.

Ouvrages spécifiques :

26. **ADANS B., BOYER B. & .LAURENT P.,** *« La Comptabilité Communale*», Ed. L.G.D.J, Paris, 1998.
27. **ALBERT J-L.,** *« Exécution des budgets locaux»,* Ed. Economica, Paris, 1997.
28. **AINOUCHE M.C.,** *« Les nouveaux impôts »,* Ed. Hiwarcom, 1992.
29. **AINOUCHE M.C.,** *« Manuel de la fiscalité locale algérienne* **»,** Edition Hiwarcom, Alger, 1998.
30. **BELTRAME P.,** *« La fiscalité en France »,* Ed. Hachette, Paris, 2000.

31. **BEUSSAUT C.,** *« Analyse financière »*, Ed Atol, 1992.
32. **BENAISSA S.,** *«L'Aide de l'Etat aux collectivités locales »*, O.P.U, Alger, 1983.
33. **BIGAUT C-H,** *«Finances publiques et droit budgétaire, le budget de l'Etat»*, Ed. Ellipses, Paris, 1995.
34. **BLANC J.,** *« Les finances locales : théories et pratiques »*, Ed. Presse de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 1993.
35. **BLANC J. & MARZIALS A.**, *« Les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales »*, Ed. L.G.D.J, Paris, 1993.
36. **BLANC J., REMOND B.**, *« Les collectivités locales* », Ed. Dalloz, Paris, 1995.
37. **BLANC J.,** *« Les péréquations dans les finances locales* », Ed. LAMY, Paris ,1995.
38. **BOURDIN J.,** *« Les finances communales »*, Ed. Economica, Paris, 1998.
39. **BOURJOL M.,** *« Intercommunalité et développement du territoire »*, Ed. L.G.D.J, Paris, 1995.
40. **BOUVIER M**, *«Les interventions économiques des collectivités locales»*, Ed Economica, 1988.
41. **BOUVIER M.,** *« Les finances locales »*, 6e Ed. L.G.D.J, Paris, 1996.
42. **BROLLES R.,** *«Budgets des communes de moins de 10000 habitants»*, Ed. Berger Levrault, Paris, 2002.
43. **CARLIER B., RUPRICH R. & LEVRAULT B.,** *«Initiation aux finances locales* », Ed. Berger Levrault, 1996.
44. **CARLES J., GENDRON F., LABIE F. & REGOURD S.,** *« Les collectivités locales et leur financement »*, Ed La revue banque, Paris, 1992.
45. **CLUZEL J.,** *« Les finances locales décentralisées* », Ed. L.G.D.J, Paris, 1989.
46. **COHEN E. & SAUREL A.,** *« Analyse financière : Outils et applications»*, Ed Economica, Paris, 1990.
47. **COHEN E.,** *« Analyse financière»*, Ed Economica, Paris, 1997.
48. **DAFFELON B.,** *«La gestion des finances publiques locales*», 2e Ed. Economica, Paris, 1998.
49. **DEPOORT P.,** *« Précis de finances communales* **»,** Ed Organisation, Paris, 1991.
50. **DERUEL F.,** « *Budget et pouvoir financier : finances publiques »*, Paris, Ed Dalloz, 2001.
51. **DUVERGER M.**, *« Les finances publiques »*, Ed. P.U.F, Paris, 1988.
52. **DOSIERE R**, *« La fiscalité locale »*, collection Q.S.J, Ed P.U.F, 1996.
53. **ESTIER G.,** *«Finances publiques et droit budgétaire, le budget des collectivités locales»*, Ed. Ellipses, 1996.
54. **GAUDMET P-M. & MOULINIER J.,** *«Les finances publiques : Budget et trésor »* Tome 1, Ed. Montchrestien, 1992.
55. **GIRAULT C.,** *«Les relations financières de l'Etat et des collectivités locales*», Ed. Berger Levraul, Paris, 1988.
56. **GRABA H.,** « *Les ressources fiscales des collectivités locales algériennes »*, Ed. ENAG, Alger, 2000.
57. **GUENGUANT A.,** *« Equité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F dans la réduction des inégalités financières entre communes* », Ed. Litec, Paris, 1983.
58. **GUENGUANT A.,** *«Taxe professionnelle et intercommunalité*», Ed. L.G.D.J Paris, 1992.
59. **GUENGUANT A.,** *« Analyse financière des communes »*, Ed. Economica, 1995.
60. **GUENGUANT A. & DOUAT E.**, *« Leçons de finances locales* », Ed. Economica, Paris 2002.
61. **GUENGUANT A. & GILBERT G.**, *«La fiscalité locale en question* », Ed., Montchrestien, Paris, 1991.
62. **GUENGUANT A. & UHALDEBORDE J-M.,** *«Crise et réforme des finances locales*», Ed. P.U.F, Paris, 1992.
63. **GOUSSOU J-L.,** *« les emprunts et la dette des collectivités locales »*, Ed. Economica, Paris, 1997.

64. **HADRY.J,** *« Les collectivités locales »*, Ed. la Découverte, Paris.
65. **HERTZOG R.,** *«L'éternelle réforme des finances locales, histoire du droit des finances publique* », Ed. Economica, 1988.
66. **ISAIA H. & SPINDLER J.,** *« Histoire des finances publiques, les grands thèmes des finances locales »*, Ed. Economica, Paris, 1988.
67. **KLEIN J.S.,** *« Moderniser la fiscalité locale »*, Ed. Economica, Paris, 1990.
68. **JOSSA E. & SEMO I.,** «*Les finances locales, la décentralisation inachevée ?»*, La documentation française, Paris, 1990.
69. **LABIE F.,** *« Finances locales »*, Ed. Dalloz, 1995.
70. **LALUMIERE P.**, *« Les finances publiques* », Ed. A. Colin 1975.
71. **LAURENT P. & BOYER B.,** *«La stratégie financière des collectivités locales***»,** Ed L.G.D.J, Paris, 1995.
72. **LEBEC B.,** *« Approcher les collectivités territoriales* », Mode d'emploi, Ed. Organisation, 2000.
73. **LEDUFF R. & PAPILLON J-E.**, *« Gestion publique »*, Ed. Vuibert, Paris, 1988.
74. **LEROY M-C.**, *« Stratégie financière des collectivités locales et tableaux de bords »*, Ed. Berger Levrault, Paris, Juillet 1990.
75. **LOIC P.,** «*Les finances publiques*», Ed. C.U.J.A.S, 1990.
76. **MARION A.,** *« Analyse financière : concepts et pratiques »*, 4e Ed Dunod, 2007.
77. **MEZIANE CHRIF A.,** *« Collectivités locales : gestion et évolution* » Ed. ANAG, Alger, 1995.
78. **MUZELLEC R.**, *« Les finances publiques »*, 11e Ed. Paris, Syrey, 2000.
79. **QUILLIEN P-J.,** *« Les collectivités locales en 15 leçons »*, Ed., Ellipses, Paris, 2002.
80. **RAHMANI C.,** *«Les finances des communes algériennes. Insincérité, déficits et bonne gouvernance »*, Ed. Casbah Alger, 2002.
81. **REY J.P.,** *« Implanter les tableaux de bords des collectivités territoriales* **»,** Ed Dalloz, 2000.
82. **SAIDJ L.,** *« Finances publiques »*, 3e Ed. Dalloz, Paris, 2000.
83. **SAPORATA B.,** *« Economie urbaine et finances locales»*, Ed. Cujas, Paris, 1971.
84. **SYLVAIN KLEIN J.,** *« Moderniser la fiscalité locale »*, Ed. Economica, 1990.
85. **PAYSANT A.,** *« Les finances locales* », Ed. P.U.F, Paris, 1993.
86. **PERCEBOIS J.,** « *Economie des finances publiques* », Ed. Armand Colin, Paris, 1991.
87. **VALLEE A.,** *« Economie des systèmes fiscaux comparés* », Ed. P.U.F, Paris, 1994.
88. **VALLEE A.**, *« Les système fiscaux »*, Ed. Seuil, Paris, 2000.
89. **VALEMBOIS F.**, « *Le budget communal* », Ed Sofiac, Paris, 1993.
90. **VINAY B.,** *« Fiscalité, épargne et développement* », Ed., Armand Collin, Paris, 1970.
91. **YELLES CHAOUCHE B.,** *«Le budget de l'Etat et des collectivités locales*», Ed O.P.U, Alger, 1990.
92. **WATHELET J.** *«Comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales*», Edition, l'Harmattan, 2000.

Articles de revues :

- **AHMED ZAID CHERTOUK M.,** *«Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou»,* In Revue de l'U.M.M.T.O, n°5, Mars 2007, Pp.10-30.

- **AINOUCHE M.C,** « *Nécessité d'une réforme structurelle des finances publiques locales* », In Revue du C.E.N.E.A.P, N°11, 1997, P.p 125-148.

- **AINOUCHE M-C.,** « *Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement local* », In Revue du C.E.N.E.A.P n° 12, 1998, P.p 35-42.

- **ALI ZIANE M.O.,** *« Les finances communales en Algérie dans le contexte d'économie de marché* », In revue REMALD, n°18 Rabat, 1997, P117

-**BARILI A.,** *«La question de l'autonomie fiscale»*, In revue française de finances publiques, n°80, décembre 2002, P.p 78-83.

- **BELMIHOUB M-C.,** « *La gouvernance et le rôle économique et social de l'Etat : entre exigences et résistance* », In Revue IDARA, Volume 11, n°1, 2001, Alger, p15.

- **BELMIHOUB M-C.,** « *Gestion des services publics : entre les défaillances du marché et la myopie de l'administration* », In revue IDARA, n°25, Alger, 1991.

- **BOUGUERMOUH A. & BOUTELDJA O.,** «*Les entraves au développement local dans la wilaya de Tizi Ouzou*», In Revue du C.E.N.E.A.P N°03, Alger, 1994.

- **BOUZIDI N.,** *« La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat-collectivités locales* », In revue IDARA, n°26, Alger, 2003, P109.

- **CHERIF C.E.,** *« Décentralisation et développement local »*, In revue IDARA, n°26, Alger 2003, p 149.

- **CONAN J,** *«Le modèle français des services publics, état des lieux et perspectives européennes*», In revue problèmes économiques, N°2.783, novembre 2002, p.p 22-24.

-**DAFFELON B.,** *« Fusion des communes : éléments d'étude pour une dimension de référence* », In revue d'économie régionale et urbaine, Bordeaux, France, 2000, n°5, P.p 841-860

- **DERYCKE PH., GILBERT G. & TREMBLAY A.,** *«Un modèle de comportement financier des communes française»*, In Revue d'économie régionale et urbaine, n° 31, Juillet, 1984, Pp. 617-637.

- **DJEKBOUB S.,** « *Cadre budgétaire et comptable des collectivités locales; Etats des lieux* », In Revue CENEAP n° 25, 2002.

- **EZZINE R.**, « *L'intercommunalité un cadre institutionnel pour impulser la dynamique du développement local »*, In Revue Profils, n° 05, 2005, P.p 33-35.

- **FERFERA M-Y. & KHELIF F.,** « *Planification, décentralisation et aménagement du territoire : des leçons passées aux espoirs d'avenir »,* In Revue Monde en développement n° 67, 1989, P.p. 129-145.

- **FERFERA M-Y.** « *Le développement local, ses institutions et son statut dans le modèle algérien de développement »*. In ABDELMALKI L et COURLET C. : « *Les nouvelles logiques de développement* ». Ed. L'Harmattan, Paris, 1996**.**

- **FERFERA M-Y.,** « *Décentralisation et autonomie »,* In revue CENEAP n° 12, Alger, 1998, p15.

- **FERFERA M-Y. & BENABDELA.Y.,** « *L'administration locale, décentralisation et gouvernance »,* In revue Idara, n° 25, 2003, p 157.

- GERONIMI A & TAIEB A., *« Fiscalité et disparité régionale en Algérie* », In revue du C.E.N.E.A.P n°15, Alger, 1998, p 43.

- GILBERT G., « *Le fédéralisme financier* », In Revue française de décentralisation, n° 2498, 1996.

- GUENGUANT A., « *Planification, gestion prévisionnelle et vote annuel du budget communal* », In Revue Politiques et Management public, Vol n° 3, 1988.

-GUENGUANT A., *« La redistribution optimale des ressources entre les collectivités locales* », In Revue d'économie régionale et urbaine, n°3-4, 1979.

-GUENDOUZI B & KABRI K., *« Les retombées de l'ajustement structurel sur le développement local en Algérie : cas de la wilaya de Tizi Ouzou* ». In les cahiers du C.R.E.A.D, N°46, 1998, p.p 9-26.

- **HERTOZ R.,** « *A propos de la péréquation dans les finances locales*», In Revue française des finances publiques», n° 34, 1991.

HOCINE A., *«La structure des finances locales, limites et exigences des réformes en cours»,* In revue du C.E.N.E.A.P, n° 12, 1998, p 27.

- JURION B-J., *«Une analyse globale des effets économiques de diverses formes de subventions attribuées par le gouvernement central aux autorités locales»,* In Revue d'économie urbaine, Vol 89, 1979, P.p. 297-313.

-KOBIELSKI J., *«Inégalités fiscales et comportements communaux»,* In Revue d'économie régionale et urbaine, vol 6, N° 5, 1983, p.p 615-642.

- MALLET L., « *L'évolution des politiques de promotion interne des cadres*», In Revue française de gestion, Paris, 1993, n° 94, p38.

- **MUZELLEC R.,** « *La péréquation financière entre les collectivités locales, perspectives et réalités », In* Revue Française de droit administratif, n°1995, Edition SERY, Paris, p 38.

- **RABIA E.,** «*L'intercommunalité un cadre institutionnel pour impulser la dynamique du développement local»,* In revue Profils, n° 05, 2005, p.p 33-35.

- RAHMANI A., «*La gestion des ressources humaines»,* In Revue du C.E.N.E.A.P, n° 11, 1997, p75.

- **RAHMANI A.,** «*Les ressources humaines des collectivités locales ; un état des lieux à la lumière de la conception de la décentralisation contrôlée»,* In Revue du C.E.N.E.A.P, n° 25, 2002, p 05.

- **RICHARD P.,** «*Les stratégies de gestion : doit t'on gérer une commune comme une entreprise?*», *In* Revue Française de Finances Publiques, n°13,1986, P.p 34-58.

- **RICHARD P.,** *«Regards sur les mutations des finances locales*», In Revue française des finances publiques n° 18, 1987, P.p 93-106.

- **ROBERT H.,** « *Réflexion sur le fédéralisme financier : modèle ou méthode pour les systèmes composés »,* In revue française des finances publiques, n°80, décembre 2002, P.p 85-102.

- TAIB E, «*Le nouveau statut de la commune»,* In Revue IDARA, n° 1, E.N.A, 1991, p 68.

- TAIB E., « *Territoire, territorialité et participation dans la commune algérienne», In* collectif, «*La revanche des territoires* », Ed. L'Harmattan, Paris 1997, P.p.169-192.

- TAIB E., *« L'expérience algérienne de décentralisation* », In revue tunisienne d'administration publique, n° 3, 1993, P.p 31-46

- **TAIB E., «** *La formation du personnel communal», In Revue CMERA, l'administration territoriale au Maghreb»*, Rabat, Edition GUESSOUS, P.p. 97-117.

- **THOM N.,** «*Le développement du personnel»,* In Revue française de gestion, Paris 1990, n°77, p 45.

- **SID ALI M.,** *«Décentralisation et organisation territoriale*», In Revue du C.E.N.E.A.P, n°26, Alger, 2002, p 5.

- **PIERRE R.,** *«Les stratégies de gestion : doit t'on gérer une commune comme une entreprise*?», In Revue française de finances publiques, n°13, 1986, P.p 34-58.

- **ZIN BARKA M.,** *« Les finances locales : une tentative d'approche* », In Revue l'unité de recherche Afrique monde arabe, vol 11, Constantine.

- **ZAOUIAMIA R.,** *« L'introuvable pouvoir local »,* In Revue Insaniyat, n°16, 2002.

Thèses de doctorat et mémoires de Magister :

- **AINOUCHE M-C., «** *La fiscalité instrument de développement économique, contribution à une approche économique de la réforme fiscale dans les pays en voie de développement* », Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Alger, 1991.

- **AMIRI D.,** *« Fiscalité et financement du développement local »,* Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, 2005.

- **ANNICHE A.**, *« Essai d'analyse de l'affectation des ressources au niveau infra étatique» : la problématique de l'offre des biens publics locaux : cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou »*, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, 2009.

- **ARBOUS S.**, *« Analyse de l'efficacité des concours financiers de l'Etat pour les collectivités locales*», Cas de la *wilaya de Tizi Ouzou* », Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, 2006.

- **BELADJEL S.,** *« Les implications des découpages administratifs sur la wilaya de Tizi-Ouzou* », Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, 2002.

- **BENAMARA B.**, *« Etudes des contraintes financières des communes de la wilaya de Bejaia »*, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, Bejaia, 2001.

- **BOUMOULA S.,** *« La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales: cas des communes de la wilaya de Bejaia* », Mémoire de Magister, Université de Bejaia.

- **FERRAND J-P.,** *« Le pouvoir fiscal des collectivités locales* », Thèse de doctorat en Droit, Université AIX Marseille, Mars 1992.

-**HAMDAD T.,** *« Essai d'analyse de l'évolution des finances publiques communales en Algérie : cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou »,* Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2008.

-**MOULAI K.,** « *Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi Ouzou* », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2006.

-**SAIT K.,** *« Contribution à l'étude de l'efficacité et de l'équité de l'action sociale des collectivités territoriales de la Wilaya de Tizi Ouzou* », Mémoire de Magistère, U.M.M.T.O, 2009.

Communications à colloques et séminaires :

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « Conflits de gouvernance locale : l'organisation sociale traditionnelle face à l'organisation territoriale du droit positif en Kabylie (Algérie) », Colloque international : **Gouvernances et transactions sociales**, CRESS, Université March Bloch, Strasbourg,
4-5 décembre 2003.

- **AHMED ZAID CHERTOUK M. & HAMDAD T.**, *«Analyse critique des finances communales algériennes : application aux communes de la wilaya de Tizi-Ouzou*». Colloque international : ***La décentralisation au service du développement local».*** U.M.M.T.O, 27 -28 novembre 2004.

- **AHMED ZAID CHERTOUK M. et BELADJEL S.,** «*Logique décentralisatrice et taille optimale des collectivités locales : application aux découpages territoriaux des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou*». Colloque international : **La *décentralisation au service du développement local».*** U.M.M.T.O, 27-28 novembre 2004.

- **AHMED ZAID CHERTOUK M.,** «*Gestion des collectivités locales algériennes : Des déséquilibres latents à la nécessité d'un mode de gouvernance efficace. Application aux communes de la wilaya de Tizi-Ouzou*». Colloque international : ***Développement local, gouvernance et réalité de l'économie nationale***, MCLDL, Université de Mascara, avril 2005.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *L'intercommunalité : un instrument de coopération et de solidarité nécessaire pour une approche du développement local durable fondée sur une logique territoriale. Cas de la wilaya de Tizi-Ouzou ».* Colloque international : **Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés**, HCFAUR n°2005-18/UHA-UMMTO, 28-29/10/ 2007.

- **AHMED ZAID CHERTOUK M. & AMARI R., «** *Les modes de solidarité locale inter et intra communales dans le contexte algérien: illustration par le cas des collectivités locales de la wilaya de Tizi-Ouzou*». Colloque international : ***Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire: Regards croisés***, 28-29/10/ 2007.

- **AHMED ZAÏD CHERTOUK M. & BENAMARA-SAÏT K.,** «*Réflexion sur le rôle de la solidarité locale dans le développement social : illustration à travers l'action sociale associative au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou*». Colloque international : **Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire, regards croisés.** U.M.M.T.O, 28-29 octobre 2007.

- **AHMED ZAID CHERTOUK M.,** «*De la solidarité traditionnelle à la solidarité institutionnalisée: une transition mal consommée. Cas de la Kabylie*», ***Contribution au Centre de Recherches en Sciences Sociales de l'U.M.B,*** Strasbourg, 2007.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *Management des collectivités territoriales algériennes : Réflexions sur les formes d'organisation du travail dans les communes de la wilaya de Tizi Ouzou »,* Colloque international : ***Identités au travail et cultures d'organisation à l'épreuve des mutations socio-économiques et sociales***, Université March Bloch de Strasbourg, 8-9 novembre 2007.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** *« Potentialités locales et opportunités d'investissement dans la wilaya de Tizi Ouzou »,* ***Journées de l'investissement et de l'investisseur****,* Tizi Ouzou, 28-29 mai 2000.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *Le dilemme du foncier et la problématique de l'investissement »****, Journée d'étude organisée par l'A.P.W de Tizi Ouzou et l'Office de Développement Euro-Méditerranéen (ODEM)****,* 29 janvier 2002.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *L'intercommunalité dans la réglementation algérienne : application aux communes de la wilaya de Tizi Ouzou* », Communication au **Séminaire sur le développement local et le statut de l'élu**, Tizi Ouzou, du 28 février au 1 mars 2002.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** *Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou***, Contribution aux JE sur le** *Partenariat entre l'université et son environnement socio-économique***,** U.M.M.T.O, 28-29 juin 2005.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M. et RAMDINI S.,** « *La rhétorique et la pratique du développement durable à travers l'analyse de la gestion territoriale des déchets urbains. Application à la ville de Tizi Ouzou* », Colloque international : ***Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés***, **HCFAUR n°2005-18/UHA-U.M.M.T.O, 28-29 octobre 2007.**

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M. et BELADJAL S.,** «*Développement territorial et dynamique spatiale : le PSRE contribue-t-il au lancement d'une dynamique spatiale ?*» Colloque international : ***Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire : Regards croisés***, HCFAUR n°2005-18/UHA-U.M.M.T.O, 28-29 octobre 2007.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *Les voies de développement de la Kabylie, séminaire sur la thématique du développement local durable* »**,** Tizi-Ouzou, le 09 juillet 2008.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M. & STOESSEL-RITZ J**., **«***Une expérience de coopération durable : Formation, Recherche et Développement en Sciences économiques et sociales* », Colloque international sur le ***Partenariat algéro-français CMEP Tassili-Hubert Curien***, Alger, 16-17 décembre 2008.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M**., « *La SEAAL et la délégation du service public de l'eau et de l'assainissement dans la wilaya d'Alger* », communication au colloque : ***Les services publics d'intérêt économique général***, Pavia, 16 et 17 avril 2009.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M. & RAMDINI S.,** « *Influence de la localisation des équipements publics sur la gestion de la mobilité de personnes dans la ville de Tizi-Ouzou* », Communication au Séminaire international ***Faire la ville : par quelles pratiques et par quels projets ?.*** Centre Universitaire d'Oum El Bouaghi, 26-27 avril 2009.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M., «** *Innovation pédagogique et adéquation formation/emploi. Présentation de la maquette de la licence Economie et ingénierie territoriales* »**, *Journées portes ouvertes sur le L.M.D,*** FSEG, U.M.M.T.O, juin 2009.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** « *Développement territorial et entrepreneuriat social : Les conditions d'émergence d'un S.P.L tourisme durable en Kabylie* », ***Séminaire interuniversitaire Sciences sociales et Interdisciplinarité***, Béjaia, 09-10 novembre 2009.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** *« La régulation du service public de l'eau en Algérie »*, ***Journées scientifiques du laboratoire CARE,*** Université de Rouen, 08-09 janvier 2010.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M.,** *« La question environnementale dans les politiques publiques algériennes »*, ***Deuxième Rencontre des Universitaires et des Chercheurs algériens et tunisiens,*** Université de Bejaia, 23-24 mars 2010.

- **AHMED ZAID-CHERTOUK M**., *« L'incubateur d'entreprises du tiers-secteur : un instrument d'ancrage territorial de l'entrepreneuriat social »*, **28ème congrès du CIRIEC, L'économie publique et sociale : une issue à la crise et un support au développement durable »,** Berlin, 16-19 mai 2010.

- **BARKA Z. & BOUMEDIENE H.,** *«La crises des finances locales en Algérie», in. Actes du colloque international : La décentralisation au service du développement local*». Colloque international : ***La décentralisation au service du développement local***, U.M.M.T.O, 27 -28 novembre 2004.

- **BELMIHOUB M-C.**, «*Réforme institutionnelle et gouvernance locale*». Colloque international : ***La décentralisation au service du développement local***, U.M.M.T.O, 27 -28 novembre 2004.

- **BELMIHOUB M-C.,** *«Les Réformes économiques au Maghreb : la gouvernance à l'épreuve de l'autoritarisme*». Colloque international ***Gouvernance et démocratisation au Maghreb*** organisé par la Fondation Euro Arabe de hautes études de Grenade, janvier 2008.

- OUFRIHA F-Z., « *La décentralisation des politiques publiques en Algérie: Un instrument au service d'une plus grande efficacité ?* ». Colloque international ***La décentralisation au service du développement local*** U.M.M.T.O, novembre 2004.

- **STOESSEL RITZ J.,** *« Dynamiques de développement local et solidaire et vivre ensemble en Kabylie ».* Colloque international ***Gestion durable des territoires, Développement local et solidaire, regards croisés.*** U.M.M.T.O, Octobre 2007.

Revues :

-Revue française de finances publiques, *« fédéralisme et finances publiques »*, *n*°20, Edition L.G.D.J, Paris 1987.

-Revue française de finances publiques : *«Pluri annualité et stratégies financière des collectivités locales »*, n°53, Edition L.G.D.J, Paris, 1996.

-Revue française de finances publiques : *« Vingt ans de finances locales : enjeux pour l'avenir* », Edition L.G.D.J, Paris, 2003.

Revue du C.E.N.E.A.P n° 11 : Les mutations locales : Enjeux et débats, 1997.
Revue du C.E.N.E.A.P n° 12 : Finances locales et développement : les expériences des pays du Maghreb et d'Europe, 1998.
Revue du C.E.N.E.A.P n° 25 : La décentralisation et la bonne administration, 2002.
Revue du C.E.N.E.A.P n° 26 : Décentralisation et organisation territoriale, 2003.

Autres documents, rapports et Divers :

-AHMED ZAID-CHERTOUK M.,

Cours : Economie des finances locales, poste graduation : Economie publique locale et gestion des collectivités locales, U.M.M.T.O, 2005-2007.

Cours : Economie publiques locales, poste graduation : Economie publique locale et gestion des collectivités locales, U.M.M.T.O, 2005-2007.

Séminaire : Evaluation des politiques publiques locales, U.M.M.T.O, 2005-2006.

- **BELMIHOUB M-C.,** « *Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : cas de l'Algérie* », avril 2004.

- DAFFLON B, *« Fédéralisme financier et décentralisation (Cours)»*, www.unifr.CH.

- **Rapports du C.N.E.S,** «*L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économe de marché*», Alger, 2001.

-Typologie des budgets communaux de la wilaya de Tizi Ouzou, document élaboré par un groupe d'enseignants de la faculté des sciences économiques et des sciences de gestion. U.M.M.T.O. 2004.

-Comptes administratifs des communes de l'échantillon de la wilaya de Tizi Ouzou (2000-2006).

- Annuaire statistique de la wilaya de Tizi Ouzou, année 2007, juin 2008.

-Code des impôts directs et indirects. Ministère des Finances, 2000.

C1: Circulaire interministérielle sur les opérations financières de petites communes (1971).

C2 : Circulaire interministérielle sur les opérations financières des communes chefs lieux de daïra (1984).

-Monographie de la wilaya de Tizi Ouzou, établie par la D.P.AT de la wilaya de Tizi-Ouzou.

-Les tableaux des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Dictionnaires et encyclopédies :

- **AGOSTINO S., DEUBEL P., MONTOUSSE M. & RENOUARD G.,** «Dictionnaire des sciences économiques et sociales», Edition Bréal, Paris, 2002.

- **COHEN E.,** « Dictionnaire de gestion », Edition la découverte, Paris, 2000.

Textes législatifs et réglementaires :

Lois, Ordonnances et Décrets :

-Loi n° 81-09 du 04 juillet 1981, modifiant et complétant l'ordonnance de 1967, portant code communal.

-Loi n° 90-08 du 07 avril 1990, relative à la commune, JORA n° 15 du 11 avril 1990, Pp. 420-434.

-Loi n° 90-09 du 07 avril 1990, relative à la wilaya, JORA n° 15 du 11 avril 1990, P.p. 434-445.

-Loi n°90-21 du 15 août 1990, relatives à la comptabilité publique.

-Loi n° 90-30 du 01-12-1990, portant loi domaniale.

-Ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967, portant code communal.

-Ordonnance n° 95-20 du 17/07/1995, relative à la cours des comptes.

-Décret n° 67-144 du 31 juillet 67, fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes.

-Décret n° 70-156 du 22 octobre, relatif au prélèvement sur les recettes de fonctionnement.

-Décret exécutif 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.

-Décret exécutif n° 73-136 du 08 Août 1973, relatif aux conditions de gestion et d'exécution des P.C.D.

-Décret n° 84-71 du 17 mars 1984, fixant la nomenclature du budget communal.

-Décret n° 85-86 du 30 avril 1985, relatif aux conditions de rémunération et le régime social applicable aux membres de l'A.P.C et de l'A.P.W, exerçant à titre permanant.

- Décret exécutif n° 85-117, précisant les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement d'un établissement public intercommunal, J.O n°21.

- Décret exécutif n°86-266 du 04 avril 1986, portant création, organisation et fonctionnement du F.C.C.L.

-Décret exécutif n° 90-21 du 15-03-1990, fixant les obligations du comptable public.

- Décret exécutif n° 91-26 du 02 février 1991, portant statut des travailleurs appartenant aux secteurs des communes, J.O n° 6 du février 1991, P.p 190-212.

- Décret exécutif n° 91-313 du 7 septembre 1991, fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables publics.

- Décret exécutif n° 92-78 du 22 février 1992, fixant les attributions de l'I.G.F.

- Décret exécutif n° 92-414 du 14 novembre 1992, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

- Décret exécutif n° 98-227 du 15 juillet 1998, relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

Circulaires et arrêtés interministériels :

- Circulaire n° 94-19 du 30 mars 1994, relative aux nouvelles modalités d'octroi des subventions exceptionnelles d'équilibres.

- Circulaire n° 574 du 14 mars1987, relative au domaine public communal.

- Arrêté interministériel du 20 Février1968, relatif au paiement avant ordonnancement de certaines dépenses obligatoires communales.

- Arrêté interministériel du 16 avril 1988 sur la forme du cadre des budgets des communes.

Sites internet :

www.ons.dz

www.unifr.ch

www.com.revues.org

www.developpementdurable.revues.org

www.cnes.dz

www.ladocumentationfrançaise.com

Table de Matières :

Introduction générale…… 1
Partie I : Etat des lieux des finances publiques locales en théorie et dans la pratique algérienne……..……..
Introduction de la partie…… 11
Chapitre I : L'essor des finances locales dans un contexte de désengagement de l'Etat…….....
Introduction du chapitre:……..……...……... 13
Section 1: Genèse et développement des finances locales……..…….. 14
Sous Section (1) : Evolution générale des finances publiques et du rôle de l'Etat…….. 14
1. Les finances publiques de la période classique……..…….. 14
1.1 : Les finances publiques sur le plan budgétaire……..……...…….. 15
1.2 : Limitation des dépenses de l'Etat aux circonstances exceptionnelles……..……..…….. 15
2 : Justification du rôle de l'Etat selon la doctrine libérale : l'Etat -Gendarme…….....…….. 15
2.1 : Justification du rôle de l'Etat selon les néo-classiques…….……. 16
2.1.1 : Les services collectifs indivisibles:……..…….. 16
2.1.2 : Les services collectifs de tutelles:……...…… 17
2.2 : Finalités de l'intervention de l'Etat : efficacité et redistribution…….…….. 17
3. Déclin de l'Etat libéral…….……..……....…… 17
3.1: L'Etat Providence comme réaction défensive aux imperfections du marché……...…….. 17
3.2 : Les fonctions de l'Etat –Providence…..…… 18
4. L'émergence du rôle économique de l'Etat selon Keynes……..……..... 19
4.1 : Modalités d'intervention de l'Etat et la conception moderne des finances publiques……...…… 19
4.2 : La conception moderne des finances publiques…..……...……... 20
4.2.1 : Le budget : Instrument d'intervention économique et sociale ……...…… 20
4.2.2 : La fiscalité : Instrument d'orientation de la vie économique et sociale……...…….. ……... 20
4.3 : La prolifération des dépenses publiques : Une conséquence logique de l'intervention accrue de l'Etat..... 21
4.4 : L'importance des dépenses des collectivités territoriales……...……..……. 22
5. Crise de l'Etat Centralisateur et le renouveau des thèses libérales……...…… 23
5.1 : Le renouveau des thèses libérales……..…… 23
5.2 : Limitation du rôle de l'Etat…….……...…… 23
Sous section (2) : Emergence du local : territoire de réflexion et acteur du développement local……...…….. 24
1. La décentralisation concrétisant la montée en puissance des collectivités territoriales……...……. 24
1.1: Les formes d'organisation Etatique (Etat Unitaire et Etat Fédéral)……..…….. 24
1.2 : Le transfert de compétences : fondement essentiel de la décentralisation…….……...…… 25
1.3 : Rôle des collectivités territoriales dans la conduite et la réussite du développement local……...…… 26
2. Procédés de répartition des pouvoirs entre les personnes administratives et la justification théorique et analytique de la décentralisation……. 28
2.1: Procédés de répartition des pouvoirs entre les personnes administratives……..... 28
2.1.1 : Centralisation, décentralisation et déconcentration : Signification……..…... 28
2.1.2 : Les formes de la décentralisation…...…….……...……. 29
2.1.3 : La déconcentration:……...…….. 30
2.2 : Distinction entre la décentralisation et le fédéralisme……..……...……...…….. 31
2.3 : Justification de la décentralisation : Le théorème de la décentralisation optimale……..…….. ... 31
Sous section (3) : Taille optimale des collectivités décentralisées et limites de la décentralisation……..... 34
1. Taille optimale des collectivités territoriales…..……..…….. …….. 34
1.1 : Modèle de SAUDLER et TSCHIRHART…..……...……... 34
1.2 : Modèle de TIEBOUT……..……..... 35
2. Avantages de la décentralisation……...……...…… 36
3. Inconvénients et limites de la décentralisation……..…… 37
31: Au regard de l'efficacité……..……... 37
3.2 : Au regard de l'équité redistributive…….…….. 38
3.3 : Au regard de la stabilisation macro-économique…….. 38

Section 2 : La problématique de partage des compétences et les moyens de financement entre l'Etat et les C.T. …….. 39
Sous section (1) : Les compétences et les ressources financières : vecteurs résultants du processus de décentralisation 39
1. Le partage de compétences : L'élément le plus visible de la décentralisation…… 39
1.1 : Exemple d'un pays décentralisé : Le cas de la France……..…….. 40
1.2 : Répartition des fonctions selon la théorie du fédéralisme financier (R-Musgrave)……..……..... 41
1.2.1 : La fonction d'affectation des ressources……..…… 41
1.2.2 : La fonction de redistribution de revenus…….……..……. 41
1.2.3 : La fonction de stabilisation macro économique……..……... 42
1.3 : Partage des compétences selon le principe de subsidiarité……..... 42
2. Partage des moyens de financement entre l'Etat et les collectivités territoriales……..……..... 43
2.1: Le transfert de ressources financières, vecteur de dotation des C.T d'un pouvoir décisionnel et financier……..... 43
2.2 : La décentralisation financière: Elément indispensable pour une allocation efficace des ressources financières….. 44
2.2.1 : L'autonomie financière : Une partie intégrante de la décentralisation financière…….……..... 44
2.2.2 : L'autonomie fiscale : Une composante essentielle de l'autonomie financière des C.T…...……. 46
Sous section (2) : Les mécanismes de financement des collectivités territoriales……. 46
1. La fiscalité locale : Principale ressource autonome de financement des budgets locaux…….…….…… 46
1.1 : Reconnaissance d'un pouvoir fiscal aux autorités locales…….…… 46
1.2 : Les ressources fiscales locales : Un résultat de partage du produit des impôts entre l'Etat et les C.T……. 47
1.3 : Partage des ressources fiscales selon le principe de la capacité contributive et le principe d'équivalence…….. 48
2. Produits des domaines et d'exploitation……..……. 49
3. Subventions de l'Etat……..……...…… 49
3.1: Rôles et objectifs des subventions…….……...…….. 50
3.2 : Les subventions : Instrument de coordination des moyens de financement des C.T ……...…… 51
4. L'emprunt……. 52
Sous section (3) : La crise des finances locales , une incitation de l'adaptation de la logique de l'entreprise privée….. 53
1. La problématique de la raréfaction des ressources financières des collectivités territoriales…… 53
1.1 : La situation de la fiscalité locale des C.T…….……..... 53
1.2 : Dépendance chronique des C.T des subventions de l'Etat…….……... 54
2. Les inégalités financières, comme effet révélateur des disparités de richesse fiscales entre les C.T……..... 54
3. La péréquation des ressources financières des C.T par l'Etat Central……..... 56
4. La crise des finances locales……..……... 58
4.1: La situation financières des collectivités territoriales en Algérie……..……..... 58
4.2 : Voies et moyens de sortie de crise des finances locales…….…….……. 58
4.2.1 : Rigueur, rationalité et efficacité des deniers publics : De nouvel impératifs exigées aux C.T. …… 59
4.2.2 : La logique de l'entreprise privée : Une alternative empruntée et adaptée par les collectivités territoriales…..... 59
Conclusion du chapitre…….. 61
Chapitre II : Diagnostic de la gestion des finances communales en Algérie…...……
Introduction du chapitre……..……...……... 62
Section 1 : Organisation et fonctionnement des finances communales algériennes…….……. 63
Sous section (1) : Les finances communales Post- indépendance …… 63
1. La commune algérienne depuis l'avènement du code de 1967……..…….. 63
2. La commune algérienne depuis la refonte territoriale intervenue en 1984……..…...…….. 65
3. La décentralisation et le transfert de compétences aux collectivités territoriales……...……... 65
3.1 : Les lois relatives à la commune et à la wilaya concrétisant le processus de décentralisation…...…… 66
3.1.1 : La loi N° 90-08 du 07 Avril 1990 relative à la commune……. 66
3.1.2 : La loi N°90-09 du 07Avril 1990 relative à la wilaya…….…… 68
3.2 : La commune et la wilaya : des collectivités omni compétentes, habilitées à intervenir dans tous les domaines…. 68
3.3 : La mission de service public communal……..…….. 69
Sous Section (2) : Le dispositif de financement des communes algériennes…… 70
1. Produit de la fiscalité et des taxes……..…….. 70
1.1 : Impositions perçues au profit de l'Etat et des collectivités territoriales…….....…….. 70

1.1.1 : La taxe sur la valeur ajoutée……..……. 70
1.1.2 : L'impôt sur le patrimoine (I.S.P):……..……. 71
1.1.3 : Les produits fiscaux fixés par la loi minière……...……..…….. 72
1.1.4 : L'impôt forfaitaire unique (I.F.U)……..…… 72
1.2 : Les recettes affectées en totalité aux collectivités territoriales et au F.C.C.L……... 72
1.2.1 : Le versement forfaitaire (V.F)…… 72
1.2.2 : La vignette sur le véhicule automobile (V.V.A):…….…….. 73
1.2.3 : La taxe sur les opérations de banques et assurances…….. 73
I.3 : Impositions perçues exclusivement au profit des communes : un résultat de redistribution de la richesse fiscale……. 73
1.3.1 : Les impôts directs…….. 73
1.3.2 : Les impôts indirects……..…….. 76
1.4 : Les taxes de la fiscalité écologique : de nouvelles ressources pour les communes…….. …… 79
2. Les recettes domaniales, patrimoniales et d'exploitation…….. 80
2.1 : Produits provenant des recettes domaniales et patrimoniales……... 80
2.2 : Les recettes d'exploitation……..……... 81
3. Les subventions……..……... 82
4. L'emprunt : une source de financement du développement de la commune……..……. 83
5. Les produits financiers……..……... 84
Sous section (3) : Les contraintes à la gestion des ressources financières des communes……..…….. 84
1 : Caractéristiques du système de financement local en Algérie : Constats et limites……..…… 84
1.1 : Une fiscalité centralement établie…….. 84
1.2 : Indigence des ressources domaniales et patrimoniales…….. 86
1.3 : Spécificité et conditionnalité des subventions octroyées de la part de l'Etat ….…….…….. 86
1.4 : La non opérationnalité du dispositif de financement par l'emprunt……..…… 87
1.4.1 : Insolvabilité financière des communes…….. 87
1.4.2 : Absence d'un cadre réglementaire claire et adéquat pour gérer le dispositif de financement par emprunt…….... 87
1.4.3 : Absence de personnels qualifiés pour gérer le dispositif de financement…….. 87
2.: Les ressources humaines dans les communes algériennes : Etat des lieux…..……...……...……..... 88
2.1 : Le recrutement du personnel au niveau des communes algériennes…….……...……..... 88
2.2 : La politique salariale au niveau des collectivités territoriales algériennes……..……..……..... 90
2.3 :la situation de l'encadrement humain au niveau des communes algériennes…….…… 90
2.4 : L'encadrement humain au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou…….…… 92
.3 : La formation des personnels au niveau des collectivités territoriales algériennes…… 94
Section 2 : Les inégalités inter collectivités territoriales et les solutions envisagées par l'Etat pour y remédier…. ….. 96
Sous section (1) : Impact des inégalités financières sur le niveau de maîtrise des finances communales…..... 96
1 : Origines des inégalités financières intercommunales……..…….. 97
1.1 : Inégalités financières résultantes du facteur géographique…….…….. 97
1.2 : Inégalités financières résultantes du découpage administratif de 1984…….....…….. 97
1.3 : Inégalités financières liées à l'inégale répartition de la richesse fiscale……...……...…….. 98
2 : Constat sur le déficit budgétaire des communes en Algérie……..…… 99
2.1: Facteurs engendrant la prolifération du phénomène des déficits budgétaires des communes……..……..... 100
2.1.1 : Insincérité des écritures comptables…….. 100
2.1.2 : Accumulation des dettes impayées……..…….. 101
2.1.3 : Absence d'un contrôle rigoureux lors de l'approbation du budget par les autorités de tutelle…….. 101
2.2 : Etat des lieux du déficit budgétaire des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou……..…… 101
Sous Section (2) : Consolidation et coordination des ressources financière des collectivités territoriales…….. 103
1 : Les modes de solidarité financière inter collectivités territoriales dans le contexte algérien……... 103
1.1 : Le fonds commun des collectivités locales : organisation, fonctionnement, rôles et objectifs……...……. 103
1.2 : Les prérogatives du fonds commun des collectivités locales…… 104
1.3 : Les ressources du F.C.C.L……..……... 104
1.4 : Structure du F.C.C.L……...…….. 105

1.4.1 : Le fonds commun de solidarité (F.C.S)…… 105
1.4.2 : Le F.C.G.I.D : Garant des prévisions des recettes fiscales locales…… 107
1.5 : Participation du F.C.C.L à l'équipement communal…… 108
2 : La péréquation financière : Un instrument de redistribution de la richesse fiscale entre les C.T…….. 110
2.1 : Critères de répartition et de la péréquation et son calcul …….. 110
2.2 : L'octroie des subventions de péréquation : Entre une volonté d'égaliser les revenus des communes et l'inertie des élus locaux…….. 111
2.3 : Les subventions de péréquations allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou…….. 113
3 : Les P.C.D : Cadre d'expression et de concrétisation des programmes d'équipement par l'Etat en faveur des communes…….. 113
3.1 : Affectation des programmes P.C.D…… 115
3.2 : Les enveloppes financières allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou au titre des P.C.D…….. 116
3.3 : Les programmes de relances économiques …….. 117
Sous section (3) : L'intercommunalité : un remède à l'émiettement communal…….. 118
1. Objectifs de l'intercommunalité…….. 118
2. Réalité de l'intercommunalité en Algérie…….. 119
3. Entraves liées à l'application de l'intercommunalité en Algérie……..... 120
3.1 : Contraintes juridiques……..... 120
3.2 : Contraintes organisationnelles…..…… 121
3.3 : Contraintes financières……..... 121
3.4 : Raréfaction accrue du foncier communal…….. 121
3.5 : Faiblesse de l'encadrement humain…… 122
4. Genèse du processus de solidarité au niveau infra communal…….. 122
4.1 : La solidarité traditionnelle …….. 122
4.1.1: La solidarité villageoise…….. 123
4.1.2 : Les comités de quartiers ou de villages…….. 123
5.1.4 : La solidarité religieuse…….. 124
4.2 : La solidarité formalisée…….. 124
Conclusion du chapitre…… ……. 126
Conclusion de la partie……. 127
Partie II : L'analyse financière des C.T et la maîtrise des finances communales dans le contexte algérien : Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou …….
Introduction de la partie …… 129
Chapitre I : L'analyse financière de l'entreprise : Outil opératoire de stratégie financière et de rationalisation des finances locales…….
Introduction du chapitre……. 131
Section 1: L'analyse financière : Technique innovante dans la gestion des collectivités territoriales…….. 132
Sous section (1) : Les collectivités territoriales entre gestion administrative et gestion marchande…… 132
1. Recherche de nouvelles perspectives de gestion : rationalité économique et efficience…….. 132
1.1 : Rapprochement du mode de gestion de la collectivité territoriale à celui de l'entreprise privée…..…… 132
1.2 : Passage de la C.T d'une logique de profit à une logique d'efficience et de rationalité…….. 133
2 : De la comptabilité du secteur privé à la comptabilité du secteur public …….. 134
3 : Emergence et développement de l'analyse financière des collectivités territoriales……... 136
4 : L'Analyse financière : Elément de définition…… 138
4.1 : Les techniques utilisées par la méthode d'analyse financière des C.T……. 138
4.1.1 :Analyse financière rétrospective…… 138
4.1.2 : Analyse financière prospective…… 138
4.1.3 : Analyse financière temporelle……. 139
4.1.4 : Analyse financière spatiale…… 139
4.2 : Objectifs de l'analyse financière de la collectivité territoriale……..... 139
Sous section (2) : Le budget communal : Base de données de l'analyse financière des collectivités territoriales…….. 140
1 : Le budget communal : Document de prévision et d'autorisation de la donne financière…….. 140
1.1: Etat de prévision:…… 140

1.2 : Acte d'autorisation…… 141
1.3 : Instrument majeur d'allocation des ressources et d'intervention économique locale…..…… 141
1.4 : Le budget primitif:……..…….. 141
1.5 : Le budget supplémentaire…….…… 142
1.6 : Le budget annexe…….…… 142
1.7 : Les états annexes et les documents joints…….…… 143
1.8 : Les décisions modificatives…….. 143
1.9 : Le virement de crédit (V.C)……...……...……. 143
2. Principes généraux régissant l'exécution du budget communal…… 143
2.1 :Annualité:……..…….. 143
2.2 : Antériorité:……...……...……...…… 143
2.3 : Unité……..……...…….. 143
2.4 : Universalité……..……...……... 143
2.5 : L'équilibre : Principe central dans l'exécution du budget des collectivités territoriales……... 144
3. Préparation, adoption et exécution du budget communal…… 145
3.1 : La préparation du budget communal……..……... 145
3.2 : Approbation du budget communal…..…….. 146
3.3: Vote du budget:…….. 146
3.4 : Adoption du budget…….……..…… 147
3.5 : Exécution du budget communal……...……. 147
3.6 : Les agents chargés de l'exécution du budget communal …….……..... 147
3.6.1 : L'Ordonnateur (le P/A.P.C)…….……...…… 148
3.6.2 : Le Comptable Public (le Receveur Communal)…….……..……..... 149
4.Etat des lieux de la comptabilité publique en Algérie…… 149
4.1 : La comptabilité administrative de l'ordonnateur…….……. 150
4.2 : La comptabilité du comptable public…… 151
5. Phases d'exécution des opérations budgétaires……. 152
5.1 La phase administrative……... 152
5.1.1 : La phase administrative de l'exécution de la dépense…… 154
5.1.2 :La phase comptable …… 154
5.2 : La phase administrative de l'exécution des opérations de recettes…….. 154
5.2.1 :La phase d'engagement…….. 154
5.2.2 :La phase comptable de l'exécution de la recettes…… 155
6. Contrôle de l'exécution du budget communal……. 155
6.1 : Le contrôle administratif…… 155
6.1.1 : Le contrôle à priori……. 157
6.1.2 : Le contrôle à posteriori…….. 157
6.2 : Le contrôle politique……. 157
6.3 : Le contrôle juridictionnel……... 157
Sous section (3) : Structure et contenu du budget communal……..... 158
1. Présentation du budget communal……. 158
1.1.1 : La section de fonctionnement……. 158
1.1.1 : Les recettes communales et leur classement…….. 158
1.1.2 : Les dépenses communales : Une traduction financière de l'affectation des recettes en terme de réponse à la demande de biens et des services publics locaux……. 160
1.2 : La section d'équipement et d'investissement…… 162
2. L'articulation financière entre les deux sections du budget communal……. 163
Section 2 : Présentation des principaux ratios d'analyse financière et du cadre d'analyse des C.T étudiées…… 165
Sous section (1) : Les ratios : Instruments d'analyse financière et de gestion des budgets des C.T…… 166
1 : L'analyse financière des C.T par La méthode des ratios..... 166
1.1 : Définition et utilités des ratios d'analyse financière……..…….. 166
1.2 : Les ratios : Instruments de comparaison intercommunale……..……. 167

1.3 : Les ratios : Instruments de contrôle budgétaire…….. 167
1.4 : Les ratios : Instruments essentiels de tableaux de bords …….. 167
2.Typologie des ratios…….. 168
2.1: Ratios par nature ou par fonction…….. 168
2.1.1 : Classification des ratios par nature…….. 168
2.1.2 : Ratios de niveau ou de taille…….. 168
2.1.3 : Ratios de structure…….. 168
2.1.4 : Ratios de rotation…..…….. 169
2.2 : Classification des ratios par fonction..…….. 169
2.2.1. Ratios des coûts…….. 169
2.2.2 : Ratios de performance…..…….. 169
2.2.3 : Ratios de risque…….. 169
3.Présentation des principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité des budgets locaux…… 169
Sous section (2) : Présentation du cadre d'analyse de la collectivité territoriale étudiée…….. 172
1 : Définition du terrain d'étude…….. 172
1.1 : Présentation de la Wilaya de Tizi-Ouzou…….. 172
1.2 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs superficies…….. 173
1.3 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité…….. 174
1.4 : Classification des communes de la wilaya de T.O par grands ensembles géographiques et sous zones homogènes…… 175
1.5 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le degré de développement…….. 176
2 : Justification du choix de l'échantillon d'étude…… 178
2.1 : Présentation de l'échantillon d'étude…… 178
2.2 : Répartition de la population des communes étudiées par branche d'activité…… 180
Conclusion du chapitre…….. 181
Chapitre II : Incidence de l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou sur la dynamique de potentialisation du développement local ……
Introduction du chapitre…… 182
Section 1 : Application de la méthode des ratios : recherche de rationalité et de maîtrise financière des B.C……. 183
Sous section (1) : Etude des principaux ratios de la section de fonctionnement des B.C de l'échantillon…… 183
1:Etude des recettes de fonctionnement des communes et leurs structures…….. 183
1.1 : Etude du ratio : Recettes fiscales/recettes de fonctionnement…….. 189
1.2 : Etude du ratio : Impôts directs /recettes fiscales…… 192
1.3 :Etude du ratio : Impôts indirects /recettes fiscales…… 193
2. Etude du potentiel fiscal des communes…….. 193
3. Appréciation du degré de richesse ou de pauvreté des communes étudiées…… 195
3.1 : Communes dont le ratio de richesse est compris entre 81,94 et 400 DA/H. …….. 195
3.2 : Communes dont le ratio de richesse varie entre 401 et 800 DA/H…… 197
3.3 : Communes dont le ratio de richesse est supérieur à 800,00 DA/H…….. 197
4 : Etude du ratio : Recettes d'exploitation, domaniales et patrimoniales/R.F…….. 198
4.1 :Etude du ratio : recettes domaniales, patrimoniales et d'exploitation/ recettes fiscales…… 199
4.2 Etude de la contribution moyenne des autres recettes dans les recettes de fonctionnement communales……. 201
4.3. Etude du ratio : Subvention de péréquation/ recettes de fonctionnement des communes…… 202
5. Etude du déficit budgétaire des communes…….. 204
5.1 : Etude du ratio : Subvention exceptionnelle d'équilibre/déficit budgétaire…….. 207
5.2 : Estimation des déficits budgétaires couverts et non couverts des communes…… 207
Sous section (2) : Etude des principaux ratios de la section : dépenses de fonctionnement communales…….. 209
1.Etude de l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes enquêtées…… 209
2. Etude du mode de financement des dépenses de fonctionnement communales…….. 210
2.1 : Etude du ratio : Recettes fiscales /dépenses de fonctionnement communales..…… 210
2.2 : Etude du ratio : Recettes domaniales et patrimoniales /dépenses de fonctionnement communales…….. 212

3. Etude de l'affectation des dépenses de fonctionnement des communes de l'échantillon……..... 212
3.1 : Etude du ratio : Frais des personnels/dépenses de fonctionnement communales…….. 213
3.2 : Etude du ratio : Dépenses des personnels/recettes de fonctionnement communales…….. 214
3.3 :Etude du ratio : frais des personnels/recettes domaniales et patrimoniales…… 216
3.4 Etude du ratio : Dépenses de gestion courantes/dépenses de fonctionnement communales…..…… 217
4. Estimation du poids des autres dépenses dans les dépenses de fonctionnement des communes……. 218
5. Appréciation du niveau de service rendu à la population communale. …… 219
6. La situation de l'endettement des communes enquêtées…….. 220
Sous section (3): Etude des principaux ratios de la section d'équipement des budgets communaux……... 222
1. Etude de l'évolution des recettes d'équipement des communes enquêtées…….. 222
1.1 : Etude du ratio : Auto financement communal/recette de fonctionnement……. 223
1.2 : Etude du ratio : Autofinancement /recettes fiscales……. 226
2.Etude de la contribution de l'autofinancement dans les R.E communales……..... 227
3. Etude de la contribution des subventions dans les recettes d'équipement communales…….. 229
3.1 : Etude du ratio : Subvention P.C.D/recettes d'équipement…… 232
3.2 : Etude du ratio : Subvention de wilaya /recettes d'équipement…… 234
3.3 : Etude du ratio : Subvention F.C.C.L /recettes d'équipement…… 234
4. Etude de la contribution des autres recettes dans les recettes d'équipement communales…… 234
4.1. Etude de l'évolution des dépenses d'équipement des communes……..…… 235
5.1 :Etude du mode de financement des dépenses d'équipement communales……. 237
5.2 : Etude de la contribution de l'autofinancement communal dans les dépenses d'équipement. …….. 238
5.3 : Etude de la contribution des P.C.D dans les dépenses d'équipement communales…….. 238
6. Etude de l'affectation des dépenses d'équipement communales…….…….. 239
7. Etude du taux annuel de réalisation des projets d'équipements communaux…… 241
8. Etude de l'effort d'équipement communal…… 244
9. Etude de la section investissement économique des budgets communaux……..……... 245
Section 2 : Limites des indications fournies par la méthode d'analyse financière des collectivités territoriales dans le contexte algérien…….…….. 246
Sous section (1) : Les contraintes à la rationalisation et la maîtrise des budgets communaux……..…….. 246
1. Contraintes d'ordre institutionnel……..... 246
1.1 : Absence d'autonomie effective de décision en termes de dépenses et de recettes……..... 246
1.2 : Lourdeurs relatives au contrôles effectués par la tutelle……..... 248
1.3 : La problématique de la décentralisation mise en place : un processus entamé mis inachevé……..……. 249
2.Contraintes d'ordres organisationnel et fonctionnel……..……. 249
2.1 :Rigidité des textes régissant l'organisation et le fonctionnement des communes…….. 249
2.2: Absence de concentration et de communication interne entre la wilaya et la commune…….…….. 250
2.3 : Inadéquation de l'organigramme à l'organisation et au fonctionnement de la commune…….…… 250
2.4 : Emprise des considérations sociales sur la rationalité et la rigueur……..…..... 250
3.Contraintes d'ordre financier……..…… 250
3.1 : Absence d'une politique fiscale locale……...…….. 250
3.2 : Absence de marges de manœuvre quant à la libre utilisation des subventions octroyées ……...……..... 251
4 : Contraintes d'ordre technique……..... 251
4.1: Limite en terme de ratios…… 251
4.2 : Absence d'un cadre législatif et réglementaire cohérent régissant l'analyse financière des C.T.. ……..... 252
4.3 : Inadaptation de la nomenclature budgétaire et comptable à la situation financière exacte de la commune……..... 253
4.4 : Contraintes liées à l'exécution du budget local…….…… 253
4.4.1 : Insincérité des charges (la sous estimation des dépenses)……. … 253
4.4.2 : Insincérité des ressources (la surestimation des recettes) ……..…… 254
4.5 : Absence d'outils d'évaluation……..…… 254
4.6: Non fiabilité du système d'information existant tant en ce qui concerne son caractère quantitatif que qualitatif……. 255

5. Contraintes d'ordre humain……. 255
5.1 : Manque accru d'encadrement humain …… 255
5.2 :Médiocrité des salaires perçus……. 258
5.3 : Déficit en matière de formation et de recyclage du personnel communal…… 258
Sous section (2): Analyse des résultats de l'enquête de terrain et limites de la recherche…….. 258
1. Principaux résultats de l'enquête de terrain…….. 258
1.1 : Identification des communes enquêtées. …….. 259
1.2 : Organisation et fonctionnement des communes enquêtées. ……. 259
1.3 : Encadrement humain des communes enquêtées. …… 260
1.4 : Opérationnalité de l'analyse financière au niveau des communes enquêtées…….. 261
2 : Interprétation des résultats de l'enquête de terrain……..……. 261
2.1: Interprétation des résultats concernant le volet organisationnel et fonctionnel de la commune…….. 261
2.2 : Volet encadrement humain de la commune…...…… 262
2.3 : Volet exécution et contrôle du budget communal……. 262
2.4 : Volet opérationnalité de l'analyse financière dans la gestion des B.C. …… 250
2.5 : Volet potentialisation du développement local…… 263
3. Difficultés et limites de la recherche…… 264
Sous section (3) : Réflexions et pistes de recherche……..... 265
1. Mesures d'ordre institutionnel……...…… 265
1.1 : Redistribution effective des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales……..…….. 265
1.2 : Révision de la fiscalité dans son ensemble (la décentralisation du pouvoir fiscal)……..... 265
1.3 : Alléger le contrôle à priori des opérations financières…….. 266
1.4 : Globalisation du système de subvention attribuées aux communes……...……..……. 266
1.5 : Rationalisation des mécanismes de péréquation……..……... 266
1.6 : Redynamiser et encourager l'intercommunalité…….……... 267
1.7 : Faire émerger une véritable politique publique des ressources humaines……. 266
1.7.1 : Mettre en œuvre un système de formation approprié……..……... 267
1.7.2 : Renforcer l'encadrement des communes par une action de recrutement de cadres …….. 267
1.7.3 : La réforme du statut général de la fonction publique……....…… 267
1.8 : Mise en place d'un système de crédit aux collectivités territoriales ……..…….. 268
2. Mesures d'ordre manageriel……..…… 268
2.1 : Modernisation du cadre budgétaire et comptable…….…….…… 268
2.2 : Doter la commune d'un système d'information statistique……... 269
3. Mesures d'ordres organisationnel et fonctionnel……..……..... 269
3.1 : La gouvernance : Un atout pour faire participer la société civile à la gestion et la prise de décisions des affaires communales…….. 269
3.2 : Valorisation du patrimoine communal et les produits d'exploitation…….……. 270
Conclusion du chapitre ……..……... 271
Conclusion de la partie……... 272
Conclusion générale……... 274

Index des tableaux:

Tableau N°1:Matrice de (dé) centralisation……...……...…….. 34

Tableau N°2:Répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat, les C.T et le F.C.C.L……... 80

Tableau N°03: Evolution des recettes fiscales des communes pour la période 2000-2006……..... 80

Tableau N°04 : Evolution des recettes fiscales des collectivités territoriales et du F.C.C.L…….. 87

Tableau N°05 : Evolution des recettes domaniales et patrimoniales des communes…….. 88

Tableau N°06 : Répartition des effectifs par catégorie socio professionnelle pour l'année 2000…….. 91

Tableau N°07 : Répartition des effectifs par catégorie socioprofessionnelle pour la wilaya de T.O……. 92

Tableau N°08 : Evolution du nombre de budget déficitaire des communes en Algérie……. 98

Tableau N°09 : Evolution du nombre des budgets déficitaires des communes de la wilaya de T.O et les S.E.E... 101

Tableau N°10 : Evolution des ressources du F.C.C.L pour la période 2000- 2004…… 104

Tableau N°11 : Les ressources du fonds de solidarité des collectivités locales pour la période 1993-2000…….. 106

Tableau N°12 : Les subventions du F.C.C.L à l'équipement communal pour la période 1995-2003…… 108

Tableau N°13 : Les subventions du F.C.C.L à la wilaya de Tizi-Ouzou au titre de l'équipement……. 109

Tableau N°14 : Evolution des subventions de péréquation des communes pour la période 2000-2006…… 111

Tableau N°15 : Evolution des subventions de péréquation allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou…… 112

Tableau N°16 : Evolution des autorisations de programme P.C.D pour la période 2000-2006……. 114

Tableau N°17 : Evolution des subventions P.C.D allouées à la wilaya de Tizi-Ouzou…….. 115

Tableau N°18: Nombre d'association au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou arrêté au 31 décembre 2007……... 124

Tableau N°19 : La section de fonctionnement du budget communal (recettes et dépenses)…….…….. 159

Tableau N°20 : Présentation des principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal…….. 166-167

Tableau N°21 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs superficies……..... 172

Tableau N°22:Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité…….. 173

Tableau N°23 : Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par grands ensembles géographiques et sous zones homogènes……..….. 174

Tableau N°24 : Classification des communes de la wilaya de T. O selon leur degré de développement…….. 176

Tableau N°25 : Présentation détaillée de l'échantillon d'étude ……..…… 178

Tableau N°26 : Répartition de la population des communes étudiées par branche d'activité……..… 179

Tableau N° 27: Evolution des recettes de fonctionnement…….. 182

Tableau N° 28: Evolution du nombre d'entreprises privées par secteurs d'activités dans la wilaya de Tizi-Ouzou en 2008. ……..…… ……. 184

Tableau N°29 : Répartition des entreprises privées industrielles par secteurs d'activités à travers les daïras de la wilaya de Tizi-Ouzou composantes de notre échantillon…….…… . 185

Tableau N°30 Evolution des recettes fiscales des communes……..…… 189

Tableau N°31: Estimation de la contribution des impôts directs et indirects dans les recettes fiscales des communes…… 192

Tableau N°32 : Estimation du potentiel fiscal des communes…… 194

Tableau N°33: Evolution du ratio de richesse des communes……..…… 196

Tableau N°34 : Estimation de la part des recettes domaniales, patrimoniales et les recettes d'exploitation dans les recettes de fonctionnement…….…… 198

Tableau N°35 : Evaluation de la part des recettes domaniales et patrimoniales dans les recettes fiscales……..… 200

Tableau N° 36: Contribution moyenne des autres recettes dans les recettes de fonctionnement…… 201

Tableau N°37 : Evaluation du taux de présence des subventions de péréquation dans les R.F……..…… 201

Tableau N° 38: Evolution des déficits budgétaires et des S.E.E des communes…… 206

Tableau N° 39: Estimation des déficits budgétaires des communes couverts et non couverts…….…… 208
Tableau N° 40: Evolution des dépenses de fonctionnement des communes……...…… 210
Tableau N°41 : Appréciation du taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales, les recettes domaniales et patrimoniales……..…… 211
Tableau N° 42: Appréciation du taux de couverture des frais des personnels par les D.F……..…… 213
Tableau N°43: Evaluation des taux de couverture des dépenses des personnels par les R.F…….…… 215
Tableau N°44: Estimation du taux de couverture des dépenses des personnels par les recettes fiscales et les recettes domaniales des communes……. 216
Tableau N°45: Evaluation de la part des frais de gestion dans les dépenses de fonctionnement……...…… 217
Tableau N°46 : Estimation de la part moyenne des autres charges de fonctionnement dans les D.F…… 218
Tableau N°47 : Estimation du niveau de service rendu à la population communale……..…… 219
Tableau N°48 : Evolution des dettes de fonctionnement des communes…… 221
Tableau N°49: Evolution des recettes d'équipement des communes……...…… 222
Tableau N°50: Evaluation de la part de l'autofinancement communal dans les recettes de fonctionnement……. 224
Tableau N°51: Estimation de la part de l'autofinancement dans les recettes fiscales des communes…… 226
Tableau N°52: Estimation de la contribution de l'autofinancement dans les R.E……..…… 228
Tableau N°53 : Evaluation de la contribution des subventions de l'Etat, du F.C.C.L et de wilaya dans les recettes d'équipement des communes……..…… 230
Tableau N°54 : Evaluation de la contribution des subventions de l'Etat, du F.C.C.L et de wilaya dans les recettes d'équipement des communes……..…… 231
Tableau N°55: Appréciation de la contribution moyenne des autres recettes dans les R.E…… 235
Tableau N°56: Evolution des dépenses d'équipement communales……...…… 236
Tableau N°57 : Evaluation de la contribution de l'autofinancement et les subventions P.C.D dans les dépenses d'équipement communales……...…… 237
Tableau N°58 : La répartition moyenne des dépenses d'équipement communales…… 239
Tableau N° 59: Estimation du taux de réalisation des projets d'équipements et des R.A.R……...…… 242
Tableau N° 60: Appréciation de l'effort d'équipement communal…….…… 244
Tableau N°61 : Répartition des catégories socioprofessionnelles des communes enquêtées ……..…. 257
Tableau N°62 : Identification des communes enquêtées…… ……...……. 259
Tableau N°63 : Organisation et fonctionnement des communes enquêtées……... 259
Tableau N°64 : Encadrement humain des communes enquêtées. ……..…… 260
Tableau N°65 : Exécution et contrôle des budgets des communes des communes enquêtées……..... 261
Tableau N°66 : Opérationnalité de l'analyse financière au niveau des communes enquêtées…… 262

Index des figures, graphiques et des cartes :

Figures :

Figures N°01 :L'autofinancement de l'équipement communal……..164

Graphiques :

Graphique N°01: Centralisation et perte de bien être……..... 32
Graphique n°02 : Répartition des effectifs des communes par catégorie socio professionnelle pour 2000.. 91
Graphique n°03: Répartition du personnel d'encadrement pour la wilaya de Tizi-Ouzou (2000- 2009)…… 92
Graphique n°04 : Répartition du personnel de maîtrise de la wilaya de Tizi-Ouzou (2000- 2009) ……. 93
Graphique n°05 : Répartition du personnel d'exécution de la wilaya de Tizi-Ouzou (2000-2009) …… 93

Cartes

Cartes N°01 : Carte géographique de la wilaya de Tizi-Ouzou…… 172
Carte N°02 : Les ensembles physiques homogènes de la wilaya de Tizi-Ouzou …… 176

Index des sigles et des abréviations :

A.E.H : Ain El Hammam.
A.E.P : Assainissement en eau potable.
A.F : Autofinancement.
A.N.A.T : Agence national de l'aménagement du territoire.
A.P : Autorisation de programme.
A.P.C : Assemblée populaire communale.
A.P.W : Assemblée populaire de wilaya.
A.R.T : Article.
A.S. Autorisation spéciale.
B.A.D : Banque Algérienne de développement.
B.C : Budget communal.
B.D.L : Banque de développement local.
B.E : Budget de l'Etat.
B.S: Budget supplémentaire.
B.T.P : Bâtiment et travaux publics.
B.W: Budget de wilaya.
C : Cadre.
C.E.N.E.A.P : Centre national d'étude et d'analyse pour la planification.
C. S. D. C. A : Caisse de solidarité des départements et des communes d'Algérie.
C.I.D : Code des impôts directs.
C.N.E.S : Conseil national économique et social.
C.T: Collectivité territoriale.
C1: Circulaire interministérielle sur les opérations financières de petites communes.
C2 : Circulaire interministérielle sur les opérations financières des communes chefs lieux de daïra.
C.N.E.P : Caisse nationale d'épargne et de prévoyance.
D.A.L: Direction d'animation locale.
D.B : Déficit budgétaire.
D.B.C : Déficit budgétaire couvert.
D.B.K: Draâ Ben Khedda.
D.B.N.C : Déficit budgétaire non couvert.
D.E : Dépense d'équipement.
D.F : Dépense de fonctionnement.
D.P.A.T: Direction de la planification et d'aménagement du territoire.
D.R.E.I : Dépenses réelles d'équipement et d'investissement.
D.R.F : Dépenses réelles de fonctionnement.
DA : Dinars Algérien.
E.P.C.I : Etablissement public de coopération intercommunal.
E: Exécution.
F : Fixation.
F.C.C.L : Fonds commun des collectivités locales.
F.C.G.I.D: Fonds communal de garantie des impositions directes.
F.N.E.D: Fonds national pour l'environnement et la dépollution.
H: Habitants.
I.D : Impôt direct.
I.F.U : Impôt forfaitaire unique.
I.G.F : Inspection générale des finances.
I.I : Impôt indirect.
I.R.G : Impôt sur le revenu global.

Km : Kilometre.
L.N.I : Larbaâ Nath Irathen .
M : Maîtrise et Montant.
M.I.C.L : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales
N : Numéro.
P : Proposition
P.A.S : Plan d'ajustement structurel.
P.C.C : plan comptable communal.
P.C.D : Plan communaux de développement.
P.C.S.C : Programme de consolidation et de soutien à la croissance économique.
P.D.A.U : Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.
P.E.L: Programme d'équipement local.
P.G.R.H : Plan annuel de gestion des ressources humaines.
P.I.B : Produit intérieur brut.
P.M.E : Petite et moyenne entreprise
P.M.I : Petite et moyenne industrie.
P.O.S : Plan d'occupation des sols.
P.S.D: Plan sectoriel déconcentré.
P.S.R.E : Plan de soutien à la relance économique.
P.T.T: Post et télécommunication.
P/A.P.C : Président d'assemblée populaire communale.
R : Réalisation.
R.A.R : Reste à réaliser.
R.C : Ratio communal.
R.D : Recette domaniale.
R.E : Recette d'équipement
R.E. : Ratio d'équilibre.
R.F : Recette de fonctionnement
R.F : Recettes fiscales.
R.G.P.H : Recensement général de la population et de l'habitat.
R.N : Ratio national.
R.R.E.I : Recettes réelles d'équipement et d'investissement.
R.R.F : Recettes réelles de fonctionnement.
S.E.E : Subvention exceptionnelle d'équilibre.
S.G : Secrétaire Généraux.
S.I.V.M : Syndicat intercommunaux à vacation multiple.
S.I.V.U : Syndicat intercommunal à vocation unique.
S.W : Subvention de wilaya.
T : Taux moyen.
T.A : Taxe d'habitation.
T.A.I.C : Taxe sur l'activité industrielle et commerciale.
T.A.N.C: Taxe sur l'activité non commerciale.
T.A.P : Taxe sur l'activité professionnelle.
T.F.P.B : Taxe foncière sur les propriétés bâties.
T.F.P.N.B : Taxe foncière sur les propriétés non bâties.
T.O : Tizi-Ouzou.
T.S.J : Taxe de séjour.
T.S.P.I : Taxe spéciale sur les permis immobiliers.
T.V.A : Taxe sur la valeur ajoutée.
V.F: Versement forfaitaire.
V.V.A : Vignette du véhicule automobile.

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

Poste Graduation, option : «Economie Publique Locale et Gestion des Collectivités Locales»

Questionnaire
«Adressé aux communes»

Le présent questionnaire s'inscrit dans le cadre de l'enquête servant à la réalisation d'un mémoire de magister option : «Economie publique locale et gestion des collectivités locales», sous le thème :

« Contribution à l'Analyse Financière des Budgets Communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des Finances Locales »

L'objectif de notre questionnaire est de montrer, à partir de la réalité algérienne, les principales limites et contraintes qui freinent la traduction effective des moyens financiers des communes et qui s'opposent ainsi à ce qu'il n'y ait pas un minimum de maîtrise des ressources financières particulièrement chez les communes pauvres.

L'intérêt de notre étude est de contribuer au diagnostic financier des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou d'une manière spécifique et les communes d'Algérie d'une manière générale.

A cet effet, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions posées ci-dessus avec un maximum de clarté possible.

L'anonymat vous est systématiquement garanti, puisqu'il n'est question de citer ni le nom de vôtre commune ni encore moins le votre sur le présent questionnaire.

NB : Ce questionnaire est adressé aux P/A.P.C et aux Secrétaires Généraux des communes enquêtées de Tizi-Ouzou.

I- Identification de la commune :

1 - Votre commune est chef lieu de daïra :

☐ Oui
☐ Non

2 - Votre commune est située dans la zone de :

☐ Plaine
☐ Montagne
☐ Vallée

3 - Votre commune est classée :

☐ Urbaine
☐ Semi urbaine
☐ Rurale

4 - Le nombre d'habitants de votre commune est :

☐ Inférieur à 20 000
☐ Entre 20 000 et 50 000
☐ Supérieur à 50 000

5 - Votre commune recèle une activité génératrice de ressources de type :

☐ Industrielle
☐ Commerciale
☐ Agricole
☐ Artisanale

6 - Votre commune dispose t-elle suffisamment de recettes fiscales et patrimoniales, lui permettant de garantir une capacité une capacité financière afin d'autofinancer au moins une partie de son équipement?

☐ Oui
☐ Non
☐ Si c'est oui, quels sont les projets productifs de revenus inscrits à l'indicatif de votre commune?

……..
……..

7 - À quel niveau estimez vous le ratio de richesse de votre commune?

☐ Inférieur à 400 DA
☐ Entre 400 et 800 DA
☐ Supérieur à 1000 DA

II- Organisation et fonctionnement de la commune :

8 - Pensez vous que l'organigramme actuel de votre commune est :

☐ Parfaitement
☐ Peu
☐ Pas du tout adapté aux moyens financiers et humains de la commune

9 - Le partage des compétences entre le P/A.P.C et le Secrétaire Général est-elle suffisamment claire?

☐ Oui

☐ Non

10 - Les prérogatives du P/A.P.C en matière de gestion du budget, sont-elles :

☐ Trop étendues
☐ À la mesure du poste occupé
☐ Restreintes

III - L'encadrement Humain :

11- Concernant le personnel communal, estimez vous que votre commune est en situation de :

☐ Sur effectif
☐ Sou effectif
☐ Effectif «équilibré»

12 - Votre commune est-elle soumise à un texte législatif ou réglementaire qui lui permet de fixer un tableau des effectifs, d'organigrammes, ou bien ces derniers sont-ils arrêtés librement par l'organe délibérant?

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

13 - La répartition des tâches au niveau de votre commune est-elle définie en fonction :

☐ Du niveau de qualification et des compétences des agents
☐ Du nombre de postes qu'il est nécessaire de combler
☐ Autres, précisez

…….
…….

14 - Votre commune dispose t-elle d'un budget ou de plan de formation, qui devrait prendre en charge la formation, le perfectionnement et la préparation aux examens professionnels du personnel communal, en vue de les adapter à leurs fonctions?

☐ Oui
☐ Non

Si c'est non, ceci est dû:

☐ Au manque de moyens financiers
☐ Autres à préciser

…….
……...

15 - Quels sont les services qui souffrent de manque de cadres universitaires au niveau de votre commune?

☐ Service du personnel
☐ Service des finances et moyens généraux
☐ Service technique
☐ L'état civil

16 - A quel niveau estimez vous la répartition des effectifs suivant :

☐ L'encadrement
☐ La maîtrise
☐ L'exécution
☐ Le personnel vacataire et contractuel

17 - À quel niveau estimez-vous les dépenses des personnels dans les dépenses de fonctionnement de votre commune ?

☐ Inférieur à 50 %
☐ Entre 50 et 70 %
☐ Supérieur à 70%

IV - Exécution et contrôle du budget communal :

18 - Dans le cadre de l'exécution du budget communal, considérez-vous que son approbation à priori par la tutelle constitue :

☐ Une formalité
☐ Une contrainte qui réduit la marge de manœuvre de l'assemblée communal
☐ Autres

19 - L'obligation faite à la commune de présenter le budget en équilibre en termes de recettes et de dépenses pour le fonctionnement et d'investissement; représente selon vous :

☐ Une restriction à la marge de manœuvre des élus locaux
☐ Une mesure prudentielle dans la gestion future de la commune

20 - Souhaitez-vous la suppression du contrôle budgétaire à priori?

☐ Oui
☐ Non

21 - Quelles sont les dépenses de la section de fonctionnement qui s'accaparent la part la plus grande part dans le budget de votre commune ?

☐ Rémunération et charges des personnels
☐ Dépense de gestion
☐ Hygiène et salubrité publique
☐ Aide sociale
☐ Jeunesse, sport, culture et loisir

22 - Selon vous quelles sont les recettes qui prédominent dans le financement des dépenses communales?

☐ Recettes fiscales
☐ Recettes domaniales et patrimoniales
☐ Les subventions de l'Etat et du FCCL

23 - Le code communal a prévu dans son article 161, l'institution d'un prélèvement sur les recettes de fonctionnement, pour couvrir les dépenses d'équipement et d'investissement. Ce prélèvement doit être égale au moins à10% des recettes de fonctionnement. Quelle est la part de l'autofinancement dans le financement des programmes d'équipement que réalise votre commune?

☐ Inférieur à 10%
☐ Égal à 10 %
☐ Supérieur à 10%

24 - L'examen du budget de fonctionnement de la commune, notamment dans le volet «dépenses de fonctionnements», montre une incapacité de maîtrise et de rationalisation de ces dépenses à l'exécution. Cette situation s'exprime selon vous par :

☐ L'inscription de «recettes fictives» lors de la prévision initiale

☐ L'importance des dépenses «obligatoires»
☐ La méconnaissance des règles du droit budgétaire et de la comptabilité publique
☐ L'inadéquation entre les ressources financières et les missions mises à charge de la commune.

25 - L'ensemble des ressources financières dont dispose votre commune constituent elles un mode de financement en adéquation avec les missions socioéconomiques qui lui est dévolue par la le code communal?

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

…….
…….

26 - Face à l'insuffisance des ressources financières dont dispose la commune, l'Etat se voit dans l'obligation de venir en aide, en mettant en place un mécanisme de solidarité financière, notamment à travers les subventions du F.C.C.L et les P.C.D. Comment qualifier vous ces subventions?

☐ Suffisante
☐ Insuffisante
☐ Précisez

……..
……...

V - L'opérationnalité de l'analyse financière au niveau de la commune

27 - Pensez-vous qu'une approche strictement technique et financière des budgets communaux, notamment par le calcul de ratios, est suffisante pour la rationalisation et la maîtrise des moyens financiers dont dispose votre commune?

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

……
……

28 - Quel type d'analyse financière que le service financier de votre commune procède à l'application ?

☐ Analyse financière rétrospective
☐ Analyse financière prospective

29 - Selon vous l'importance de l'introduction de l'analyse financière comme outil opératoire de management public stratégique aux niveaux des communes en vue d'un meilleure effort de maîtrise et de rationalisation des ressources financières locales est liée aux avantages qu'elle procure, notamment :

☐ Dégager le degré réel d'autonomie financière de la commune, en appréciant aussi bien le taux de maîtrise des recettes et des dépenses du budget.
☐ Apprécier la capacité d'épargne et la marge d'autofinancement, l'effort d'équipement.
☐ Instrument de prévision budgétaire et de planification financière
☐ Autre, précisez

……
……
……..

30 - Votre commune procède t-elle au calcul de ratios financiers de base, tel que les ratios liés à la fiscalité, la capacité d'épargne, l'effort d'équipement, le niveau du service rendu, la situation de l'endettement, les dépenses par fonction, les charges des personnels, la prévision budgétaire et financière?

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

……
……

31 - Le personnel de votre commune est-il suffisamment formé pour faire émerger et mettre en œuvre un système d'analyse financière, qui aura des retombées bénéfiques en terme d'effort de rationalisation et de maîtrise des finances communales?

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

……..
…….

32 - Votre commune dispose t-elle actuellement de tableaux de bords de gestion, lui permettant d'avoir un résumé synthétique sur:

☐ Sa situation financière et humaine
☐ La situation de la fiscalité locale
☐ Le mouvement de trésorerie

33 - Votre commune dispose t-elle d'un système d'information statistique qui lui permet de disposer d'informations relatives à la situation socio économique et patrimoniale, la densité de la population, la superficie, les équipements, l'endettement, la fiscalité,…etc.

☐ Oui
☐ Non
☐ Autres, précisez

……..
…….

34 - Le service financier de votre commune est t-il doté d'une comptabilité analytique destinée à assurer le recouvrement des coûts de prestations et les services rendus à la population?

☐ Oui
☐ Non

35 - La non opérationnalité de l'introduction, de la généralisation de l'analyse financière dans le contexte actuel des communes est liée selon vous :

☐ L'absence d'un cadre juridique et réglementaire afin de rendre cette méthode obligatoire ;
☐ L'absence de moyens, organisationnels, managériels, logistiques, informationnels fiables et pertinents, pour faire accompagner la traduction effective de cette technique de gestion ;
☐ Au sous encadrement chronique du personnel de votre commune ;
☐ Aux contraintes institutionnelles (la nomenclature, les règles budgétaires, le cycle budgétaire) qui limitent le pouvoir de décision financière de la commune ;
☐ Autres, précisez

……
……

Merci d'avoir accepté de répondre à notre questionnaire.

Tableau °N 62 : La répartition spatiale des entreprises publiques dans la wilaya de Tizi-Ouzou

Unités industrielles	Localisation	Activité	Gomes de production	Effectif
EURL Fital Tizi-Ouzou	Route d'Alger Tizi-Ouzou	Fabrication de textiles	fils à broder, tricoter et Coudre	**60**
EURL Confection Numidia	11 Rue Kerrad Rachid Tizi-Ouzou	Confection de vêtements	Articles de confection	**107**
EURL Confection style A.E.H	Ait Yahia A.E.H	Confection de vêtements	Articles de confection	**204**
Siscoplast SPA DEM	B.P N° 160 D.E.M	Transformation plastique	Article d'écriture et de traçage	**83**
ERIAD / Tadmait	Tadmait	Agro Alimentaire	- Farine Planifiable - Issues d meunerie	**94**
ENA MARBRE Mekla	B.P N° 13 Chaib Mekla	Production de marbre	- Marbre et dérivés de marbre	**62**
Electro industrie Azazga	RN° 12 Azazga	Fabrication de matériel électrique/électronique	- Moteurs alternateurs - Transformateurs - G. électrogènes	**812**
ORAC Taboukert	Taboukert Tizi-Ouzou	Agro Alimentaire	- Poulet de chair - Œufs	**155**
Leader Meuble	Taboukert Tizi-Rached Route d'Azazga	Fabrication de meubles de luxe de style	Meubles de luxe de style	**455**
UPS/EPLF Tizi-Ouzou (ex menuiserie I de T.O	Ensemble immobilier gare routière B.T, service N°3 Tizi-Ouzou	Menuiserie bois	Portes fenêtres	**20**
CTO	Complexe Textile DBK	Fabrication de textiles	- Fils - Tissus écrus - Tissus finis	**1012**
Chemiserie de centre LNI	BP N° 65 A route d'affensou LNI	Confection de vêtements	Articles de confection	**155**
S.N.V.I	Z.I Oued Aissi Tizi-Ouzou BP 44	Commercialisation	- Vente véhicules industrielles - Pièces de rechanges - Prestations de service	**123**
E.B.T.F	BP N° 61 Fréha	Produits rouges	Briques	**222**
ENIEM	Rue Stiti Ali Tizi-Ouzou	Fabrication de matériel électroménager	- Réfrigérateurs GM / PM - Cuisinières - Climatiseurs	**2559**
GRIGADEM	BP N° 180 15400 D.E.M	Grillage gabion	Fabrication de grillage et de gabion	**33**
NAFTAL / GPL	Z.I Tala Athmane Tizi-Ouzou	Commercialisation de produit gazier	B13 B03	**533**
E.A.E.B Irdjen	Route de LNI Oued Aissi Irdjen	Aggto-Béton	- Parpaing - Hourdis - Poutrelles	**19**
NAFTAL/CLP	Z,I Oued Aissi Tizi-Ouzou	Commercialisation de carburants	- Carburant - Lubrifiant - Pneumatiques	**478**
Sonelgaz D.R siège	Centre Sonelgaz Tizi-Ouzou	Commercialisation de gaz zt d'électricité	- Electricité - Gaz	**380**
Laiterie DBK	Route KESRI Ahmed DBK	Agro-alimentaire	- Lait -Fromage	**399**
SAC (ex ORAC DBK)	Route de l'ORLAC DBK	Agro-alimentaire	- Poulets de chair	**113**
SONARIC aboudid unité si mustapha	Aboudid LNI	Fabrication de matériels électroménagers	- Pièces de cuisinières	**16**

Source : ANNICHE (A), Op.Cit, p 347.