

*République Algérienne Démocratique et Populaire.  
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique  
Université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou  
Faculté des Sciences Economiques et de Gestion  
Département des sciences économiques*

# *Mémoire*

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

# *Thème*

**Essai d'analyse du potentiel fiscal des communes  
dans la promotion du développement local  
Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.**

Présenté par :

**Mme MOULLA Kahina**

Sous la direction de :

**Mr ALI ZIANE Mohand Ouamer**

Devant le jury composé de :

❖ **Président :**

**Mr TESSA Ahmed**, Maître de conférences, U/ Tizi-Ouzou ;

❖ **Rapporteur :**

**Mr ALI ZIANE Mohand Ouamer**, Maître de conférences, U/ Boumerdes;

❖ **Examineurs :**

**Mr SI MOHAMED Djamel**, Maître de conférences, U/ Tizi-Ouzou ;

**Mr AHMED OUAMER Abdelmadjid**, Maître de conférences, U/ Boumerdes.

**Soutenu le 16 juillet 2008**

# Remerciements

Je tiens à témoigner mes sincères remerciements:

A **Mr ALI ZIANE** d'avoir accepté la direction de ce travail, pour sa disponibilité, ses orientations et la documentation qu'il m'a procuré ;

A **Mme AHMED ZAID**, directrice d'habilitation de la PG (EPL/GCL) ;

Au Personnel de la DAL de Tizi-Ouzou, à savoir **Mr DJOUADI**, **Mr ABASEN** ; **MR CHALLAL** et **MR DJAFOUR** ;

Au Personnel de la DPART, à savoir **Mr AMAR KHOUDJA** et **Mr HARCHEB** ;

A **Mr TAIEB. E**, pour la documentation qu'il a mis à ma disposition ;

Au Secrétaire général et au président de l'APC de Tizi-Rached ;

Au Personnel de la bibliothèque et de la faculté des sciences économiques et de gestion de Tizi-Ouzou surtout à **Mr BELKACEMI**, **Mme BELOTI** et Melle **SMATEL** ;

A Mes enseignants de mon cursus scolaire et universitaire ;

A Mes camarades de PG (EPL/GCL) ;

Au Membres de jury pour leurs disponibilités ;

Et en fin à tous ceux qui ont contribué de près ou de loin à la réalisation de ce travail.



# Dédicaces

Je dédie ce modeste travail à :

La mémoire de ma grand-mère « **HASNI** »

La mémoire de mon grand-père « **Tahar** »;

Ma grand-mère « **Zahra** » :

Mon très cher père « **Youcef** » ;

Ma très chère mère « **Saliha** »; que dieu lui apporte guérison ;

Mes sœurs « **Lamia** » et « **Lyssia** »;

Mon cher frère adoré « **BAGHDAD** »

Ma belle famille ;

Ma belle sœur « **Aldjia** » ;

Ma meilleure amie « **Souad** » ;

Mes amis (es) ;

Une dédicace particulière à mon mari « **Djamal BELKHELFA** ».

## **Liste d'abréviations**

APC	Assemblée populaire communale
PAPC	Président d'APC
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
TAP	Taxe Professionnelle
TF	Taxe foncière
VF	Versement Forfaitaire
FCCL	Fonds Commun des Collectivités Locales
APW	Assemblée Populaire de Wilaya
CL	Collectivités Locales
ISP	Impôt sur le patrimoine
CUC	Conseil Urbain de Coordination
VA	Vignette Automobile
EPA	Etablissement Public à Caractère Administratif
PME-PMI	Petite et moyenne entreprise et industrie
PSD	Plans sectoriels de développement
EPIC	Etablissement public à caractère industriel ou commercial
PCD	Plans communaux de développement
CENEAP	Centre national d'études et d'analyses pour le développement
CNEES	Conseil national économique et social
DA	Dinar algériens.

## 1) Index des figures

Figure n°1 : La courbe de LAFFER .....	18
Figure n°2 : Décentralisation et respect des préférences locales .....	31
Figure n°3 : Matrice de (dé) centralisation.....	34
Figure n° 4 : le contenu du management .....	49
Figure n°5 : les délégués de l'APC .....	121
Figure n°6 : Organisation de la commune .....	124
Figure n°7 : La répartition des effectifs communaux par catégorie Socioprofessionnelle.....	135
Figure n°8 : La ventilation par l'effectif communal par fonction .....	135
Figure n°9 : Evolution en dinars des recettes de fonctionnement et 'équipement pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	169
Figure N°10 : Structure des recettes des communes de la wilaya.....	171
Figure n°11 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de l'échantillon.....	173
Figure n°12: Structures des recettes de fonctionnement et d'équipement pour 4 communes...	177
Figure n°13 : Evolution en dinars des dépenses des communes de la wilaya .....	179
Figure n°14 : Structure des dépenses des communes de la wilaya.....	180
Figure n°15 : Evolution en dinars des dépenses des 4 communes.....	181
Figure n°16 : Structure des dépenses des communes de l'échantillon .....	184
Figure n°17 : Evolution du ratio de richesse en DA/HAB.....	187
Figure n°18 : Evolution du potentiel fiscal des communes en Da.....	188
Figure n°19 : Evolution de l'effort d'équipement en DA/Hab.....	189

## 2) Index des tableaux

Tableau n°1 : tarifs de la taxe automobile .....	74
Tableau n°2 : Evolution des recettes fiscales des communes en million de dinars .....	84
Tableau n° 3: Evolution des recettes fiscales des communes et du FCCL en million de dinars.....	84
Tableau n°4 : La répartition des effectifs communaux par catégorie Socioprofessionnelle .....	135
Tableau n°5 : La ventilation par l'effectif communal par fonction .....	135
Tableau n°6 : Présentation de la superficie des communes .....	150
Tableau n°7 : Répartition de la population des communes .....	151
Tableau n°8 : Répartition de la population urbaine et rurale .....	152
Tableau n°9 : Répartition de la population selon les zones de dispersion.....	153
Tableau n°10 : Le taux d'électrification par commune au 31/12/2006.....	154
Tableau n°11 : Taux d'alimentation en gaz naturel au 31/12/2006.....	154
Tableau n°12: Dotation en eau potable par volume et par litre au 31/12/2006.....	155
Tableau n°13 : Raccordement au réseau d'assainissement .....	156
Tableau n°14 : Consistance du réseau routier au 31/12/2006 (KM).....	157
Tableau n°15 : Répartition de l'infrastructure scolaire au 31/12/2006 .....	159
Tableau n°16 : Infrastructure sanitaire du secteur public au 31/12/2006 .....	161
Tableau n°17 : Infrastructure sanitaire du secteur privé au 31/12/2006.....	162
Tableau n°18 : L'exploitation agricole selon le type .....	163
Tableau n°19: Répartition du foncier agricole exploité, en Hectares.....	163
Tableau n°20 : Répartition de l'activité commerciale selon les personnes au 31/12/2006.....	164
Tableau n°21 : Répartition des grandes entreprises industrielles au 31/12/2006 .....	165
Tableau n°22 : La répartition de PME PMI au 31/12/2006.....	166
Tableau n°23 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en DA.....	168
Tableau n°24 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de l'échantillon. ....	172
Tableau n°25 : Evolution en dinars des dépenses des communes de la wilaya .....	179
Tableau n°26 : Evolution en dinars des dépenses des 4 communes .....	181
Tableau n°27 : Evolution du ratio de richesse en DA/HAB.....	187
Tableau n°28 : Evolution du potentiel fiscal des communes en Da .....	188

## Index des figures et tableaux

---

Tableau n°29 : Evolution de l'effort d'équipement en DA/Hab .....	189
Tableau n°30 : Evolution de déficits et des subventions de la commune de D-B-K, en dinars..	190
Tableau n°31 : Evolution de la dette des communes en dinars.....	191
Tableaux n°32 : La consistance des PCD En 1000 Da .....	192
Tableau n°33 : Consistance des plans sectoriels de développement En 1000 Da .....	192
Tableau n°34 : La structure des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	193

<b>Introduction générale</b> .....	1
<b>Chapitre 1 : Notions concepts et considérations théoriques générales</b> .....	9
Introduction .....	9
Section 1 : Impôt et système fiscal : Généralités et théories .....	10
Section 2 : Théorie générale de la décentralisation et du développement local ... ..	28
Section 3 : Le management public local : Une nécessité pour réussir les initiatives publiques locales .....	44
Conclusion .....	57
<b>Chapitre 2 : La fiscalité locale en Algérie: Analyse et perspectives</b> .....	58
Introduction.....	58
Section 1 : Les ressources fiscales des collectivités locales.....	59
Section 2 : Les autres ressources communales et évaluation du système fiscal local.....	77
Section 3 : Pour une nouvelle réforme des finances locales.....	90
Conclusion .....	101
<b>Chapitre III : Les moyens d'accompagnement non financiers des communes dans la promotion du développement local</b> .....	102
Introduction .....	102
Section 1 : La commune : Un organe décentralisé et acteur institutionnel du développement local .....	103
Section 2 : Les moyens organisationnels de la commune .....	120
Section 3 : Les moyens humains et managériaux de la commune.....	129
Conclusion .....	145

<b>Chapitre IV : Le développement local à travers l'analyse des données financières et socio-économiques d'un échantillon de communes</b> .....	146
Introduction .....	146
Section1 : Analyse de données sociales et économiques des communes de l'échantillon.....	146
Section 2 : Analyse financière des communes .....	167
Section 3 : Les contraintes à l'action publique communale .....	192
Conclusion .....	198
<b>Conclusion générale</b> .....	199

## Introduction

La branche de l'économie publique<sup>1</sup> a fait irruption il y a une cinquantaine d'années avec les travaux pionniers de Samuelson introduisant les biens collectifs dans l'analyse de l'équilibre général ainsi que les travaux de Musgrave, où il définit dans son ouvrage « The theories of public finances » l'Etat comme étant un véritable acteur économique en jouant un rôle de stabilisateur de la vie économique et sociale. A partir de ce moment les finances publiques font objet d'une partie intégrante des activités économiques et elles sont devenues un moyen de développement économique. Par conséquent, elles se modélisent en fonction des objectifs et des fonctions de l'Etat dans le but de répondre aux exigences du développement national.

Dans les années 1980, on a vu apparaître une nouvelle spécialité dans cette branche de l'économie publique avec des travaux nombreux et diversifiés, « voir Mougeot » qui élabore progressivement un corps de connaissance spécifique à ce qu'il est convenu d'appeler l'économie publique locale. Cette nouvelle branche s'intéresse à l'étude de l'économie des activités non marchandes organisées et financées au niveau infra étatique des collectivités territoriales décentralisées où souvent la commune est considérée comme étant l'organisation administrative de base.

En effet, après les deux crises pétrolières de 1973 et de 1986, l'expansionnisme étatique a été remis en cause (notamment dans les pays à vocation économique socialiste, de planification centralisatrice et d'organisation administrative unitaire), il a montré ses limites dans la difficulté de tout gérer du centre. La dimension locale est alors revalorisée dans plusieurs pays où les finances publiques locales sont considérées comme étant partie intégrante des finances publiques<sup>2</sup>. Celles-ci se révèlent par l'importance des volumes des flux financiers qui passent par les canaux budgétaires des collectivités territoriales.

Cependant, parler des finances locales pose comme réalité la reconnaissance d'un champ de compétence et de moyens financiers pour un niveau territorial local distinct du niveau central. En d'autres termes, les finances locales sont liées à la décentralisation du pouvoir de décision de l'Etat

---

<sup>1</sup> L'économie publique a naturellement des antécédents plus lointains par exemple dans l'école suédoise avec Wicksell (1886) et Lindhal (1919), l'école italienne avec Pantaleoni (1886) et Mazzola (1890), dans l'école française des Ponts et Chaussées avec Deputit (1844) et sans oublier les grands classiques anglais qui n'ont jamais écarté l'Etat nation dans leurs analyses.

<sup>2</sup> M.Bouvier, les finances locales. Ed LJDG 1999 p12

central aux collectivités locales. Un tel préalable est justifié par l'existence d'affaires locales reconnaissant que l'Etat ne peut pas gérer tout, en tout cas pas efficacement à partir du centre.

Dans un sens de délégation de pouvoir de décision aux élus locaux, les finances locales ne peuvent pas être dissociées de l'autonomie locale et de la responsabilité financière qui est à son tour une composante essentielle de la démocratie locale. L'autonomie financière est alors définie comme étant une exception à la règle de l'universalité budgétaire, elle est souvent exprimée et représentée en grande partie par des ressources fiscales propres à la collectivité ce qui lui permet d'administrer directement son budget puisqu'elle possède la personnalité morale. Elle est aussi considérée par l'analyse économique comme étant une condition de l'efficacité économique, donc pouvant amorcer une dynamique de développement économique local initié par le bas.

En Algérie, les finances locales prennent une ampleur, après le désengagement de l'Etat orienté vers la sphère économique à partir du choc pétrolier de 1986 en rompant alors avec les anciennes pratiques de politiques centralisatrices qui ont montré leurs difficultés de mise en œuvre et leurs manques d'efficacité. C'est donc dans ce contexte que le nouveau code communal du 7 avril 1990<sup>1</sup> est adopté pour donner à la commune une nouvelle définition de son rôle et de ses missions. Cellule fondamentale dans l'organisation du pays et suffisamment proche de la vie des hommes dans leurs cadres sociaux et dans leurs activités, la commune constitue l'échelon de base de l'administration du pays apte en particulier à gérer les réalisations qui doivent être adaptées à la satisfaction des besoins essentiels des populations. Ainsi elle sera à partir de cette date le nouveau point de départ du développement économique et de l'amélioration de l'organisation administrative. Elle est donc à la fois, une unité insérée dans l'Etat qu'elle doit servir, et une unité décentralisée chargée de la mise en œuvre directe des actions de développement qui lui incombent en propre<sup>2</sup>. Les communes sont donc conçues dans le cadre d'une politique de décentralisation ayant pour objectif la prise en charge des pouvoirs locaux des besoins de la population et la mise en place d'un processus de développement à l'échelon national et local. Elles sont considérées comme acteur économique du développement local et elles occupent une place incontournable dans le développement économique et social.

Sans elles, l'Etat ne peut conduire à lui seul des politiques aussi complexes que celles relatives à l'aménagement du territoire, à la défense de l'environnement, à la lutte contre le chômage et la pauvreté, à la promotion de l'investissement et à l'exclusion de toute sorte

---

<sup>1</sup> Loi № 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

<sup>2</sup> Une analyse du code communal algérien, rapport du centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement (CAFRAD), Algérie 1990.

d'inégalités<sup>1</sup>. Afin de réaliser ses différentes interventions les communes doivent mobiliser des fonds à partir des recettes provenant de la fiscalité locale essentiellement, des transferts et du soutien émanant de l'Etat, de l'emprunt contracté sur le territoire national ou étranger et dans de rares cas à la participation des citoyens dans certaines dépenses locales.

Les ressources fiscales, à la différence de l'emprunt sont définitives. Elles sont également relativement autonomes. Elles constituent une garantie d'autonomie pour les collectivités vis-à-vis des institutions financières et étatiques. Alors les ressources propres sont considérées comme étant le meilleur moyen de financer une certaine dynamique de développement local intégré. Ainsi le niveau du développement des localités reflète fidèlement le potentiel fiscal des collectivités locales. Toute fois leur pouvoir fiscal reste limité puisqu'elles ne peuvent ni, créer, modifier ou supprimer un impôt.

La fiscalité locale<sup>2</sup> avec ses spécificités en Algérie, joue un rôle important dans le financement des dépenses des collectivités locales. Elle vise à procurer à ces collectivités des ressources indispensables à la couverture des charges qui lui sont confiées et à faire participer la dimension fiscale à l'effort du développement intégré initié par le bas, sachant que le système fiscal fait partie intégrante des institutions économiques et sociales. Les disparités financières entre les communes algériennes et plus spécialement entre les communes de la wilaya de Tizi-ouzou sont bien justifiées par la différence de l'importance des ressources fiscales d'une commune à une autre.

En tenant compte des potentialités<sup>3</sup> des communes et plus précisément du potentiel fiscal, des compétences et d'autres moyens attribués aux communes dans un environnement politico-économique qui annonce une volonté de décentralisation, notre problématique se formulera ainsi :

**Est ce que seul le système fiscal local en Algérie favorise l'action des communes dans la promotion du développement ou bien au contraire, le système fiscal freine t-il l'intervention de la commune, même si elle est dotée d'un fort potentiel fiscal ?**

En d'autres termes, pour mieux expliquer la problématique initiale, on formule les questions subsidiaires suivantes :

---

<sup>1</sup> Citation de quelques domaines d'intervention de la commune définis par le code communal de 1990.

<sup>2</sup> Le terme de fiscalité locale n'existe pas dans les textes juridiques en Algérie, il est utilisé par plusieurs universitaires souvent pour exprimer la part des recettes fiscales qui revient aux collectivités locales puisqu'elle se limite qu'au simple partage de la rente fiscale.

<sup>3</sup> On sous entend par potentialités, le potentiel fiscal des communes car il est considéré dans notre approche comme étant prioritaire.

En prenant en considération dans notre étude le cas des communes dotées de considérables ressources fiscales, on se pose la question de savoir pourquoi ces communes n'utilisent pas leurs richesses fiscales dans l'intervention économique directe ? Y-a-t-il réellement une volonté politique de décentralisation en Algérie ? En supposant que cette volonté existe, les communes disposent-elles de moyens humains, organisationnels et managériaux pour être un véritable acteur de décentralisation et du développement local ?

A partir de ce questionnement, nous proposons les hypothèses suivantes :

**Hypothèse 1 :** La fiscalité est le seul moyen qui détermine les compétences de la commune dans l'intervention économique, sociale, culturelle et environnementale.

**Hypothèse 2 :** Existence de moyens et de missions attribuées à la commune pouvant déterminer également les compétences communales.

Comme nous l'avons déjà précisé dans la problématique, notre étude s'intéresse en particulier aux communes dotées d'un fort potentiel fiscal et celles qui semblent répondre le plus à ce critère sont les communes de « **Draâ-Ben-Kheda, Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, et Azazga** », le critère de sélection ayant présidé au choix de cet échantillon est donc d'ordre, économique à savoir les recettes fiscales considérables de ces communes<sup>1</sup>. Aussi, il est jugé important de prendre en compte l'ordre géographique et donc de s'intéresser au fait que ces communes se situent sur le même axe de la route nationale N°12 en passant par le chef lieu de wilaya. En effet, tout au long de cet axe, la wilaya enregistre l'activité économique la plus dynamique avec les différents potentiels que représentent les communes implantées. Les exercices qui sont pris en compte dans notre étude s'étalent sur une durée de trois ans ; de 2004 à 2006.

La réalisation de l'enquête sur le terrain répond à deux raisons principales : à savoir le manque de données détaillées, précises et fiables, ainsi qu'à la non disponibilité d'études provenant des institutions administratives publiques notamment en matière de finances locales.

La première démarche de l'étude est consacrée à la recherche bibliographique. Il s'agit d'une recherche traitant les finances publiques, les finances locales et communales, la fiscalité locale, le développement local, la problématique de la décentralisation et le management public local, le rôle de l'Etat dans l'économie ainsi que l'usage des revues traitant le thème à savoir les revues, (Idara) de l'école nationale d'administration, la revue française des finances publiques (RFFP), la revue (CENEAP) du centre national d'études et d'analyses pour la planification, les

---

<sup>1</sup> Ces communes sont classées parmi les dix premières selon la DAL de Tizi Ouzou Depuis l'année 2000 à 2005

---

rapport du conseil national économique et social (CNES) et de l'office national des statistiques (ONS). Des thèses d'Etat et mémoires de magister sont également mis à notre disposition.

La deuxième démarche porte sur la recherche de documents statistiques, étape très difficile à réaliser en Algérie sachant que l'administration est caractérisée par la lourdeur bureaucratique et la culture de confidentialité qui gênent tant au niveau central qu'au niveau local ce qui engendre une rétorsion de l'information au niveau des administrations.

La troisième démarche concerne les entretiens que nous avons eu avec les responsables des communes concernées par l'échantillon à savoir la commune de « Draâ-Ben-Kheda, Tizi-Ouzou, Tizi-Rached, et Azazga », et des différentes directions de la wilaya concernées par le thème à savoir la direction de l'administration locale (DAL), la direction de la planification et d'aménagement du territoire (DPAT) et d'autre services extérieurs de la wilaya.

Pour la rédaction du mémoire nous allons utiliser la méthode descriptive pour décrire l'état des lieux ensuite la méthode analytique pour interpréter les données et les résultats.

Des études ont été effectuées d'une manière très avancée dans les pays de l'Union Européenne notamment en France comme modèle d'Etat unitaire et en Allemagne comme modèle d'Etat fédéral. Ceci a induit la naissance de disciplines et d'universités spécialisées dans la question d'économie publique locale et des finances locales.

En Algérie, des thèses d'Etat sur « les finances publiques locales » sont souvent étudiées par les nouveaux chercheurs, la plus disponible pour nous à savoir celle du docteur (M.O) ALI ZIANE à l'université d'Alger. Une autre thèse d'Etat est réalisée par le professeur (M.C) AINOUCHE à l'université d'Alger, intitulé « La fiscalité : instrument du développement économique » traitant les politiques fiscales à travers la pensée économique et l'analyse de la réforme fiscale de 1992, en Algérie.

Un travail sur « la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales » a été effectué par (S) BOUMOULA à l'université de Bejaia, un autre est fait par (D) AMIRI sur la « fiscalité et financement des collectivités locales » à l'université de Tizi-Ouzou et en fin nous nous contenterons de citer le rapport sur les finances locales publié par le CNES en 2001.

Le sujet nous suggère la connaissance du cadre juridique et législatif régissant les finances locales, les collectivités locales et le système de fiscalité de l'Etat et celui de la fiscalité locale<sup>1</sup>.

## **Définition de concepts et notions**

### **1) La commune**

Selon le code communal : « la commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle est créée par la loi »<sup>2</sup>, « la commune à un territoire, un nom et un chef-lieu »<sup>3</sup>.

### **2) Fiscalité locale**

C'est l'ensemble des impôts et taxes perçus par les collectivités locales.

### **3) Le potentiel fiscal**

C'est la part des impôts directs dans les ressources d'une collectivité moins la charge fiscale que paie la collectivité<sup>4</sup>.

### **4) Management public local**

Le management public local est considéré comme le management du service public tourné vers l'intérieur des administrations, à la recherche notamment de gain, de productivité, qui concerne les collectivités décentralisées, c'est le pouvoir public local qui agit à côté d'un organisme public ou privé.

### **5) Le développement local**

C'est une approche qui permet de coordonner la diversité des initiatives et la multiplicité des orientations des acteurs locaux dans leurs spécificités économiques, sociales, environnementales et culturelles.

### **6) La décentralisation / déconcentration**

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

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

---

<sup>1</sup> Le législateur algérien a préféré l'expression « fiscalité des collectivités locales » au lieu de l'expression « fiscalité locale ».

<sup>2</sup> Article n° 1 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

<sup>3</sup> Article n° 2 de la loi 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

<sup>4</sup> Alain GUENGANT, l'analyse financière des communes, Ed Economica, Paris 1998.p 88

l'Etat central vers des collectivités indépendantes du centre, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière gérées par des organes élus.

### **Motivations pour faire ce travail**

Notre motivation pour cette analyse s'explique par plusieurs raisons qui peuvent être résumées comme suit :

Ce thème s'inscrit dans le cadre de la spécialité : économie publique locale et gestion des collectivités locales ;

L'insuffisance des travaux sur les finances des collectivités locales en Algérie notamment la part des ressources propres de celles-ci dans la couverture de leurs charges mais surtout dans le développement de leurs territoires, et la curiosité de savoir pourquoi les communes riches ont autant de difficultés d'intervenir dans l'investissement et le développement économique, sont les raisons principales qui stimulent notre recherche dans ce domaine ;

Le rôle important qui est attribué aux collectivités locales dans le processus de transition d'une économie administrée à une économie de marché ;

L'inadéquation du modèle du développement local par le haut avec les attentes de la population ce qui a favorisé l'émergence d'un processus de développement dit intégré<sup>1</sup>.

Pour répondre à notre problématique, notre travail suivra le cheminement suivant :

**Chapitre 1 :** nous présenterons les principales notions, concepts et considérations théoriques générales de la fiscalité, de la décentralisation, du développement local et du management public local.

**Chapitre 2 :** nous aborderons la fiscalité locale en Algérie et ses spécificités. Nous allons également présenter la répartition du produit fiscal local entre les collectivités locales, les critiques apportées et les perspectives à exposer.

**Chapitre 3 :** nous analyserons les missions attribuées par la réglementation à la commune par le biais de la décentralisation et la participation de la commune dans l'effort de développement

---

<sup>1</sup> Le développement intégré est un développement par le bas initié par les collectivités locales de base et qui intègre la dimension économique, sociale, culturelle et environnementale.

de son territoire. Les moyens organisationnels, humains et managériaux seront aussi présentés dans le cadre des moyens d'accompagnement non financiers de la commune.

**Chapitre 4 :** nous évaluerons le développement local à partir d'une analyse des données financières et socio-économiques d'un échantillon de communes riches de la wilaya de Tizi-Ouzou en comparaison avec les indices et les moyennes que présentent les 67 communes toutes confondues.

Nous terminerons par une conclusion générale ou il sera question de vérifier les hypothèses.

## **Chapitre1 : Notions, concepts et considérations théoriques générales**

### **Introduction**

De tout temps la destination des prélèvements des impôts a toujours été la couverture des charges publiques, mais l'élargissement du contenu et de la nature de celles-ci à transformer le rôle de l'Etat de sa simple fonction régalienn<sup>1</sup> à un véritable acteur économique et de développement dans toutes ces formes<sup>2</sup>.

L'adéquation de l'impôt au processus de développement a été reprise dans tous les débats qui ont eu lieu autour de la question fiscale. La recherche des voies et moyens de faire de l'impôt un instrument incitatif du développement est à chaque fois mis en avant par les initiateurs des projets des réformes économiques, fiscales administratives et sociales.

La recherche de l'incitation de l'impôt au développement ne c'est pas réduite au souci des gouvernements centraux. Une autre conception de développement initiée par le bas et par les collectivités de base est mise en œuvre au moment de la remise en cause de l'expansionnisme étatique. Cette forme de développement a vu sa nécessité après la crise de la décennie soixante dix au moment où la bureaucratie a démontré sa lourdeur<sup>3</sup> et toutes les difficultés de gestion publique qu'elle engendre, d'où de nouvelles techniques de gestion et la légitimité du management dans les organisations publiques centrales et territoriales. Des délégations des parties du pouvoir aux élus locaux sous l'effet de nouvelles règles d'organisation administratives sont alors effectuées dans un environnement où plane un processus de décentralisation dans toute ses formes, politiques économiques et financières.

Puisque notre intérêt porte sur la dimension locale et dans le souci de palier les aspects que nous venons d'évoquer, ce chapitre (théorique) traitera quatre concepts, en essayant de recueillir les théories et les aspects principaux de chaque concept. Pour cet objectif le chapitre comportera trois sections, la première section sera consacrée à l'impôt et au système fiscal, la seconde traitera la décentralisation et le développement local et la dernière concernera le management public local.

---

<sup>1</sup> Aujourd'hui, cette conception ne fait plus l'unanimité, malgré le retour en force de la dérégulation et le désengagement de l'Etat, de la dénationalisation et les conceptions néolibérales.

<sup>2</sup> Le développement économique, social et humain.

<sup>3</sup> La bureaucratie avait montré ses limites bien avant la crise des années soixante-dix, elle commençait à étouffée l'aire des administrations publiques des les années cinquante.

---

## **Section 01 : Impôt et système fiscal : Généralités et théories**

Dans cette section nous allons essayer d'enlever toute ambiguïté et mettre au clair les principales théories et concepts qui tournent au tour de l'impôt, des prélèvements obligatoires et du système fiscal.

### **I) Aspects généraux de l'impôt**

#### **I.1) La notion d'impôt**

L'impôt dans un sens large peut se définir comme une forme spécifique de prélèvement obligatoire auquel sont soumis les contribuables, mais aujourd'hui, l'impôt n'est pas la seule forme de prélèvement obligatoire, dans les sociétés contemporaines ; donc il importe de pouvoir distinguer ce qui différencie l'impôt des autres prélèvements à caractère non fiscal.

#### **I.2) La nature de l'impôt**

Gaston Jèze dans son cours de finances publiques de 1936 définit l'impôt comme «une prestation requise des particuliers, par voie d'autorité, à titre définitif, et sans contre partie, en vue de couverture des charges publiques<sup>1</sup> ». L'auteur propose une autre définition de l'impôt en disant « l'impôt est une prestation de valeur pécuniaire, exigée des individus d'après des règles fixes, en vue de couvrir des dépenses d'intérêt général et uniquement à raison du fait que les individus qui doivent le payer sont membre d'une communauté organisée<sup>2</sup> ». L'idée essentielle est que l'impôt est un prélèvement obligatoire, sans contre partie immédiate, visant à couvrir les charges publiques dans la société contemporaine. Cette approche classique reste utilisable pour aborder la notion de l'impôt.

##### **I.2.1) L'impôt est un prélèvement pécuniaire**

Dans ses modalités, l'impôt est en principe un prélèvement sous forme pécuniaire et profitable. Nombre d'auteurs ont pu souligner à cet égard que si les échanges marchands avaient à l'évidence favorisé le développement économique, social et solidaire, les contribuables seront donc libérés de leurs dettes fiscales en monnaie. Mais l'incapacité du marché de réguler les déséquilibres économiques fait que le contribuable doit payer à l'Etat, dans son rôle de régulateur pour accélérer le développement de l'économie de marché en conduisant ceux qui ne disposent pas de liquidités monétaires à devoir s'en procurer, notamment en échangeant des biens matériels contre de l'argent.

---

<sup>1</sup> Définition de G. Jèze dans son cours de finances publiques, reprise par M. Bouvier dans l' « introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt » p19, 3eme édition LGDJ, Paris 2000.

<sup>2</sup> Idem.

**I.2.3) L'impôt : Un prélèvement obligatoire effectué par voie d'autorité**

Quelles que soient ses modalités de paiement, le prélèvement fiscal a fondamentalement le caractère d'un prélèvement obligatoire, dès lors qu'il est effectué par voie d'autorité par l'administration sur le fondement des prérogatives de puissance publique qui sont les siennes. En conséquence, le contribuable n'a ni le droit de se soustraire à sa dette d'impôt, ni celui de vouloir fixer librement ou négocier le montant de sa contribution. Son accord, son libre arbitre en somme n'entre en jeu d'aucune manière. S'il s'avérait récalcitrant, l'administration serait en droit de recourir aux procédures d'exécution forcée pour le contraindre à satisfaire à ses obligations.

**I.2.3) L'impôt, un prélèvement effectué à titre définitif**

L'impôt est une ressource définitive pour les collectivités qui en bénéficient, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales et certains établissements publics.

**I.2.4) L'impôt, un prélèvement sans contre partie immédiate qui sert à couvrir les charges publiques**

L'impôt ne constitue pas le prix d'un service rendu. Le contribuable ne peut pas contester sa dette en raison de mauvaise gestion ou de non utilisation de deniers publics. Il ne peut d'avantage exiger que l'impôt qu'il paie soit affecté à tel ou tel dépense ou tel service public<sup>1</sup>.

La notion de charges publiques ne peut plus être aujourd'hui entendue de manière restrictive, c'est-à-dire limitée à des dépenses concernant les fonctions régaliennes de l'Etat. En effet, ce dernier, assure des fonctions économiques, sociales, culturelles et environnementales dont la couverture est assurée par des revenus tirés de la fiscalité .

**I.3) Les prélèvements obligatoires autres que les impôts****I.3.1) Les taxes et les redevances**

Il convient de distinguer entre redevance et rémunération de services rendus, de la taxe. Les redevances contrairement à l'impôt s'apparentent à un prix. Elles doivent faire l'objet d'une contrepartie telle que l'utilisation d'un ouvrage ou la prestation fournie par un service public à l'usage en supportant la charge. Par ailleurs, le montant de la redevance et celui du service rendu sont très souvent équivalents<sup>2</sup>. Parmi les redevances on citera notamment la redevance pour enlèvement des ordures ménagères perçue par les communes ou encore le péage des autoroutes.

---

<sup>1</sup> Ce principe est celui de la non affectation, néanmoins une dérogation car certains impôts viennent financer des dépenses précises et versées à un organisme déterminé, tel est le cas des contributions sociales.

<sup>2</sup> Dans plusieurs pays, tels que l'Algérie et la France le montant de la redevance et celui du service rendu doivent être équivalent.

D'un point de vue strict, la taxe s'entend d'une somme perçue lors de la fourniture d'un service, il y a rétribution. C'est la différence essentielle avec l'impôt qui est perçu sans contre partie immédiate, il y a contribution. Les taxes ressemblent d'un autre côté aux redevances, puisqu'elles sont comme ces dernières liées à l'offre d'une prestation. Elles se distinguent cependant sur deux points : d'une part, la taxe peut être exigée non seulement des usagers effectifs mais également des usagers potentiels ; d'autre part l'équivalence entre service rendu et prix à payer n'est pas à être absolue.

### **I.3.2) Les taxes parafiscales**

Les taxes parafiscales sont des prélèvements perçus dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités locales ou les établissements publics administratifs. Elles sont établies par voie réglementaire. Leurs perceptions au delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doivent être autorisées chaque année par une loi de finances. La durée de validité des décrets instituant les taxes parafiscales diffère d'un pays à un autre et d'une période à une autre.

### **I.3.3) Les cotisations sociales**

Les cotisations sociales devraient être en principe figuré dans la catégorie des taxes parafiscales dans la mesure où il s'agit de prélèvements obligatoires perçus par des organismes de droit public ou privé dans un intérêt social. Ces prélèvements obligatoires ne sont pas qualifiés d'impôt parce qu'ils comportent une contre partie qui est les prestations sociales, ils représentent dans les faits une charge financière importante pesant sur les cotisants<sup>1</sup>.

## **I.4) Les différentes approches de l'impôt**

On distingue trois objectifs principaux de l'impôt : un objectif financier, un objectif économique et un objectif social.

### **I.4.1) L'objectif financier : Couvrir les dépenses publiques**

L'objectif financier de l'impôt a évolué selon les écoles.

#### **I.4.1.1) La thèse libérale classique**

Dans la théorie classique, la couverture des dépenses publiques ne doit avoir aucune influence économique.

Cette conception, qui limite le rôle de l'impôt à l'alimentation des caisses du Trésor public, lui donne une fonction purement financière qui se rattache à la conception de l'Etat

---

<sup>1</sup> Pour ce qui est de la différence entre l'impôt et la taxe voir le détail en annexe 1.

---

gendarme. L'impôt ne pourra pas donc y avoir une fonction économique ou sociale, il est l'instrument d'un Etat qui se borne à maintenir l'ordre et s'interdit d'intervenir dans le domaine économique et social.

Cette conception purement financière de l'impôt est celle de la déclaration des droits de 1789 en France<sup>1</sup>. L'impôt est justifié par la nécessité des dépenses de fonctionnement, il doit être économiquement et socialement neutre. Cette conception est historiquement justifiée, elle se présente comme une réaction contre les abus des anciens régimes européens dont les systèmes fiscaux privilégient et exonèrent les nobles de leurs contributions.

#### **I.4.1.2) La thèse socialiste (Marxiste) de l'impôt**

Cette théorie tient compte de la capacité contributive des contribuables. L'impôt est considéré comme un instrument de redistribution et d'équité. Ce principe tient compte du pouvoir économique de chaque contribuable, indépendamment des avantages que le contribuable retire des prestations publiques.

La thèse de l'impôt solidarité se présente comme un procédé d'équité et d'un Etat interventionniste.

#### **I.4.1.3) La thèse moderne de la neutralité de l'impôt**

Les partisans de la neutralité de l'impôt ont assoupli aujourd'hui leur doctrine. Sans nier les préoccupations économiques de l'impôt, ils ne préconisent que l'impôt doit être neutre par rapport aux moyens de production. C'est la doctrine que soutient « M. Lauré » lorsqu'il préconise, dans son traité de politique fiscale « des impôts neutres par rapport aux moyens de production<sup>2</sup> ». Ici, il est admis que l'impôt peut exercer une influence économique mais il faut éviter qu'il provoque des distorsions au niveau de l'appareil économique, qu'il favorise certains circuits de production au détriment d'autres circuits. Lauré estime que seules des considérations de productivité doivent contribuer à l'essor de certaines formes de production par rapport à d'autres. Pour cela Lauré propose la substitution de l'impôt cumulatif sur les transactions de la taxe sur la valeur ajoutée, pour assurer la neutralité de l'impôt par rapport aux moyens de production.

---

<sup>1</sup> La déclaration annonce dans son article 13 « pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable. »

<sup>2</sup>M. Lauré, traité de politique fiscale, éd PUF, 1956, repris par P. M. Gaudemet et. Molinier dans leur ouvrage des finances publiques, tome 2 : fiscalité, 5<sup>ème</sup> éd Montchrestien. Paris 1992, p39.

### **I.4.2) Les impôts à finalité économique**

On peut se proposer d'exercer par l'impôt une action économique globale ou bien une action sélective. Comme exemple d'action économique globale, on peut citer une ponction fiscale accrue destinée à éponger le pouvoir d'achat excédentaire et à lutter contre l'inflation. Des prélèvements exceptionnels peuvent être institués, dont l'objectif économique global est souvent manifestement exprimé dans leurs intitulés.

C'est dans le domaine de la lutte contre l'inflation que se rencontrent la plupart des exemples des prélèvements fiscaux ayant un objectif économique global.

Cette utilisation de la fiscalité pour lutter contre l'inflation s'inscrit dans le cadre d'une politique fiscale conjoncturelle. Elle fut illustrée par la politique de *flexibilité fiscale* menée aux Etats-Unis par le président Kennedy et Johnson, par la politique du *stop and go* britannique, par l'action de détente fiscale entreprise en 1968 par (M) Debré pour relancer l'économie française et par les aides fiscales à l'investissement mise en place en France dans les années soixante-dix et début des années quatre-vingt.

Parfois c'est une action sélective que l'impôt propose d'exercer. Lorsque l'Etat se propose d'encourager la recherche scientifique, il utilise à cette fin des procédés fiscaux en instituant des crédits d'impôt comme c'est le cas de la France en 1983<sup>1</sup>. Lorsque l'Etat entend un remède à la crise du logement, il utilise la fiscalité comme moyen d'encourager l'investissement immobilier. L'objectif économique sélectif de la fiscalité pour ces dernières années est celui de la relance économique par un encouragement d'investissements nationaux et étrangers en instituant des dispositifs d'exonérations fiscales pour les premières années d'activité<sup>2</sup>.

### **I.4.3) Les objectifs sociaux de l'impôt**

En matière sociale, l'impôt peut être également utilisé soit pour exercer une action globale des structures, soit pour exercer une action sélective.

L'utilisation de l'impôt pour exercer une action globale sur les structures sociales est préconisée par certains auteurs socialistes. En Allemagne, Kautsky, préconise de substituer à la violence, l'utilisation d'impôt pour assurer l'établissement des moyens de production et le nivellement des conditions sociales réclamées par les socialistes.

---

<sup>1</sup> Il y a eu l'institution d'un régime d'incitation des entreprises à l'accroissement des dépenses de recherche.

<sup>2</sup> C'est des politiques qu'on trouve fréquemment dans les pays en voie de développement et qui ont bénéficié des fonds du FMI dans le cadre des politiques de l'ajustement structurel entreprises après la crise de 1986.

La doctrine des socialistes réformistes fut mise en œuvre par le gouvernement travailliste d'après-guerre en Grande-Bretagne : le système fiscal fut largement utilisé, et avec une grande efficacité, pour réaliser ce que l'on a appelé « *la révolution silencieuse* ». Un nivellement important fut réalisé dans une société où les inégalités de conditions étaient très marquées, au moyen d'impôt progressif sur les revenus et sur les successions, et des taxations des objets de première nécessité accompagnée de surtaxation des produits de luxe. Ainsi, le pouvoir d'achat des riches était réduit et leur fortune amputée, tandis que le pouvoir d'achat des pauvres se trouvait accru. De même dans les pays scandinaves, la fiscalité a permis le nivellement des conditions sociales.

L'impôt peut aussi avoir pour objectif d'exercer une action sociale spécifique ou spécialisée. La taxation des boissons alcoolisées, accompagnée de la détaxation des jus de fruits contribuerait à la lutte contre l'alcoolisme. Les réductions pour charges de familles, ou l'abaissement des droits de succession apparaissent comme les éléments fiscaux d'une politique familiale. Des impositions peuvent être affectées au financement des organismes de la sécurité sociale.

Ainsi aujourd'hui, à l'époque de l'Etat providence, l'impôt peut avoir d'autres objectifs que financier ; il peut contribuer à l'action économique et sociale que l'Etat se pose d'exercer. Mais reste la primauté de l'objectif financier net devant l'objectif économique ou social.

## **II) Système fiscal**

Un impôt n'est jamais isolé. Il doit prendre place à côté d'autres impôts, au sein de ce que l'on appelle « *le système fiscal* ».

### **II.1.) Définition du système fiscal**

Le système fiscal est l'ensemble des impôts appliqués à un moment donné dans un pays déterminé. Il peut être établi d'une manière arbitraire si le législateur est juridiquement libre de l'agencer à sa guise, mais il est en fait obligé de tenir compte des exigences du milieu économique et social ou le système doit s'appliquer. Il est doté d'une sorte d'inertie qui en rend toute modification difficile, ce qui explique la lenteur des réformes fiscales et la survivance des traditions historiques en matière de fiscalité.

## **II.2) La légitimité de l'impôt**

Les deux fondements de légitimité de l'impôt ont été formulés par les économistes sous la forme de deux principes : le principe d'équivalence ou le principe de bénéfice, et le principe de la capacité contributive.

### **II.2.1) Le principe d'équivalence (de bénéfice)**

La légitimité de l'impôt tient, en premier lieu, au fait qu'il a une contre partie même si celle-ci n'est pas une contre partie directe. L'impôt est le paiement de services rendus. La question de l'impôt optimal ne devrait donc pas être dissociée de l'usage qui en est fait, c'est-à-dire des dépenses publiques qu'il permet de financer. La recherche de l'efficacité économique suppose que l'on utilise le mieux possible les ressources disponibles, y compris dans le secteur public, et le principe d'équivalence peut être considéré, dans une certaine mesure, comme un principe de rationalité économique.

Ce principe a été énoncé dans le cadre du modèle théorique d'échange volontaire où l'Etat-partenaire offre des biens et services collectifs contre paiement d'un prix. Il est d'inspiration libérale, qui transpose les mécanismes du marché au secteur non marchand, il fonde la légitimité de l'impôt sur l'équivalence entre le service rendu et le sacrifice consenti, de la même façon que les prix du marché expriment le sacrifice consenti pour obtenir un bien marchand. Chaque citoyen consent à payer l'impôt car il retire une satisfaction des biens et services fournis par l'Etat. Les impôts, dans ce modèle, deviennent des contributions individualisées parce que les dispositions à payer varient d'un individu à un autre en fonction de leurs préférences et de leurs capacités à payer, ils deviennent aussi des impôts volontaires, puisqu'il s'agit d'une relation d'échange entre les contribuables et l'Etat.

Ce modèle présente aussi des limites qui réduisent sa portée pratique. Les deux principales limites concernent la révélation des préférences en matière de biens publics<sup>1</sup> et la séparation des fonctions d'allocation et de distribution<sup>2</sup>.

En dépit de ces limites, le principe d'équivalence peut être appliqué à la gestion de certains biens publics quand ils satisfont certaines conditions à savoir :

- La consommation doit être divisible ;

---

<sup>1</sup> Les usagers n'ont pas intérêt à les révéler correctement puisque, en adoptant la stratégie du passager clandestin « free rider », ils peuvent sous-estimer volontairement leurs demandes tout en étant assuré de pouvoir consommer le bien

<sup>2</sup> La détermination de la dépense publique et de répartition de la charge fiscale entre les consommateurs-contribuables dépend de la distribution initiale des droits de propriété et donc de celle des revenus

- Les bénéficiaires doivent être facilement identifiés pour que le bien puisse être consommé uniquement par ceux qui acquittent son prix (c'est le mécanisme de l'exclusion par les prix).

Alors en dehors des biens collectifs purs correspondant aux fonctions régaliennes de l'Etat, une grande partie des biens et services publics pourraient donc, à des degrés divers, relever d'un principe d'équivalence quand les bénéfices sont séparables et identifiables. C'est le cas des biens publics locaux individualisables qui développent de plus en plus des prestations payantes, mais lorsque ces biens publics ont des caractéristiques plus proches des biens privés, sont financés directement par les usagers, très souvent les prix pratiqués ne sont pas utilisés uniquement à des fins d'allocation des ressources mais aussi à des fins de redistribution (transport public, énergie, télécommunications...).

### **II.2.2) Le principe de capacité contributive**

Ce principe tente de répondre à une question fondamentale : Comment répartir équitablement la charge fiscale ? L'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et de citoyen souligne que la contribution commune doit être également répartie entre citoyens, en raison de leurs facultés.

Contrairement au principe d'équivalence, le principe de la capacité contributive se rattache à une conception de l'Etat souverain exerçant une contrainte sur les citoyens au nom de l'intérêt collectif, qui transcende les intérêts individuels. L'économie publique est une économie d'attribution, les biens et services publics ne font pas l'objet d'un échange volontaire mais font l'objet d'une attribution gratuite aux bénéficiaires et la satisfaction que ceux-ci en retirent est indépendante du montant de l'impôt qu'ils versent à l'Etat. Le contribuable est séparé de l'usager et la structure des recettes fiscales est indépendante de celle des dépenses publiques, qui entre dans le cadre d'un processus de décision publique sans lien direct avec le système de financement.

### **II.2.3) Niveau des prélèvements et croissance économique**

L'impôt est aussi légitimé par un niveau qui ne doit pas nuire à la croissance économique

Sous l'influence de la théorie keynésienne, on considérait que la croissance économique était simultanée au développement de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social. A partir des années 70, le poids des prélèvements obligatoires est accusé d'être une entrave à la croissance. Ce changement d'optique s'explique par la crise qui, en ralentissant la hausse des bases d'imposition et en suscitant des politiques de relance, provoque une

aggravation des déficits publics. Mais il reflète aussi un renouveau de la théorie libérale, qui met l'accent sur les initiatives individuelles dans l'économie de marché, initiative que décourage une charge fiscale excessive. Ce que l'on appelle l'« économie de l'offre » concentre ces critiques désincitatifs de l'impôt.

Une représentation très simplifiée des effets dissuasifs de l'impôt a eu un impact médiatique considérable, c'est la courbe de LAFFER, du nom d'un économiste américain, conseiller de l'administration de Reagan. Cette courbe qui relie la hausse des taux d'imposition aux rendements de l'impôt, repose sur l'assiette suivante : l'accroissement des prélèvements, par des effets désincitatifs, engendre une réduction de l'offre de facteurs de production (capital et travail) et l'offre de biens et services. Il réduit donc les bases d'imposition qui sont les flux de revenu et de dépense, le stock capital et les recettes fiscales. A partir d'un certain seuil, la hausse des taux ne compense plus le rétrécissement de l'assiette, et le rendement diminue. Cet effet bien connu illustre l'adage « le taux mange l'assiette »<sup>1</sup> ou bien « trop d'impôt tue l'impôt ».

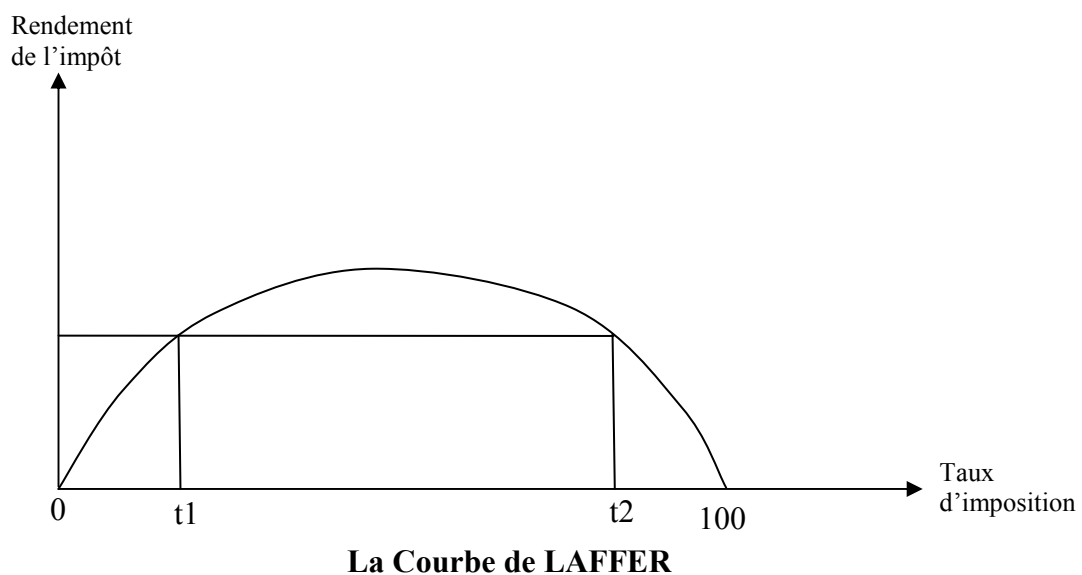


Figure n°1 : La courbe de LAFFER

<sup>1</sup>A. Vallée. Les systèmes fiscaux, édition le seuil, paris 2000. P 89

### **II.3) L'impôt entre l'efficacité et l'équité**

Tout choix en matière fiscale est un choix politique impliquant des arbitrages. L'arbitrage entre le critère d'efficacité et celui d'équité est la meilleure illustration.

#### **II.3.1) L'impôt et l'efficacité**

L'analyse des conséquences de l'impôt sur l'efficacité économique diffère selon l'hypothèse de départ. La première hypothèse admet que l'absence de l'impôt le marché fonctionne correctement et tend à réaliser l'allocation optimale des ressources. L'impôt doit être le moins possible, pour que le mécanisme des prix et les conditions d'équilibre ne soient pas modifiés et donc ne pas créer une distorsion fiscale<sup>1</sup>. Dans ce cas l'impôt est neutre et la neutralité est synonyme de l'efficacité économique, et le meilleur système fiscal est celui qui minimise les disparités. Mais les distorsions sont inévitables, dans cette hypothèse l'impôt est source d'inefficacité.

Si l'hypothèse de départ admet que le marché connaît des échecs l'empêchant de réaliser spontanément l'optimum, une fiscalité correctrice peut être un moyen de le rétablir. Dans ce rôle de l'Etat régulateur, l'impôt n'est pas neutre, il est au contraire destiné à modifier les comportements des agents économiques. Dans cette seconde hypothèse l'impôt peut être une source d'efficacité.

##### **II.3.1.1) L'impôt, source d'inefficacité**

Prélevé selon la capacité contributive, l'impôt à une nature obligatoire et contraignante il est ressenti comme une charge et les agents économiques réagissent à des degrés divers, dans le but de la minimiser. Les décisions des ménages et des entreprises d'agir dans la vie économique soient en consommation, en épargne ou investissement, sont influencées par les prélèvements. L'impôt s'appliquant à un bien, un service ou à un facteur de production modifie le choix des agents économiques de deux façons. Il diminue leur pouvoir d'achat en augmentant le prix d'un bien ou en retenant le revenu d'un facteur, et exerce de ce fait un « *effet revenu* ». Il déforme aussi le plus souvent la structure des prix relatifs, incitant les agents économiques à modifier leurs décisions pour échapper à l'impôt ou pour le minimiser, cet « *effet de substitution* » engendre une perte de bien être appelée « *charge fiscale excédentaire* <sup>2</sup> ».

---

<sup>1</sup> Les distorsions fiscales c'est les disparités qui peuvent être créées en raison d'application d'un système fiscal entre les différents agents économiques ou bien entre les agents de la même catégorie.

<sup>2</sup> A. Vallée, Op. Cit P 78

### **II.3.1.2) L'imposition la plus efficace**

L'impôt le plus efficace en théorie est celui qui ne peut pas déformer la structure des prix relatifs. Il n'existe qu'un effet revenu (une ponction sur le pouvoir d'achat sur le revenu) et pas d'effet de substitution. L'impôt forfaitaire<sup>1</sup> possède ces caractéristiques. Il est par excellence l'impôt de capitation ou bien l'impôt par tête. Il est totalement neutre sauf possibilité d'émigration en dehors du territoire où il est appliqué. Cet impôt est difficilement appliqué aujourd'hui pour raison d'équité.

En l'absence d'impôts forfaitaires, les impôts existants ne sont jamais neutres et donc leurs caractéristiques peuvent être plus au moins créatrices de distorsions. Donc le comportement des agents économiques par rapport aux impôts est dépendant de l'élasticité de leurs offres et de leurs demandes par rapport aux prix et aux revenus. Plus l'élasticité est grande, plus les variations d'offres et de demandes répondant à des variations des prix sont importantes, et plus fortes les distorsions. Inversement, c'est-à-dire une élasticité faible ou nulle, c'est-à-dire une rigidité de l'offre ou de la demande par rapport aux variations de prix, minimise ou annule les distorsions.

Une règle de taxation optimale est proposée par Ramsey-Boiteux<sup>2</sup>, précise que les taux d'impositions des biens doivent être inversement proportionnels à l'élasticité de leur demande pour éviter l'effet de distorsion. L'absence de l'application de cette règle est généralement contraire à l'équité.

Les modèles théoriques concluent que les distorsions dépendent de la forme de l'impôt (impôt général ou impôt différencié sur la consommation, impôt proportionnel ou impôt progressif sur le revenu) et sont d'autant plus importantes que les offres et demandes (de biens, de travail, de capital) sont élastiques par rapport aux prix. En conséquence, à défaut de pouvoir appliquer des impôts forfaitaires, il serait souhaitable d'utiliser des impôts proportionnels frappant une matière imposable peu élastique aux prix.

### **II.3.2) L'impôt source d'efficacité**

L'impôt peut être un instrument au service d'efficacité économique. Il joue un rôle dans le cadre de deux fonctions de l'Etat : la fonction d'allocation et la fonction de régulation.

---

<sup>1</sup> Le montant de l'impôt forfaitaire est indépendant des décisions des agents économiques.

<sup>2</sup> A. Vallée, Op. Cit, P 80

### **II.3.2.1) L'impôt, correcteur des échecs du marché**

Deux hypothèses justifient l'utilisation de l'impôt à des fins d'allocation : l'existence des effets externes et la volonté titulaire de l'Etat.

L'existence des effets externes constitue une cause de défaillance du marché. Les effets externes négatifs qui créent des divergences entre coûts privés et coûts sociaux peuvent être corrigés par l'impôt, qui rétablit les prix optimaux. Les politiques d'environnement dans les pays développés utilisent de plus en plus la fiscalité écologique et les redevances de pollution sont des instruments efficaces d'internalisation des effets externes.

Les effets externes justifient également l'action titulaire de l'Etat, qui, par le biais de la fiscalité, peut encourager ou décourager la consommation de certains biens tels que le tabac et l'alcool. L'abandon volontaire de la neutralité de l'impôt à des fins d'efficacité économique est mis à profit dans le cadre d'une autre fonction de l'Etat : la fonction de régulation

### **II.3.2.2) L'impôt, instrument de politique macro-économique**

L'impôt constitue avec la dépense publique, un variable instrument de la politique macro-économique à court terme et à long terme.

A court terme, les politiques privilégiant l'action sur la demande globale utilise l'impôt comme moyen de stabilisation conjoncturelle. Dans l'esprit de la théorie keynésienne, une baisse discrétionnaire des impôts est destinée, par le biais de l'accroissement du revenu disponible des agents, à provoquer un effet de stimulation de l'activité économique. Une hausse d'impôt exerce l'effet inverse, c'est-à-dire les revenus disponibles des agents seront en baisse d'où l'effet de dépression de l'activité économique.

Dans le cadre d'une politique à plus long terme, l'impôt est largement utilisé pour orienter et stimuler le processus de croissance économique. Les politiques d'incitation fiscale destinées à agir sur l'épargne et l'investissement en sont un exemple. Cet interventionnisme fiscal a suscité des critiques croissantes à partir de la fin des années 70.

### **II.3.3) Impôt et équité**

La fonction de redistribution de l'Etat repose sur un impératif d'équité dont les fondements sont éthiques et politiques. L'impôt y occupe une place déterminante. L'application du principe de la capacité contributive, sur lequel la réalisation de cet objectif, pose des problèmes très complexes tant sur le plan de la technique que sur celui de l'éthique sociale.

### **II.3.3.1) Équité et capacité contributive**

La capacité contributive peut être mesurée à partir de l'une des bases d'imposition : le revenu, la dépense et le patrimoine. Le revenu est généralement considéré comme le meilleur indicateur de cette capacité. Sa définition doit être alors très large et inclure les revenus non monétaires (production domestique) et les revenus potentiels (plus-values non réelles) mais les difficultés de leur évaluation font qu'ils sont rarement pris en compte. Le patrimoine est également un bon indicateur de la capacité contributive mais sa mesure est délicate et il intervient comme assiette complémentaire.

En revanche les impôts sur les biens et services, peu adaptables aux situations individuelles, n'apparaissent pas comme une bonne expression de cette capacité. La part qui doit être prélevé par l'impôt est selon l'approche utilitariste traditionnelle équivalent à un sacrifice du contribuable et à une perte de bien être. La capacité contributive doit être évaluée en termes d'utilité.

### **II.3.3.2) Les critères d'équité**

Les deux critères retenus sont l'équité horizontale et l'équité verticale.

#### ***L'équité horizontale***

L'équité horizontale exprime une règle fondamentale d'égalité devant l'impôt : à capacité contributive égale, impôt égal. Le raisonnement en termes d'utilité amène à exprimer ce critère autrement : à niveau de bien-être égal, une perte de bien-être ou un sacrifice égal, ce qui suppose concrètement que l'on puisse clairement définir des niveaux de bien-être équivalents et comparer des niveaux de bien-être différents. La divergence des préférences individuelles des personnes et des situations effectives des contribuables complique l'application de ce critère, en dépit de sa simplicité apparente.

#### ***L'équité verticale***

Ce critère peut s'exprimer : « à capacité contributive inégale, l'impôt inégal ». Ce critère sert à préciser la manière dont doit être réalisé ce traitement fiscal inégal. Les solutions possibles dépendent de deux hypothèses : l'une de l'évolution de l'utilité en fonction du revenu, et l'autre du concept de « sacrifice égal ».

L'hypothèse d'utilité marginale décroissante du revenu implique que l'impôt augmente plus que proportionnellement au revenu pour assurer l'égalisation des sacrifices, c'est-à-dire qu'il soit progressif. Alors les suppléments de bien-être sont engendrés par chaque unité

---

additionnelle de revenu décroissant, donc il est juste de réclamer un pourcentage plus élevé de son revenu au contribuable le plus favorisé.

La théorie économique de l'impôt optimal reste simpliste par rapport à la réalité. Plusieurs insuffisances ne permettent pas d'en déduire le système fiscal idéal ou la réforme fiscale optimale. Les études empiriques et les arbitrages politiques la complètent certainement car aucun critère ne peut être considéré isolément.

Après avoir traité la théorie fiscale de manière générale et qui peut être appliquée aux niveaux d'imposition différents à savoir, au niveau de l'Etat, au niveau supra étatique tel que l'union européenne et voir même au niveau infra étatique des collectivités territoriales et puisque notre travail porte un intérêt particulier à la dimension territoriale de la fiscalité, nous trouvons la nécessité d'aborder le sujet de la décentralisation fiscale.

### **III) La décentralisation fiscale**

Dans tous les pays, différents niveaux d'administration publique se partagent la responsabilité et la compétence en matière de services publics, et donc en matière fiscale. Si l'objet est de toujours faire en sorte que ce partage soit le plus rationnel possible, l'hétérogénéité et la diversité des systèmes financiers locaux, plus accentuées que celles des fiscalités nationales, montrent qu'il reste étroitement liés à l'histoire politique et économique de chaque pays et à son modèle institutionnel.

#### **III.1) La diversité des fiscalités locales**

Il est d'abord nécessaire de préciser qu'en abordant l'impôt local, les principes de l'impôt que nous avons abordé jusque là s'appliquent aussi sur les impôts locaux. Les généralités et les théories de l'impôt sont générales.

La diversité est d'abord institutionnelle. La structure des collectivités locales peut être fédérale (Etats-Unis, Canada, Allemagne etc...) ou unitaire (France, Algérie, Chine etc...). Dans la quasi-totalité des pays, elles comportent deux ou trois échelons de collectivités territoriales. Dans tous les pays, l'autonomie des collectivités locales implique que leurs dirigeants soient élus au suffrage universel et qu'elles disposent de compétences et de moyens financiers propres. Ceux-ci sont plus au moins étendus selon les pays en fonction du degré de décentralisation.

La part des impôts locaux dans les ressources des collectivités locales, qui comprennent à côté des recettes fiscales essentiellement les transfères de l'Etat et les emprunts, est très variables. Les ressources fiscales locales sont plus élevées dans les Etats fédérés, fortes dans les

---

Etats unitaires du monde développé tel que la France et le Danemark, mais restent limitées dans les pays en voie de développement.

Le poids des impôts locaux dans les ressources locales reste un bon indicateur de l'autonomie financière des collectivités locales, même s'il existe d'autre critère tel que la liberté de fixer les taux d'imposition locaux. Plus les transfères de l'Etat sous forme de dotations de subvention sont important plus est limitée leur autonomie financière, plus est faible leur pouvoir de décision. .

### **III.2) L'autonomie financière des collectivités locales**

L'autonomie financière des collectivités locales génère des contradictions reflétant les difficultés des systèmes fiscaux locaux.

#### **III.2.1) L'autonomie financière à travers le fédéralisme financier**

Condition d'une véritable décentralisation financière, l'existence d'impôts locaux est jugé indissociable de la démocratie locale où se vérifie le principe du consentement à l'impôt. Les élus locaux ont le droit de prélever des recettes fiscales, les contribuables électeurs y consentent par leur vote. Les collectivités locales ne seraient que de simples relais du pouvoir central si ce dernier était le dispensateur unique de leurs moyens financiers, la localisation de l'impôt garantie leur autonomie financière en établissant une relation directe entre les contribuables électeurs et les élus locaux qui disposent d'un pouvoir de décision.

Dans sa version la plus simpliste, la théorie du fédéralisme financier, considère que l'administration publique locale, au même titre que l'Etat central, cherche à maximiser le bien-être de leurs administrés. Des trois fonctions reconnues à l'Etat central, deux ne relèvent pas de l'action locale : la fonction de stabilisation<sup>1</sup> et la fonction de redistribution car leurs applications semblent impossible au niveau local<sup>2</sup>. Seule la fonction d'allocation justifie la décentralisation. Les administrations locales fournissent des biens et services collectifs et se trouvent confrontées au même problème de rationalité économique que l'Etat central : comment garantir l'allocation optimal de ces ressources en l'absence de marché et donc sans informations sur les préférences des usagers consommateurs ?

---

<sup>1</sup> La coordination des politiques macro-économiques doit être assurée sur le plan national.

<sup>2</sup> L'hypothèse de mobilité parfaite des agents amènerait les plus pauvres à se concentrer dans les collectivités adaptant les politiques les plus redistributrices, et les plus riches à émigrer vers celles n'en pratiquant pas. Cette ségrégation spatiale ferait obstacle au financement d'une politique de redistribution en raison des bases impositions des collectivités les plus pauvres.

---

La conception de l'impôt fondé sur le principe d'équivalence apparaît en dépit de ses insuffisances, elle est plus acceptable au niveau local qu'au niveau national en raison de la localisation de l'impôt prélevé par la collectivité pour financer les biens et services fournis à son niveau. L'expression des habitants de leurs préférences se réalise par deux voies, le « *vote avec les urnes* » et le « *vote par les pieds* ». Le premier garantit la démocratie locale et permet aux citoyens d'exprimer leurs vœux sur les choix collectifs et le second découle de la mobilité géographique des résidents et des entreprises. Si cette mobilité est parfaite, les agents économiques se déplacent d'une collectivité à une autre en fonction des biens et services offerts et le niveau des impôts locaux correspondant. Ils comparent le rapport qualité/ prix offert par chaque collectivité et déterminent ainsi leurs choix d'implantations<sup>1</sup>.

Dans la réalité, la mobilité est loin d'être parfaite, la variable fiscale est rarement déterminée et le déplacement des bases imposables constitue une contrainte supplémentaire pour les élus locaux. L'autonomie financière se trouve donc limitée non seulement par le phénomène du vote par les urnes et donc par les réactions électorales des électeurs mais aussi par le risque de délocalisation, surtout celle des entreprises et donc du phénomène du vote par les pieds. La mobilité spatiale des agents place les collectivités en situation de concurrence<sup>2</sup>.

### **III.2.2) Les inégalités fiscales territoriales, conséquence de l'autonomie financière**

L'une des conséquences la plus controversée de l'autonomie fiscale des administrations locales est l'atteinte au principe d'égalité devant l'impôt. En effet, la fiscalité locale engendre des différences de pression fiscale<sup>3</sup> entre contribuables relevant de deux collectivités différentes. Ces écarts d'imposition relèvent de sa propre logique puisque l'autonomie de gestion des collectivités leur permet une certaine liberté dans la fixation des taux d'imposition et que la localisation des bases imposables rend l'impôt dépendant de la situation géographique, économique et sociale des localités. La matière imposable n'est pas également répartie sur le territoire, les inégalités financières et fiscales sont donc le corollaire de la décentralisation financière. Ces inégalités reflètent le rapport, en théorie, existant entre la qualité des services rendus et l'impôt payé par des contribuables très mobiles et parfaitement informés.

---

<sup>1</sup> Ce mécanisme est censé révéler les préférences et assurer l'allocation des ressources.

<sup>2</sup> Cette caractéristique qui concerne la fiscalité locale concerne aussi désormais la fiscalité nationale dans le nouvel environnement de la mondialisation.

<sup>3</sup> Le taux de pression fiscale est un indicateur macro-économique qui se définit par le rapport entre le totale des impôts et taxes prélevés et le produit intérieur brut. A ne pas confondre avec le taux de prélèvements obligatoires qui comprend les cotisations sociales.

### **III.3) Le choix de impôts locaux**

Dans ce point nous allons voir les impôts directs locaux, puisqu'ils sont les impôts les plus importants et les plus générateurs de ressources.

#### **III.3.1) La spécificité de l'impôt local**

Les collectivités locales doivent choisir leur structure fiscale dans le cadre de deux contraintes spécifiques :

- si le risque de fuite de certains contribuables devant une structure fiscale donnée est peu plausible au niveau national ; il n'est pas négligeable au niveau local ;
- L'Etat apparaissant comme une sorte de grand en dernier ressort des collectivités locales, il leur impose des règles strictes.

Plusieurs critères peuvent donc intervenir dans la définition de l'impôt local : son produit doit pouvoir être prévu de manière raisonnable ; ses coûts de gestion doivent être les plus faibles possible ; son incidence doit être locale. Deux impôts sont alors présentés comme susceptibles de satisfaire au mieux ces critères.

- L'impôt foncier : assis sur la valeur des biens immobiliers, il apparaît des plus clairs, sa mise en place est facile, il peut être ajusté aux besoins de financements de la collectivité, il peut prendre en charge des objectifs de redistribution.
- L'impôt sur le citoyen<sup>1</sup> (poll tax ou impôt sur celui qui vote) : il frappe de manière uniforme ceux qui, sur un territoire donné, ont le droit de vote et participent à la fixation des quantités consommées.

#### **III.3.2) Avantages et inconvénients de l'impôt foncier**

Traditionnellement il est considéré comme l'impôt local type : aucun phénomène d'évasion n'est possible, et la valeur de son assiette est directement liée à la qualité des services publics rendus. Certains y voient une forme d'imposition de capital peu pertinente du point de vue économique, mais elle peut aussi conduire à sa meilleure mobilisation. Quant à sa nature injuste porte, pour les détenteurs de logements, sur les personnes âgées, la variation des taux doit prendre en considération les objectifs de redistributions.

Certaines critiques lui ont été adressées de manière plus précise en ce qui concerne la difficulté d'estimer la valeur des biens fonciers pour fixer la valeur de l'impôt et les différences

---

<sup>1</sup> C'est un impôt qui a vu le jour en Grande-Bretagne vers la fin des années 1980 sous le gouvernement THATCHER. Cet impôt a engendré des manifestations contre le gouvernement britannique ce qui a induit la démission de la « dame de fer » avant la fin de son deuxième mandat.

---

des taux d'imposition qui conduisent à des distorsions dans l'allocation des investissements entre collectivités territoriales.

### **III.3.3) Avantages et inconvénients de l'impôt sur le citoyen**

Son principe est simple : « à ceux qui fixent les dépenses de la collectivité, le soin de les payer ». Cette modalité évite certaines difficultés telle que la distorsion des agents économiques et la réduction de la pression fiscale, les électeurs se voient directement interpellés autant que contribuables.

D'importantes fournitures sont réservées à ce système : c'est un impôt assis sur le droit de vote et qui est régressif, les coûts administratifs sont élevés et puis c'est un impôt très transparent, ce qui conduit à une réaction des électeurs en cherchant à récupérer leurs mises.

### **III.3.4) Impôt de capitalisation**

La détermination des impôts locaux peut conduire à des ajustements entre collectivités. Supposons que le prix des logements soit le même dans deux collectivités concernées mais qui interviennent une différence dans les taux d'imposition. A partir du moment où les individus s'intéressent au coût de la vie<sup>1</sup>, les prix des logements intégreront une hausse des impôts et la rémunération du service foncier sera réduite d'autant. Dans les collectivités faisant l'objet de taux d'imposition plus élevé, le prix foncier risque de diminuer : l'impôt est alors capitalisé dans le prix, ce dernier étant réduit du montant de l'impôt supporté comme celui des impôts à venir. Certains économistes ont déduit que les propriétaires fonciers disposés à vendre leurs biens tôt ou tard, s'opposeraient aux augmentations de la pression fiscale<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'individu ne s'intéresse pas au niveau de vie réel, ce qui conduit à ne pas s'intéresser aux bénéfices réels spécifiques liés aux différences du potentiel fiscal.

<sup>2</sup> X. Greffe, Economies des politiques publiques, Ed Dalloz, Paris 1994, P 334.

---

## **Section 02 : Théorie générale de la décentralisation et du développement local**

La notion de décentralisation a des connotations différentes, selon l'angle considéré (économique, juridique ou politique), ci-dessus c'est une définition économique que nous essayerons de présenter :

### **I) Théorie de la décentralisation**

#### **I.1) Définitions de la décentralisation**

##### **I.1.1) La décentralisation par rapport à la déconcentration**

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

La décentralisation et déconcentration sont deux techniques de gestion administrative visant la réalisation d'une division de travail et de permettre aux pouvoirs de décision d'être exercés sur place, contrairement à la centralisation qui signifie que toutes les décisions et pouvoirs de décision soient entre les mains de l'autorité centrale.

Cependant, la décentralisation est différente de la déconcentration, cette dernière est une simple délégation de certaines décisions à des représentants de l'Etat central au niveau local, soumis à un contrôle hiérarchique, tandis que la décentralisation renvoie au transfert de compétences de l'Etat central vers des collectivités indépendantes du centre, dotées de personnalité morale et de l'autonomie financière, gérées par des organes élus<sup>1</sup>.

##### **I.1.2) La décentralisation par rapport à la centralisation**

La centralisation est définie comme étant une concentration du pouvoir de décision et de gestion au niveau central. La décentralisation est un transfert de compétence de l'Etat à des collectivités territoriales décentralisées, dont la gestion est assurée par des organes localement élus<sup>2</sup>.

La notion de décentralisation est souvent comparée à la notion de déconcentration qui signifie de son côté une délégation de compétences, à des personnes nommées par le pouvoir central, exerçant leurs compétences à des échelons infra-étatiques.

Le point commun qui lie les deux notions, est le principe d'organisation des activités publiques. La décentralisation et la déconcentration sont toutes les deux définies comme un

---

<sup>1</sup> X. GREFFE, Op. Cit .P326

<sup>2</sup>Idem.

---

model d'organisation administrative et un model d'organisation de production de l'action publique.

### **I.1.3) La décentralisation tout court**

La décentralisation est vue différemment d'un pays<sup>1</sup> à un autre et d'un auteur à un autre.

A titre d'exemple, la décentralisation selon la charte algérienne n'exprime nullement l'autonomie des collectivités locales. Elle est perçue comme une délégation des responsabilités des initiatives. Toute fois la collectivité locale doit conformer ses initiatives aux objectifs fixés par le centre. Elle s'apparente ainsi au troisième type de l'étude de l'O.N.U consacrée à la décentralisation dans les pays en développement qui en compte quatre et qui sont :

- Le système gouvernemental local global ; les services publics sont administrés à l'échelon local par des autorités locales.
- Le paternship ; les collectivités locales exerçant certaines missions de manière autonome d'autre sous le contrôle du centre.
- Le dual système ou système mixte ; l'autonomie théorique s'accompagne d'une dépendance de fait à l'égard du pouvoir central.
- Le système d'intégration ; c'est le centre qui administre directement les collectivités locales.

Il en découle que la décentralisation est liée à l'autonomie voir conditionnée. Certains auteurs avancent même que l'autonomie est une condition sine qua non de la décentralisation. [B. Neel. 1988] trouve que « pour être pleinement efficace, la décentralisation exige la reconnaissance d'une large autonomie aux collectivités locales ».

Mais que doit-on comprendre par « autonomie » ? Pour cette notion nous allons nous référer à quelques définitions qui nous semblent significatives.

Pour Loïc. P « 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 dépens.... »<sup>2</sup>. P. M. Gaudemet et J. Molinier, l'abordent dans le même sens en disant que « l'autonomie n'est réellement que si

---

<sup>1</sup>Pour plus d'information sur les types de décentralisation selon les pays voir X.GREFFE dans son ouvrage intitulé « Décentralisation », édition La Découverte, Paris 1992, p 41

<sup>2</sup> M. O. Ali Ziane, les finances publiques locales : Analyse et perspectives dans une économie en transition. Thèse de doctorat d'Etat, Université d'Alger 2001, P06

---

la collectivité décentralisée a des recettes abondantes, si elle dispose d'une liberté dans ces dépenses. »<sup>1</sup>

Plusieurs autres auteurs définissent que la condition pour décentraliser une collectivité est l'autonomie qui à son tour se détermine en l'existence de ressources propres et liberté de définir les dépenses auxquelles ils s'ajoutent un contrôle à posteriori.

La notion d'autonomie renvoie d'abord et surtout à une autonomie financière. Cette dernière résulte si seulement si :

- Les collectivités locales disposent de ressources propres et suffisantes ;
- Liberté de déterminer leurs dépenses ;
- Un contrôle à posteriori.

#### **1.1.4) Décentralisation et subsidiarité**

La notion de subsidiarité semble s'appliquer au mieux à l'Etat fédéral (l'Etat fédéral attribue les compétences aux Etats fédérés selon leurs capacités à les assumer), ainsi la répartition de tâches se fait, de bas vers le haut ; en revanche, les Etats unitaires qui s'engagent dans un processus de décentralisation, le mouvement de transfert de compétences se fait de haut vers le bas.

Le principe de subsidiarité ne renvoie pas à la question du régime politique mais à l'organisation des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. L'idée de subsidiarité ne s'accommode pas d'un Etat interventionniste mais d'un Etat décentralisé. Il s'agit d'instaurer une forme d'« Etat suppléant dans le sens d'ajouter et non pas dans le sens de remplacer »<sup>2</sup>. L'Etat subsidiaire s'oppose à l'Etat providence, il exige une politique de décentralisation (le cas des pays germanophones).

#### **I.2) Décentralisation et efficacité de l'action publique locale**

La décentralisation est définie comme facteur d'optimisation de l'efficacité de l'action publique locale, ceci se présente comme suit :

##### **I.2.1) La décentralisation et la production de biens et services publics locaux**

La décentralisation est considérée comme facteur d'adaptation du niveau et de la qualité des services locaux aux préférences locales

---

<sup>1</sup> M. O. Ali Ziane. Op. Cit, P 06

<sup>2</sup> Chantal. Million-Delsol (1992), l'Etat subsidiaire, ED a. collin. P 101 in M. O. Ali Ziane. Op. cit. P07

Les préférences locales sont plus prises en charge est respectées dans un système de décision et de production décentralisé, contrairement au système centralisé qui est loin de prendre en considération ce critère de préférences locales. A titre d'illustration, nous considérons trois collectivités I, II, et III susceptibles de fournir deux services S1, S2.

**Figure n°2 : Décentralisation et respect des préférences locales**

Collectivité	Centralisation		Décentralisation	
	S1	S2	choix	minorité
<b>I</b>	10	8	S1	8
<b>II</b>	5	18	S2	5
<b>III</b>	20	12	S1	12
	35	36		25

Source : B.DAFFLON, cours de fédéralisme financier et décentralisation <sup>1</sup>

Cet exemple montre que dans un contexte centralisé le vote à la majorité conduit à la production de bien S2, par contre dans le système décentralisé les collectivités I et II opteront pour le service S1, et seule la collectivité II opte pour le service S2, et la minorité passera de 35 à 25.

### **I.2.2) Décentralisation et démocratie locale**

La décentralisation est également considéré comme facteur de la démocratie locale, selon A. Tocqueville « la décentralisation est un facteur de démocratie et de contrôle en plaçant le pouvoir de décision à proximité du citoyen, ce qui permet à la population de participer à la prise de décision publique et d'en suivre l'exécution et par conséquent augmenter en elle le sentiment de citoyenneté », il dit également « la commune est l'école de la démocratie »<sup>2</sup>.

X. Greffe indique également que « la décentralisation est un moyen de contrôler les mandataires, élus ou fonctionnaires, d'évaluer et de corriger en permanence les politiques publiques mises en œuvre. Sa proximité des relations permet de savoir si la mise en œuvre des politiques publiques accompagne ou non les dysfonctionnements »<sup>3</sup>

### **I.2.3) Décentralisation et développement économique**

Selon X. Greffe, dans une économie de marché décente la distribution peut constituer un facteur de « re-développement », et cela par :

<sup>1</sup> B. DAFFLON, cours : fédéralisme financier et décentralisation, université de Genève, [www.Unifr.Ch](http://www.Unifr.Ch) .

<sup>2</sup> A. TOCQUEVILLE, la démocratie en Amérique, éd. ENAG, 1991.

<sup>3</sup> X. GREFFE, op.cit. P 329

- La détection et la mise en valeur d'une façon permanente de ressources spécifiques locales qu'elle met à jours par l'instauration de réseau de communication ;
- L'aide à la mise en œuvre des réseaux de partenaires en vue de doter le territoire des ressources stratégiques notamment en matière de formation de la main d'œuvre. Le rôle des collectivités est donc celui d'organiser les liens entre formation et emploi.
- Enfin la décentralisation favorise l'expérimentation et l'innovation en matière des modes de gestion des services locaux.

### **I.3) Les limites de la décentralisation**

La décentralisation a montré que sa mise en pratique souffre de certains nombre de limites résumées en trois aspects.

#### **I.3.1) Du point de vue de l'efficacité**

En premier lieu, en cas de rendement croissant dans la production de biens publics locaux, leurs effets peuvent déborder au delà des limites géographiques de la collectivité, alors des effets de congestion et d'encombrement peuvent être observés. Alors que dans un système centralisé, ces effets sont pris en charge et les effets externes sont internalisés ou corrigés par la subvention ou le prélèvement fiscal<sup>1</sup>.

En deuxième lieu, l'efficacité peut être atteinte par le phénomène de « l'illusion fiscale » qui apparaît lorsque le coût marginal perçu du service public local est inférieur au coût marginal social, suite à « l'exportation de 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 paient l'impôt et subissent l'augmentation de l'impôt pour financer la production supplémentaire.

En dernier lieu, l'efficacité est atteinte par le problème de la « balkanisation » des finances locales car la multiplication des collectivités locales conduit à multiplier l'impact des deux premiers facteurs à savoir le rendement croissant et l'efficacité.

#### **I.3.2) Du point de vue de l'équité**

Elle concerne la fonction de redistribution, cette fonction liée à la parfaite mobilité des agents économiques peut engendrer des phénomènes de concentration des « pauvres et riches » dans différentes collectivités selon la politique distributive entreprise par ces dernières.

---

<sup>1</sup> P. H. DERYCKE, G. GUILBERT, économie publique locale, éd. Economica, 1988. P 36

### **I.3.3) Du point de vue de la stabilisation macro économique**

La fonction de stabilisation macro économique est du ressort du pouvoir central, du fait que ce dernier reste le seul garant de l'orientation de la politique macro économique. Les collectivités locales sont représentées dans leur environnement « micro économique ». Elles ne peuvent prendre qu'une partie de cette politique, tel que la politique de l'emploi.

## **II) La mise en œuvre de la décentralisation**

La mise en œuvre de la décentralisation se présente à travers la répartition des tâches et des ressources entre l'Etat central et les entités décentralisées. Cette répartition est présentée par l'analyse économique comme suit :

### **II.1) Le partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales**

Nous avons dans ce contexte deux modèles de partage, le premier est établi par Oates (1968) et le second par Tiébout (1961).

#### **II.1.1) Les critères économiques de OATES**

Oates définit cinq critères économiques servant de référence pour la répartition des tâches entre l'Etat et les entités décentralisées<sup>1</sup> :

- L'économie d'échelle et le coût moyen de l'action publique, qui diminue lorsque le nombre des usagers payant le service public augmente;
- L'homogénéité et l'unimodalité des préférences individuelles :
- Les effets de débordements;
- Les coûts d'encombres ;
- Les coûts des décisions.

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

---

<sup>1</sup> X. . GREFFE, op.cit. P 340

**Figure n°3 : Matrice de (dé) centralisation**

Critères	centralisation	décentralisation
1. Economie d'échelle	Non	Favorables
2. Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogènes
3. Effets de débordements	Non	Oui
4. Effets d'encombres	Oui (?)	Non (?)
5. Coûts de décision	Si élevés	Si faibles

Source : B. DAFFLON, cours de fédéralisme financier et décentralisation<sup>1</sup>

L'analyse de Oates suscite quelques critiques. Les critères économiques qu'elle prend en compte ne s'appliquent pas à toutes les activités publiques très variées (politiques, juridiques ...etc.). Il n'existe pas un seul échelon infra étatique, d'où la problématique du partage des tâches non seulement entre l'Etat et les collectivités décentralisées mais entre les collectivités locales elles-mêmes, compte tenu de l'existence d'échelons intermédiaires.

### II.1.2) Le modèle de Tiebout

Tiebout introduit par ce modèle l'hypothèse du « vote par les pieds ». Pour cet auteur, les agents économiques vont révéler leurs préférences concernant les biens collectifs locaux et leurs dispositions à payer le coût de leur production<sup>2</sup>.

Il suppose une parfaite mobilité des agents économiques qui se déplaceront selon le prix (l'impôt) à payer pour la consommation d'un bien collectif donné. Ce déplacement d'une collectivité à une autre est comparé au déplacement des individus d'un marché de biens privés à un autre dans la recherche des meilleurs prix. Donc les agents économiques vont choisir de s'installer dans les collectivités qui offrent le meilleur rapport bien public local/impôt. Ce qui formera des groupements (des collectivités) dont la taille et la dimension seront optimales par le rapport bien/préférences individuelles homogènes. La dimension optimale du groupe donnera naissance à une organisation spatiale adéquate.

Ce modèle a lui aussi suscité plusieurs commentaires mais le plus important et lié au principe de la parfaite mobilité des agents économiques, car cette condition ne se vérifie pas en pratique, elle engendre des coûts de déplacement importants.

<sup>1</sup> B. DAFFLON, Op.Cit

<sup>2</sup> P. H. DERYCKE, G. GUILBERT, Op.Cit P14

On second lieu, l'omniscience des agents et relative, la parfaite information n'est pas facile à atteindre. De plus des conditions d'absence d'économie d'échelle et d'effets externes qui ne peuvent pas se réaliser en pratique.

## **II.2) La décentralisation : Difficulté de la procédure dans les pays en voie de développement**

La décentralisation est un thème qui ne cesse de susciter un grand intérêt dans les pays développés mais plus grand dans les pays en voie de développement. La récurrence du thème dans les débats et les discours, montre la place prépondérante qu'occupe la décentralisation comme principe d'organisation et de rationalisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, notamment, les communes.

L'intérêt est encore plus grand dans les pays en voie de développement où elle apparaît tour à tour, comme un moyen de l'intégration économique et sociale des institutions, de prise en compte de la diversité des situations locales, diversité des territoires et des populations ainsi que la concrétisation du principe de rapprochement de l'administration des administrés.

La décentralisation bénéficie ainsi, d'une forte légitimité d'autant plus qu'elle est l'un des rares thèmes qui comporte l'adhésion des pouvoirs publics et celle des différents acteurs économiques et sociaux. Tous s'accordent à dénoncer les effets négatifs d'un centralisme envahissant, auxquels ils imputent souvent les échecs des politiques publiques et y voient les causes de la crise des Etats d'un bon nombre de pays en voie de développement.

Les politiques de décentralisation rencontrent un écho très favorable de la part du programme des Nations Unies pour le développement et sur le développement humain. Ce programme insiste d'une manière particulière sur les effets positifs de la décentralisation dans les pays en voie de développement dans la mesure où elle est susceptible de favoriser le rétrécissement des prérogatives de l'Etat central au profit des collectivités locales intermédiaires.

Cet engouement pour la décentralisation n'est pas seulement lié au développement de la démocratie en faveur des collectivités locales de base, mais surtout au fait qu'elle est perçue comme un enjeu à la mise en place d'un Etat de droit.

Néanmoins, la mise en place des politiques de décentralisation, se heurte à des obstacles liés à la diversification des contextes, à la complexité des problèmes qu'ils ont à résoudre et surtout à la faiblesse de leurs moyens.

---

### II.3) La décentralisation : Outil de développement local

La décentralisation dans les pays en voie de développement est indiscutablement un phénomène politique provoqué à la fois par la fin de la Guerre froide et le développement des processus démocratiques et par la faiblesse des moyens dont dispose les États au niveau central pour faire face à l'ensemble des besoins.

Les économies et les sociétés ouest africaines ont longtemps été « réduites » au seul niveau national. Or, le fait est que de façon croissante les niveaux local, national, régional et mondial sont étroitement imbriqués. La place et le rôle de chacun de ces niveaux dans le développement global est déterminé par leur capacité de négociation. Une localité est à la fois concurrente d'une localité voisine et solidaire de cette dernière dans la défense d'intérêts communs vis-à-vis d'une autre localité plus lointaine. La collectivité cherche à être plus attractive que les autres localités de même envergure mais doit (ou devrait) s'allier avec d'autres pour défendre par exemple la compétitivité d'un couloir de transport. L'État central est quant à lui porteur d'une capacité d'alliance régionale et de négociation internationale dont le but devrait être de défendre les intérêts globaux de son économie nationale en interdépendance avec les économies des pays voisins ou plus lointains. Dans ce jeu complexe et changeant, le rôle du secteur privé est essentiel. Du producteur agricole au commerçant forain, du grossiste au détaillant, du transporteur routier au transformateur artisan ou industriel, de la société de chemin de fer au transitaire international, c'est l'ensemble de la société qui devrait être mise dans les conditions de faire valoir à la fois ses intérêts et, en retour, ses capacités de contribution à l'intérêt commun. L'appui aux politiques de décentralisation devrait essayer de prendre en compte ces interdépendances et de l'unité de destin entre les collectivités rurales et urbaines. Il apparaît qu'une collectivité locale, quelle que soit sa taille, ne peut jamais être totalement considérée en dehors de son environnement proche et lointain. En théorie, il ne devrait pas y avoir un « projet urbain » pour la ville principale (qui se traduit très souvent par la réfection du marché central) et des « projets ruraux » pour les localités de l'hinterland ; il devrait y avoir un projet de développement local qui associe et intègre l'ensemble des localités concernées<sup>1</sup>. Il est nécessaire d'intégrer la problématique de développement local dans la mise en œuvre de la décentralisation, sachant que cette problématique n'est jamais limitée aux contours administratifs d'une collectivité locale quelle que soit sa taille, ça nécessite l'intégration de la notion ainsi que la complémentarité entre les différents niveaux ou les différentes tailles de collectivité locale : par exemple dans le secteur sanitaire, les centres de santé primaire en milieu rural devraient être

---

<sup>1</sup> Dans cette dimension territoriale qui regroupe plusieurs localités il y a émergence d'un autre concept plus large que le développement local ; c'est le développement territorial.

---

conçus en référence à l'hôpital de la ville principale dans le cadre d'un plan local. De cette manière que la décentralisation de la santé dans les localités qui entourent la grande ville favorisera l'émergence d'un niveau de développement plus important du fait de l'accès plus immédiat au service de la santé.

Quant est-il pour le développement local ?

### **III) Théories du développement local**

Les théories du développement local sont apparues bien avant les théories de décentralisation. Cet écart de temps ne met pas en cause le lien entre ces deux concepts, au contraire, la décentralisation est un environnement favorable pour que les acteurs du développement local exercent les politiques qui sont tenues de mettre en œuvre.

#### **III.1) Définition et concepts liés au développement**

Avant de passer au concept de développement local, de préférence qu'on aborde d'abord le concept de développement tout court.

##### **III.1.1) La notion de développement**

Au-delà de sa dimension économique, sociale, culturelle, spatiale et durable, le développement est souvent interprété comme un processus de transformation qui accompagne la croissance dans une évolution à long terme. Ce processus est étroitement lié au concept de progrès.

##### **III.1.2) La notion du local**

Elle repose sur la notion de territoire et les polémiques sur l'échelle de pertinence d'un territoire qui peut se résumer en :

- Découpage administratif, parfois arbitraire et sans correspondance avec la géographie humaine ;
- L'appartenance « identitaire »<sup>1</sup>, qui peut entrer en conflit avec « l'espace vécu » ;
- Le champ d'action, autour d'une coalition d'acteurs de développement ;
- Le système ouvert, qui porte à dire que « l'action ne s'exerce pas sur le territoire, elle le crée ».

---

<sup>1</sup> La notion d'identité reste très complexe et dangereuse dans un pays donné, elle peut conduire à des conflits, des guerres, voir même des demandes d'autonomie et d'indépendance.

### **III.1.3) L'émergence du concept de développement**

C'est vers la fin des années 50 que prend forme la théorie du développement endogène. C'est une approche volontariste, axée sur un territoire restreint, qui conçoit le développement comme une démarche partant du bas, privilégiant les ressources endogènes. Elle fait appel aux traditions industrielles locales et insiste particulièrement sur la prise en compte des valeurs culturelles et sur le recours à des modalités coopératives. Le développement local possède une référence politique et économique qui prend son essor avec les politiques de décentralisation.

### **III.1.4) Du macro au micro**

Les profondes modifications de l'économie mondiale et notamment des formes que prend la compétitivité renversent les modes de production: c'est désormais la demande du marché qui est à l'origine de l'organisation de la chaîne productive. Le maître-mot n'est plus la programmation mais la flexibilité, que les réseaux souples de petites unités de production ou les pôles de développement intégré semblent mieux à même de porter que les macro-unités. Le développement local, c'est-à-dire la recherche d'un équilibre local par le biais d'une certaine autosuffisance qui s'appuie sur la diversification et l'intégration des activités, peut être vu comme une réponse efficace.

Les crises économiques amènent à privilégier le plan local par rapport au plan national et rencontre sur le terrain des poussées sociales, culturelles et identitaires. Le local s'approprie en quelque sorte le développement pour en faire un concept et une pratique globale, une stratégie territoriale intégrée, solidaire et durable.

## **III.2) Le concept du développement local**

### **III.2.1) Une certaine conception du développement local: La déclaration de**

#### **Sherbrooke**

« Le développement local constitue une référence, une base pour aborder autrement la mondialisation, il s'agit non pas de construire un modèle alternatif replié sur lui-même, mais de se réapproprier la mondialisation d'une autre manière, de lui donner du sens à travers des démarches locales. »<sup>1</sup>. Le développement repose sur quatre points essentiels :

- L'importance pour chacun de devenir auteur et acteur du développement de son territoire ;

---

<sup>1</sup> Institut de formation au développement économique communautaire (IFDEC) devenu le carrefour québécois de développement local, qui fédère une douzaine de réseaux canadiens, et l'union nationale des acteurs et institution du développement locale (UNADEL) qui regroupe en France une quinzaine de structures et 800 membres, ont rassemblé à Sherbrooke 850 responsables de développement local venant de 40 pays.

- une approche globale de la réalité des individus, intégrant les préoccupations de la solidarité, du développement économique, de la lutte contre l'exclusion et de la préservation de l'environnement ;
- L'articulation à l'échelle du territoire de proximité, de l'indispensable capacité d'initiative locale et de la nécessaire cohérence des politiques nationales ;
- la reconnaissance de la contribution spécifique des femmes, notamment de leur travail souvent invisible pour le bien-être de leurs proches et de leur communauté ;

Le développement local donc contribue à l'émergence de nouvelles façons de produire et de partage de richesses, de vérifier la participation citoyenne, de quoi vivre et des raisons de vivre<sup>1</sup>.

### **III.2.2) Définitions du développement local**

La vision du développement local laisse entrevoir un foisonnement de processus et d'acteurs, elle ne le laisse pas enfermer dans une définition précise ou académique ; de là, un éventail de concepts varie dans l'espace et dans le temps selon les dispositions qu'occupent ceux qui les élaborent.

A partir d'initiatives africaines<sup>2</sup>, le développement local est défini comme « une volonté politique de certains acteurs de changer la situation du territoire sur lequel ils vivent, en entamant un processus et des actions en vue de construire, par leurs efforts conjoints avec le reste de la population un projet d'avenir, en intégrant les différentes composantes économiques, sociale et culturelles, en articulation constante avec les niveaux de décision. »

De manière plus institutionnelle « le développement local est la mise en œuvre, le plus souvent dans des cadres de coopération décentralisée, d'un projet global associant les aspects économiques, sociaux et culturels de développement. Généralement lancée par les élus locaux. Une opération de développement local s'élabore à partir d'une concertation locale de l'ensemble des citoyens et des partenaires concernés et trouve sa tradition dans une maîtrise d'ouvrage commun<sup>3</sup> ».

---

<sup>1</sup> Point de vu de P. Houée dans son ouvrage sur le développement local au défit de la mondialisation. » éd l'Harmattan, paris 2001, p 107

<sup>2</sup> Définition africaine des centres CONCEPT de Dakar et DJOLIBA de Bamako.

<sup>3</sup> Définition de la DATAR de France.

---

Une définition plus large semble plausible à P. Houée qui voit le développement local comme « une démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation avec les centres de décisions des ensembles économiques, sociaux, culturels et politiques dans lesquels ils s'inscrivent. »

J. Bouchet écrit « le développement local est une approche qui permet de coordonner la diversité des initiatives et la multiplicité des orientations des acteurs locaux dans leurs spécificités économiques, sociales et culturelles<sup>1</sup> »

### **III.2.3) Le développement est aussi un développement territorial**

« C'est l'illustration des ressources d'une région par ses résidents, pour satisfaire leurs propres besoins<sup>2</sup> », cette définition proclame deux composantes principales de ces besoins : les ressources économiques et la culture régionale et le pouvoir public.

Il s'agit de mettre en synergie des ressources et des volontés locales à partir des besoins ressentis. Le développement par le bas est synonyme de développement autocentré et du développement décentralisé.

*C'est un développement autocentré* parce qu'il vise la satisfaction des besoins locaux à partir de l'exploration des ressources locales sans, pour autant, aller jusqu'à l'autarcie.

*C'est un développement décentralisé*, du fait qu'il est généralisé dans l'espace, c'est-à-dire, plus diffus et mieux reparti entre ensemble des régions du pays. Dans ce modèle la commune devient le lien d'animation et de mobilisation du potentiel économique local des ressources financières locales.

Selon B. Pecqueur<sup>3</sup>, la doctrine du développement par le bas ne s'appuie ni sur une pratique ni sur une théorie. Ce type d'approche privilégie exclusivement l'objectif du développement régional et n'intègre pas suffisamment les contraintes de l'économie nationale. Elle cherche l'autonomie là où peut être, il serait plus intéressant d'opter pour des modalités de gestion et d'orientation des interdépendances généralisées.

On reproche à ce modèle les limites et les risques suivants :

- Une capacité inégale des différentes communes : fermer les frontières et appliquer une stratégie d'autosuffisance de la commune, n'est pas un moyen

---

<sup>1</sup> J. Bouchet, dynamique spatiale des populations et des activités. Crise et société.

<sup>2</sup> J. Ménin, guide du développement local, éd l'harmattan 1989, P 69

<sup>3</sup> B. Pecqueur, le développement local mode ou modèle, éd SYROS alternative 1989.P58

---

pour améliorer l'équité sociale. Les régions sont différemment dotées de ressources économiques, différence qui risque d'augmenter les écarts de développement<sup>1</sup>.

- La décentralisation du développement est une chance pour les régions riches car elle supporterait les répercussions néfastes mais peut constituer un handicap pour les régions pauvres qui ne doivent compter que sur leurs propres moyens et forces pour faire face surtout aux inégalités territoriales. En moment de crise la région la plus riche peut utiliser dans le cas d'une décentralisation fiscale ce moyen pour baisser l'impôt et donc être plus attractive que la région pauvre en matière de localisation des entreprises.

### **III.3) Théories traditionnelles du développement local**

La plus part des théories du développement local repose sur la localisation des entreprises et leurs capacités de production et d'innovation. Le rapport avec notre problématique c'est que la commune peut participer non seulement à favoriser un climat pour attirer de nouvelles entreprises dans son territoire en mobilisant ses propres ressources pour financer l'opération mais aussi elle peut être elle-même une entreprise puisque elle est responsable de produire les services publics locaux.

#### **III.3.1) Approche territoriale du développement local**

Cette approche place le territoire au centre de la réflexion du développement local. On distingue alors deux principales théories.

##### **III.3.1.1) La théorie du district industriel**

Le district industriel<sup>2</sup> désigne une forme d'organisation industrielle envisagée par Alfred MARSHAL, à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle. Selon lui, les rendements décroissants ne sont pas seulement dus aux économies d'agglomération et d'organisation.

Le district industriel, au sens marshallien, repose sur la proximité géographique et une vision sociale du travail, c'est-à-dire une vision de la production non pas au sein d'une même entreprise mais entre les petites entreprises du même territoire, chacune se spécialisant dans un segment de processus productif.

---

<sup>1</sup> Point de vue de X. Greffe, les enjeux économiques de la décentralisation, éd Economica, Paris, 1984. P146

<sup>2</sup> C'est une théorie de Maillot, cité par B. Kherdjamil dans son article, territoire, mondialisation et développement, in revue d'économie régionale et urbaine (RERU), n°2, 1999, p 269

---

L'efficacité des entreprises dans ce cas, passe par l'établissement de relations immatérielles entre elles, portant sur l'échange d'informations diverses (la technologie, marché...)

Cette dynamique relationnelle présente un certain nombre d'avantages tels que les économies en coût de transaction du fait que les échanges sont informels et sous-tendus par la confiance entre les agents économiques, des externalités positives liées au partage des compétences induites par la fluidité du travail entre les différentes entreprises. Enfin l'atmosphère industrielle du district permet à chaque agent de se former au contact de l'auteur.

### **III.3.1.2) La théorie du milieu innovateur**

Initiée par le groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs dont le chef de file Philippe AYDALOT, cette approche considère le territoire comme le « milieu innovateur » c'est-à-dire, doté de capacités d'innovation et d'adaptation puisant son dynamisme dans des atouts et potentialités de son site historique.

Pour les auteurs de cette approche, le degré d'innovation d'un territoire passe par l'analyse de sa logique d'interaction et sa dynamique d'apprentissage et de la capacité d'adaptation des acteurs aux diverses transformations et au degré d'appropriation des solutions nouvelles. Un territoire, pour qu'il soit innovateur doit être bien pourvu aussi bien en matière de coopération technologique que de capacités d'adaptation des agents économiques.

### **III.3.2) Approche régulationniste et résiliente du développement local**

Cette approche puise ces fondements dans le paradigme de l'économie résiliente et régulationniste<sup>1</sup>, le modèle s'intéresse aux modes d'organisation des entreprises et au mode de régulation des rapports entre les entreprises, d'une part, et entre celles-ci et leurs travailleurs d'autre part. Les auteurs de ce courant<sup>2</sup> arrivent à la conclusion que c'est la proximité organisationnelle, comme système d'intenses interactions entre les agents, qui joue un rôle déterminant dans la structuration d'espace en terme de développement local.

Dans la logique de cette approche, le réseau et la gouvernance sont étroitement liés, c'est-à-dire que la régulation des rapports entre les entreprises se matérialise dans l'espace à travers les rapports qui se développent et qui s'identifient par la notion de gouvernance.

---

<sup>1</sup>L'économie résiliente et régulationniste est le type d'économie qui accorde une place prépondérante aux notions de réseau et de gouvernance dans le système organisationnel des entreprises.

<sup>2</sup> Tels que R. COASE, O. WILLIAMSON, et plus tard A. LIPIETZ et LEBORGNE.

En terme simple, c'est l'incapacité du marché à réguler les conflits et à assurer un minimum de coopération entre les agents économiques, qui pousse les entreprises à s'organiser en réseau et à développer la coopération.

#### **III.4) Les collectivités locales comme acteur institutionnel du développement local**

L'administration locale et plus particulièrement les collectivités locales sont concernées au premier lieu par le développement local, elles ont le pouvoir d'intervention dans plusieurs domaines : économique, social et culturel. Ce sont elles qui veillent à la bonne application des décisions du pouvoir central puisqu'elles sont les représentants du centre au niveau local. Elles ont aussi le pouvoir de prendre des initiatives par elles-mêmes, car la décentralisation politique leurs délègue une partie du pouvoir suivant le principe de subsidiarité. Les collectivités locales interviennent dans des domaines notamment :

- *le domaine économique*, précisément par les questions liées à l'emploi et à l'investissement puisque le développement local ne peut être qu'une question locale qui interpelle la collectivité locale en raison de sa meilleure connaissance des besoins et de la nécessité de répondre aux attentes de la population de manière concentrée et immédiate.
- *L'action sociale* des collectivités locales est conçue pour susciter l'émergence d'un espace de solidarité et d'insertion sociale aux catégories sociales les plus défavorisées de la communauté, elles interviennent en tant qu'armature aux plans de développement social de la collectivité locale.
- *L'éducation et la santé* ne sont pas des services publics locaux, se sont des services publics nationaux à fondement constitutionnel. L'organisation de l'enseignement public incombe à L'Etat, mais cela ne peut se faire sans pour autant associé d'autres niveaux de décisions. Les collectivités locales jouent un rôle dans la définition des priorités et des spécificités locales et recensent les besoins exprimés localement.

La collectivité s'engage dans différentes politiques publiques locales, dans le souci de réaliser un développement de son territoire, celle-ci n'écarte pas l'introduction des valeurs locales et le respect des cultures et des traditions des citoyens en veillant même à les valoriser, dans le but d'une cohésion sociale plus intégrée.

---

### **Section 03 : Le management public local, Une nécessité pour réussir les initiatives publiques locales**

Avant d'aborder la question du management dans le secteur public nous trouvons la nécessité de donner une synthèse sur la conjoncture économique du monde avec l'avènement du néolibéralisme qui remet en cause l'efficacité du secteur non marchand.

#### *La remise en cause de l'Etat interventionniste*

Suite à la situation simultanée du chômage et d'inflation, la baisse des taux de croissance et la hausse des déficits budgétaires, le model de l'Etat interventionniste était remis en cause. On observait une tendance de substitution des interventions directes de l'Etat par la régulation par le marché. Dans cet ordre d'idées, le secteur public était source de tous les dysfonctionnements. La régulation ainsi que l'allocation des ressources ont été remise en cause.

Les renouveaux de la pensée libérale tels que M. Friedman, R. Lucas, F. V. Hayek trouvent l'intervention de l'Etat est nuisible à l'efficacité du système économique. Pour B. Boccara, l'Etat doit intervenir de manière rationnelle dans l'économie, son rôle consiste à offrir des avantages fiscaux, bonifier des taux d'intérêt, relancer des activités en déclin et intervenir dans des activités ayant un intérêt général (la recherche scientifique, la santé, l'éducation...). J. Buchanan considère stérile toute intervention de l'Etat. A cet égard, le courant néolibéral défend la thèse du moins de l'Etat<sup>1</sup>.

Suite à ces réflexions qui planaient l'aire des décennies 70 et 80 un courant délégitimant le secteur public est mis en œuvre à commencer par la grande Bretagne et qui a vite répercuté dans les autre pays à savoir les Etats-Unis, le Canada et autres pays capitalistes.

En effet, les conservateurs britanniques avec M. THATCHER comme premier ministre<sup>2</sup>, se sont vus privatiser un certains nombres d'entreprises et de services publics (eau, transport...), réduire plus de la moitié le nombre des collectivités territoriales en tentant au même temps de réviser les relations centre/périphérie, et exercer un certains nombre d'action à savoir l'action d'autonomisation<sup>3</sup>, l'action de dérégulation<sup>4</sup> et l'action d'archaïsation.

---

<sup>1</sup> D. Amiri, fiscalité et financement des collectivités locales, mémoire de magister, Tizi-Ouzou, juin 2005. P 30

<sup>2</sup> M.O. Ali Ziane, Op. Cit. P 19

<sup>3</sup> Déplacer le pouvoir de décision vers des élites non étatiques et réduire le nombre des élites locales.

<sup>4</sup> Réduction des contrôles publics et toutes les contraintes bureaucratiques.

C'est cette dernière action qui révélera les premiers pas des techniques managériales dans le fonctionnement économique et administratif de l'Etat, il y avait eu une tentation d'introduire des techniques et valeurs privées dans le secteur non marchand dans le but d'améliorer la productivité, de diminuer les coûts et faire apparaître l'esprit de concurrence dans le secteur public.

## **I) Le management public**

### **I.1) La légitimité du management public**

La légitimité des nouvelles régulations peut être déclinée en trois domaines : la légitimité économique, la légitimité sociale ou l'acceptabilité sociale et la légitimité politique. La légitimité économique dépend dans une large mesure des résultats obtenus dans les secteurs concernés en termes d'efficacité et d'efficience. La légitimité sociale procède certainement de la légitimité économique dans la mesure où la performance réalisée permettra, sous certaines conditions, l'amélioration de la situation sociale des usagers à la fois en termes de bien être, de cohésion sociale et de sentiment d'appartenance à une communauté solidaire. La légitimité politique renvoie finalement au problème de la nouvelle distribution du pouvoir dans la sphère publique qualifiée de territorialisation du pouvoir

Les mutations opérées ou à venir dans les services publics sont la conséquence d'une évolution dans la pensée politique et dans l'analyse économique de l'Etat et son nouveau rôle dans l'économie et la société marquée par la globalisation des marchés, la compétitivité des grands groupes industriels, la démocratisation et le développement technologique. Il est admis que les mutations technologiques, l'internationalisation des économies, la diversification des besoins et de la demande et les défaillances de la gestion publique classique, sont suffisantes pour justifier une mutation des modes de gestion et de régulation des services publics.

### **I.2) Les défaillances du hors marché**

On distingue trois difficultés ou défaillances de la sphère non marchande :

Le problème principal qui se pose dans cette sphère, c'est d'arriver à une meilleure relation entre le coût d'un service et sa rémunération. Cette relation est souvent caractérisée par une déconnexion coût/ recette hors que, en général, le marché met une liaison nette entre les coûts et les prix. Le décalage entre les coûts/recettes dans la sphère non marchande posera le

problème d'affectation de ressources selon des domaines choisis par la collectivité, ce qui va engendrer des situations de surcoût.

La seconde défaillance du hors marché consiste dans l'absence de normes ou d'indices externes qui permettent de mesurer la performance de l'homme dans l'organisation afin de s'assurer de l'optimisation des moyens utilisées ou mis en œuvre pour assurer un service public.

La troisième défaillance du secteur public consiste dans la myopie des processus politiques. Cela se pose par la durée du mandat électoral et du processus de renouvellement du personnel qui va appréhender des politiques précipitées à court terme pour avoir des résultats immédiats sans prendre en considération les retombés à long terme.

Il y a deux raisons essentielles que ces différences soient moins marquées et réservées :

- Les entreprises font apparaître leur rôle social qu'elles doivent jouer, soit naturellement soit par le biais de la réglementation ;
- Les organisations publiques territoriales, pour qu'elles fassent face aux changements, elles vont se doter d'outils, dont l'absence va être un facteur déterminant de leurs défaillances. Elles vont intégrer de nouveaux schémas de management et de l'administration pour tempérer les défaillances hors marché.

### **I.3) Le management dans l'organisation publique**

#### **I.3.1) L'apparition du management**

Après les conjonctures défavorables qu'a connu le monde après la fin de la seconde guerre mondiale et le début de la guerre froide, la bureaucratie devient un mal très critiqué et insupportable à gérer. La situation arrive à installer une atmosphère où la tricherie et la corruption sont maîtresses à bord. Avec toutes ces difficultés que rencontre l'administration et pour les dépasser, un autre mode de fonctionnement est mis en marche pour légitimer le secteur public qui a été délégitimé par le retour des néolibéraux qui ont jugé de l'inefficacité le secteur public. Pour moderniser ces structures alors le management du secteur public c'est infligé de lui-même vu l'essor du management dans la sphère privée (entreprises).

Le management public devient un objectif qualitatif qui repose sur la définition d'objectifs attendus dès le départ pour permettre une évaluation plus fiable au niveau central et de plus en plus au niveau local, car la commune plus précisément comme étant collectivité de

base se trouve obligée de travailler avec des ressources restreintes en éliminant la politique de gaspillage longtemps appliquée voir même dans d'autres administrations. Pour que les nouvelles techniques du management soient adaptées à la réalité, des réformes de l'administration publique se jugent nécessaires, d'ailleurs c'est ce qui s'est passé après l'effondrement de l'empire soviétique dans de nombreux pays surtout dans les pays à vocation socialiste ou centralisatrice<sup>1</sup>.

La question de fond dans toutes les réformes administratives est de savoir si la satisfaction des usagers/citoyens est mieux assurée par les approches du nouveau management public comme la contractualisation, la décentralisation, le partenariat public/privé et l'introduction des mécanismes de types marchands que par les instruments traditionnellement mis en œuvre par l'administration autoritaire.

### **I.3.2) Définition du management**

Le management est donc un ensemble de méthodes et de techniques dans une organisation pour assurer la gestion et la direction en prenant compte la dimension culturelle de l'organisation et la liberté d'initiative<sup>2</sup>.

Qu'en est-il pour les organisations publiques (locale)?

### **I.4) Les emprunts du marché au hors marché**

On admet que certaines méthodes peuvent être transmises aux collectivités locales et aux organismes publics locaux.

#### **I.4.1) Emprunt de nouvelles méthodes de gestion**

Les dirigeants publics, de plus en plus convaincus de transférer les outils du management dans les organisations publiques dans le but d'éliminer les surcoûts et les coûts cachés avec l'esprit d'initiative de rationalité de manière adaptée aux collectivités locales et au territoire avec l'inclusion de toute forme de gestion participative.

---

<sup>1</sup> E. Taïb, professeur à l'ENA d'Alger, cours de management public.

<sup>2</sup> Taïb Essaid, Ipid.

### **I.4.2) La recherche de la productivité**

Une menace qui plane la privatisation des services publics impure a pris chez les dirigeants publics la recherche d'un gisement de productivité avec l'implication d'une plus grande responsabilisation des agents publics en appliquant des règles d'animation et de responsabilisation.

### **I.4.3) La prise en compte des attentes du public**

Pour être efficace dans la production de service public, les dirigeants vont recourir à une série de mesures, de méthodes et d'enquêtes et questionnaires pour permettre l'évaluation des besoins qui sont valables et pour répondre aux attentes du public. Il faut même aller au-delà, avec une politique de communication sur les questions de marketing pour une participation plus accrue des usagers et avoir recours moins au moins à la fiscalité et pour aussi attirer plus de résidents dans la collectivité.

Ce changement de comportement dans le management des opérations publiques connaît des effervescences et des limites qui sont liées au cadre juridique et réglementaire et les dimensions statutaires du secteur public, en précisant quelque soit la variété de techniques l'organisation publique ne pourra pas être efficiente que si des objectifs de politiques publiques quelle doit conduire sont programmés en amont par voie réglementaire, et l'absence de ces politiques ne peut pas conduire qu'à des éperditions des moyens et d'efficacité.

### **I.5) Le contenu du management**

Le management consiste en une combinaison d'activités stratégiques et opérationnelles, il comprend deux horizons : le stratégique et l'opérationnel de plus, il a deux volets. De là découle quatre types de management<sup>1</sup> résumés dans le tableau ci-après

---

<sup>1</sup> S. Alecian, D. Foucher, le guide du management dans le service public, les éditions d'organisation. Paris 1996. P.22

**Figure n° 4 : le contenu du management**

Le management des hommes	le management stratégique	le management opérationnel
	La mobilité des énergies	Le management relationnel
	Mobilisation des énergies ; conduite du changement ; prendre des décisions et des politiques.	Animer l'équipe ; conduire les entretiens, les réunions, négociations, communications...
Le management des moyens	Le choix des options stratégiques	Le management instrumental
	Les outils stratégiques ; Les choix stratégiques.	Décision, management par objectif. Système de pilotage et tableau de bord.

Source: Alician. S, Foucher. D, Guide du management dans les services publics, Les Editions d'Organisation, paris, 1994. p 24

### **I.6) Les étapes du management**

- Pendant longtemps, dans les gestions publiques on parle de la planification comme étant la première étape de mise en œuvre d'un projet. Mais aujourd'hui face à un degré d'incertitude très élevé, vaut mieux avancer le terme des finalités et des priorités.
- Plutôt de rester dans les schémas stricts qui secrètent des logiques hiérarchiques et bureaucratiques, mieux vaut organiser des schémas de coordination des acteurs ce qui développe les capacités d'initiative et d'autres régulations.
- Plutôt de diviser de manière mécanique les budgets, vaut mieux allouer les ressources sur des bases quasi contractuelles en fonction d'objectif spécifique et des performances réalisables.
- Plutôt de procéder par voie de commandement, mieux vaut animer pour ne pas inhiber les capacités d'initiatives et valoriser les efforts.
- Plutôt de sanctionner, ce qui conduit souvent les acteurs à adopter les positions les plus routinières, mieux vaut accompagner les actions en s'efforçant de les valoriser et de les corriger si les tendances adoptées deviennent négatives.

### **I.7) La nécessité du management et les objectifs visés**

#### **I.7.1) La nécessité du management public**

Le secteur public comme le secteur privé est soumis aux turbulences nationales et internationales, il y a cinq interpellations qui affectent le milieu public :

- Les mouvances économiques (troubles économiques, crises ; choc....) ;

- Les mouvances géographiques (avec la montée de la globalisation et de la mondialisation) ;
- Les mouvances technologiques (avec l'impacte des nouvelles techniques) ;
- Les mouvances socioculturelles (le système de valeur et mode de vie et évolution de la relation employeur/employé et client/fournisseur) ;
- Les mouvances juridiques (avec la montée de la décentralisation qui modifie la répartition traditionnelle des pouvoirs publics.

A coté de ces interpellations externes, des transformations internes induisent la nécessité de changer de mode d'organisation cherchant à atteindre des objectifs et des enjeux soit stratégiques à cause du phénomène de marché (concurrence), soit enjeux comportementaux, structurels et culturels.

### **I.7.2) Les objectifs recherchés**

Malgré la jeunesse de certaines administrations locales, il semble que l'organisation de type bureaucratique caractérise assez bien leurs fonctionnements, les dysfonctionnements et les blocages donnent lieu à des réflexions portant sur le changement de la structure organisationnelle ou on assiste à une canalisation du pouvoir aux personnes particulièrement actives, qui n'appartiennent pas nécessairement au sommet de la hiérarchie, Delà les objectifs sont :

- Diminuer les niveaux hiérarchiques ;
- Favoriser la transversalité des décisions ;
- Redonner l'initiative à la base de la structure.

Il existe de bonnes raisons de manager le secteur public car il demeure plus indispensable que jamais tout en le rendant plus efficace, pour y parvenir il faut des cadres manager pour conduire le changement requis infligé par l'environnement interne et externe.

## **II) Le Management Public Local**

### **II.1) Le Fondement du Management Public Local**

Le secteur public a longtemps obéi à une logique taylorienne sur laquelle reposait le fonctionnement du service public, mais elle s'est avérée inadaptée aux besoins actuels des usagers administrés, vu que les citoyens souhaitent un service public plus proche de leurs attentes, c'est-à-dire un traitement sur mesure de leurs problèmes, personnalisé, rapide et simple.

A cette fin il convient d'inverser la logique taylorienne et d'instituer une organisation et un management responsabilisant même au niveau territoriale ou bien locale car la collectivité de base est la mieux placée que l'Etat central pour mieux écouter et comprendre le citoyen et de répondre à ces attentes. La distance entre le citoyen et le centre est trop éloigné, l'efficacité du service public local ne peut être atteinte que par la collectivité de base.

## **II.2) Définition du management public local**

Le management est un terme anglo-saxon qui tient son origine du latin, il désigne l'activité qui consiste à conduire, diriger un service, une institution ou une entreprise, par suite le management est un métier spécifique qui consiste à faire travailler les personnes ensemble en vue d'un même objectif (efficacité).

D'après David HURON et Jacques SPINDLER dans leur ouvrage commun le management public local « le management public est considéré comme le management du service public tourné vers l'intérieur des administrations, à la recherche notamment de gain, de productivité, qui concerne les collectivités décentralisées, c'est d'un pouvoir public local qui agit à coté d'un organisme para public ou privé »<sup>1</sup>.

## **III) Impact du management public local sur le développement local**

Il faut tout d'abord situer la collectivité dans son environnement, un diagnostic est nécessaire ainsi qu'une étude prospective. Pour ce faire les décideurs locaux doivent mesurer toutes les menaces et opportunités de l'environnement tant interne qu'externe de leur organisation, afin de prendre les mesures appropriées. C'est à la suite de ces actions que l'élu pourra envisager des actions de développement, de sorte à corriger les effets négatifs rencontrés.

La collectivité peut opérer plusieurs stratégies afin de développer la localité, dans le cas où elle opte pour une stratégie défensive, la collectivité s'attachera d'aider et d'accompagner certains acteurs locaux dans leur création d'entreprise. C'est une aide ponctuelle, tant que la vision offensive du développement, va encourager le partenariat avec les divers acteurs afin de dynamiser une collectivité locale, on a recours à l'attrait de la population des entreprises et du marché.

---

<sup>1</sup> D. Huron, J. Spindler, le management public local, éd L.G.D.J, paris, 1998.P 41

---

### III.1) La dynamique locale

Pour pouvoir réaliser un développement au niveau local, il y a toute une dynamique qui doit être adaptée par les différents acteurs du développement local qui forment désormais un seul moteur pour faire marcher cette dynamique. La dynamique locale est un investissement dans la coopération, le dialogue, ce que l'on appelle aussi l'investissement immatériel. Il nous amène à considérer la dynamique locale sous la forme d'un cycle en sept étapes<sup>1</sup>.

- **Perte de sens :** Plusieurs « verrous du développement » peuvent y contribuer: les questions géographiques ou physiques, l'existence de groupes de pression fortement constitués, une expérience négative du passé, un « vide social » ou un « vide d'initiative », des conflits d'ordre culturel.
- **Vision alimentée par l'extérieur :** Il suffit parfois qu'un entrepreneur revenant chez lui après une expérience professionnelle ou académique à l'extérieur partage ses questions sur l'avenir de son territoire. A la lumière de son expérience et selon son degré de conviction, il décide de s'impliquer au niveau local avec un autre regard, un esprit critique, un désir de changement.
- **Impulsion concrète :** L'éveil de l'esprit critique, appuyé par un diagnostic des besoins locaux pour l'avenir, doit alors trouver des moyens d'action concrets. Cette impulsion concrète peut provenir soit d'appels d'offre publics ou privés donnant lieu à des aides financières substantielles, soit d'actions locales d'intérêt général (l'organisation d'une braderie annuelle, d'un appel au bénévolat, etc.)
- **Pédagogie du développement :** La pédagogie du développement repose sur un principe de pondération fondé sur l'écoute, le respect et la confiance, la compréhension et l'adaptation, la transparence et le souci de communication ainsi que la remise en cause personnelle et sociale. Une double logique est à la source de cette pédagogie: le partenariat de gestion, né de la nécessité de coordonner l'organisation concrète d'une dynamique locale, et le partenariat d'animation qui vise plus la construction d'un projet de société.
- **Enjeux partagés :** L'ouverture, l'élargissement du partenaire local se motive par une quête de légitimité, la recherche de consensus pour éviter les oppositions au sein du territoire et la recherche d'une extension du champ de compétences et des sensibilités. Plus les enjeux sont partagés, plus la dynamique sera renforcée dans la durée et ses effets seront ressentis par l'ensemble de la population concernée.

---

<sup>1</sup> K. Kolosy, Le développement local: réflexion pour une définition théorique du concept.

- **Appropriation (institutionnalisation) :** L'appropriation est une conséquence mécanique du processus. Les enjeux partagés signifient que les gens s'identifient à la dynamique locale et l'intègrent dans leurs stratégies individuelles et collectives. Le processus n'est plus remis en question, il fait partie du quotidien, il s'institutionnalise de manière informelle dans un premier temps, plus formellement quand il est ensuite repris dans les dispositifs de programmation politique au niveau infra étatique, voire de planification au plan régional et national.
- **Transfert des centres d'intérêt :** Entérinée par l'échelle administrative, la dynamique locale devient un dispositif abstrait, une méthodologie que l'on discute en haut lieu, une opportunité d'innovation qui s'inscrit dans le contexte élargi d'institutions supérieures. Cette dynamique est cataloguée comme projet modèle, elle servira les zones d'influence des administrations responsables. Un cycle de développement local sur un territoire donné soit pérenne ou pas: là n'est plus la question. Les centres d'intérêts ont quitté le « local » dont ils s'étaient nourris, l'appui institutionnel est remplacé par la technocratie et les jeux traditionnels du pouvoir.

### III.2) L'approche en réseau

Au sein d'un territoire, l'approche en réseau se caractérise par le renforcement mutuel des stratégies d'acteurs sous la forme de partenariats locaux.

Trois types de partenariats locaux peuvent exister:

- Un partenariat créé à l'initiative des personnes, individuellement. Participation le plus souvent militante, généralement ancrée dans une identité très forte, tissant peu à peu les bases d'une citoyenneté renouvelée ;
- Un partenariat créé à l'initiative d'entreprises ou plus généralement d'organismes professionnels qui revendiquent une place privilégiée dans les décisions économiques ;
- Un partenariat créé aussi à l'initiative des pouvoirs publics locaux qui suppléent à une initiative privée rare ou défaillante.

Les processus d'approche en réseau mettent en place une pédagogie de négociation, le territoire devient un laboratoire d'intégration multisectorielle, de création de savoir-faire, et l'éparpillement vers d'autres territoires deviennent des champs d'investigation propres au développement local.

Toutefois, l'approche en réseau reste une zone floue de l'économie, son existence est reconnue mais beaucoup de notions fausses prévalent à son mécanisme. L'impact de l'approche en réseau sur les systèmes économiques et sociaux mérite de plus amples recherches.

### **III.3) Les défis et les enjeux de la modernisation du service public local**

Depuis les années soixante-dix se développe un fort mouvement de réforme et de modernisation des administrations publiques. La décentralisation, la libéralisation et la mise en concurrence de la fourniture des services publics constituent les axes les plus significatifs de ces réformes.

L'un des aspects les plus novateurs de la politique contractuelle de l'administration est cependant le développement de contrat entre personnes publiques. La généralisation de l'utilisation du contrat dans les relations entre personnes publiques ne peut se faire que dans le cadre de la décentralisation. L'administration moderne, n'est pas seulement un instrument de la puissance publique, elle doit être aussi et surtout au service du public ; autrement dit elle doit améliorer la fourniture des prestations de service public aux usagers selon des règles d'efficacité, d'efficience et de transparence. Les modèles de réforme de l'administration réservent tous des programmes à ces questions.

#### ***Les axes centraux de cette réforme sont :***

- La définition des nouvelles missions de l'Etat dans le contexte d'une économie de marché et de la globalisation, ces missions seraient principalement orientées vers la régulation, le contrôle et la définition des politiques publiques sectorielles et intersectorielles. La séparation des tâches entre le centre et la périphérie et définir les nouvelles missions et rôles des collectivités locales dans une dynamique de développement par le bas;
- L'organisation des administrations centrales et locales en vue de prendre en charge les nouvelles missions avec efficacité. La décentralisation et la déconcentration constituent un axe central de la réforme. Elle s'articule sur la réhabilitation des collectivités territoriales existantes, l'émergence d'un autre niveau si c'est nectarifère (circonscription administrative nouvelle) et sur le

---

transfert des pouvoirs et des compétences vers ces entités. Dans les faits<sup>1</sup>, la décentralisation n'avance pas et la réhabilitation de l'administration territoriale souffre encore de préjugés, de l'absence d'une vision claire sur le degré de décentralisation et du faible consensus politique sur cette question en particulier lorsqu'il s'agit de la création d'un nouvel échelon territorial<sup>2</sup>.

- La valorisation des ressources humaines employées par le secteur public grâce à une reconfiguration des droits et des obligations autour d'une charte du service public et une requalification des compétences grâce à un système de formation entièrement dédié à la formation administrative et aux valeurs de professionnalisme du secteur public (performance, responsabilité et éthique).

#### **III.4) L'efficacité du management public**

Que ça soit dans l'administration centrale ou locale, le défi managérial est, d'une part, lié à la complexité des missions des autorités à savoir : promotion de la concurrence, arbitrage des conflits, préservation du service public et développement du secteur concerné ; d'autre part, l'«Etat régulateur ou stratège » suppose une culture de management avec des exigences de performances. La transparence en est la condition politique. Toute la difficulté consiste à traduire cette exigence nouvelle de gestion dans les rapports de fonctionnement quotidien de l'administration. Une culture de la transparence et de la responsabilité implique une plus grande participation de la société civile aux différents processus de l'action publique : processus de définition des objectifs à long terme, processus de conduite de l'action publique et processus de contrôle de l'action publique. Aujourd'hui l'ouverture des secteurs de services publics en réseau au marché et le transfert du pouvoir de régulation à des autorités distinctes fait du nouveau management public un moyen pour organiser la société civile pour une meilleure participation aux processus de l'action publique et de doter l'administration classique et les institutions de régulation de compétences en rapport avec les exigences particulières des nouvelles régulations dans les activités réticulaires.

---

<sup>1</sup> C'est une réalité qui concerne les pays unitaire jacobin tels que la France et l'Algérie où le processus de décentralisation est jugé d'être inachevé, par contre les Etats fédéraux le degré de décentralisation est tellement avancé que les dirigeants cherchent à centraliser car il y a un énorme gaspillage des ressources surtout financières.

<sup>2</sup> C'est le cas de l'Algérie et de plusieurs pays à deux niveaux infra- étatiques tels que les pays de l'Afrique et de l'Asie de sud-ouest.

### **III.5) Le management, un défi pour la collectivité locale**

A près l'époque de l'Etat providence, l'heure est au partenariat entre les différents acteurs de la vie économique et sociale, à la solidarité, la recherche de tout forme de synergie et à l'ingénierie territoriale. C'est par la suite que la collectivité locale participe à l'amélioration du cadre de vie du citoyen et a la valorisation et le marketing de l'espace, que l'Etat se retire progressivement de la gestion directe de l'économie ce qui a induit la nécessité de la recherche d'un nouveau mode de conduite du processus de développement économique et social au niveau local .C'est grâce au bouleversement des conjonctures économiques, sociales et politiques, que le rôle de l'élu local passe du gestionnaire à l'animateur voir même au régulateur de la vie économique et sociale<sup>1</sup> conformément aux principes de la démocratie et de la décentralisation.

Il n'y a plus de place pour le gaspillage et le droit à l'erreur, ceci implique la mise en œuvre d'une stratégie articulée autour d'une connaissance précise des données socio-économiques et des potentialités de l'identification des domaines de synergie et de solidarité et de formes de partenariat. Toute action de l'élu mérite d'être appréciée et expertisée, cela par le biais de l'audit, du contrôle de performances, de l'évaluation et du contrôle de gestion.

---

<sup>1</sup>La fonction de régulation est difficile à maître en œuvre au niveau local car les politiques de régulations sont plus macro-économiques c'est-à-dire elles doivent englober toute l'économie nationale, alors que l'environnement de la collectivité locale est plus tôt micro-économique.

## **Conclusion**

Comme la théorie l'avait souligné l'impôt a une finalité économique et sociale même si la finalité financière domine les objectifs de l'impôt. Les caractéristiques de l'impôt local et le processus de décentralisation fiscale rendent les objectifs hors financiers de l'impôt encore plus visibles et cela favorise l'action publique des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques de développement local et la mise en valeur des ressources locales, organisées dans un milieu de décentralisation justifié, mais à ne pas tomber dans les limites<sup>1</sup> de cette dernière.

Il faut retenir que le développement local est avant tout une démarche à la fois stratégique et pédagogique, globale et transversale, prenant en compte dans leurs interactions les différents aspects de la vie collective, à côté des logiques sectorielles, thématiques habituellement pratiquées.

Il est réalisé sur un territoire fondé sur des ancrages locaux vivant aux délimitations variables selon les problèmes à traiter et les actions à conduire, à la fois assez vastes et cohérente pour peser sur les évolutions et les décisions des concernés, assez rapprochés pour faire jouer les ressorts des appartenances et des solidarités vécues.

Une condition pour le développement local est le partenariat, en association des acteurs, des réseaux aux positions et aux fonctions différentes mais complémentaires en conjuguant les orientations et les équilibres définis par les instances supérieures, les aspirations et les demandes des groupes locaux, par la conduite d'un processus allant du diagnostic au contrat et à l'évaluation.

La démarche de développement doit être prospective et prévisionnelle avant tout, car fédérée par un projet élaboré en concertation donne sens et cohérence à l'ensemble des objectifs visés par un processus ou un programme complexe où le possible est le prioritaire.

Le management public est un ensemble de techniques de gestion modernes et d'organisation des organismes publics centraux et locaux, qui utilise les deniers publics comme étant une ressource pour avoir comme résultat l'efficacité et l'efficience.

---

<sup>1</sup>Dans des Etats où le processus de décentralisation est dit achevé (une décentralisation très avancée dans toutes ses formes) peut conduire à des mouvements d'autonomie politique voire même de l'indépendance de certaines régions et généralement sont les plus riches, ce qui peut créer une déstabilisation politique du pays et une remise en cause de l'unité nationale.

## Chapitre 2 : La fiscalité locale en Algérie: Analyse et perspectives

### Introduction

La période allant de 1990 à ce jour mérite un examen particulier en matière de fiscalité locale en particulier et des finances locales en général pour deux raisons majeures :

- La première se rapporte à l'avènement du pays au multipartisme ;
- La seconde concerne la volonté d'entrer dans l'économie de marché qui succède à de multiples réformes dans tous les domaines.

A partir de 1992, les effets d'une crise nationale multidimensionnelle marquée par la violence avaient des répercussions profondes sur la gestion de tous les secteurs. Corrélativement, les ressources financières de la Commune et de la Wilaya sont à apprécier différemment par rapport aux périodes précédentes.

Certes, les deux lois<sup>1</sup> ont voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type des investissements et la gestion relevant d'organismes créés ou identifiés par les fonds de participation et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Mais, en se penchant d'avantage sur les dispositions relatives aux finances des collectivités locales, il est possible de se rendre compte de la dépendance étroite en la matière, du niveau central.

La loi du 11 avril 1990 relative à la Commune en son article 146 et la loi du 7 mai 1990 relative à la Wilaya en son article 132 soulignent, selon une formulation identique, que la Commune et la Wilaya sont « responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres » et qui sont constitués par:

- Le produit de la fiscalité et des taxes,
- Le revenu de leur patrimoine,
- Les subventions,
- Les emprunts.

Ces deux lois maintiennent globalement pour les deux collectivités un volume considérable de charges d'interventions.

---

<sup>1</sup> La loi 90-08 et 90-09 portant code de la commune et code de la wilaya du 11-04-1990

Ce champ de compétences ouvert pratiquement à la plupart des domaines d'activités est révélateur de l'ampleur des incidences financières et donne la mesure, notamment pour la commune, du fardeau qu'elle doit supporter compte tenu des moyens financiers et humains dérisoires dont elle dispose.

Pour cela nous avons vu la nécessité de consacrer tout un chapitre pour examiner le potentiel fiscal des communes ainsi que leurs potentiels financiers pour voir si la commune répond au rôle que le nouveau code lui a attribué comme étant acteur de mise en œuvre de politiques publiques locales et acteur institutionnel du développement local, sachant que le facteur financier est comme même le plus important. C'est dans cet ordre d'idées que le présent chapitre consacrer une section entière pour les ressources fiscales des collectivités locales, une autre section partagée entre les autres ressources financières et les critiques que nous puissions apporter au système fiscal local et une dernière section sur les perspectives de réformes du système des finances locales.

## **Section 1 : Les ressources fiscales des collectivités locales**

Le financement des Collectivités Locales repose essentiellement sur des ressources d'origine fiscale d'où la prédominance de celles-ci, sur des ressources d'origine patrimoniale et des subventions de fonctionnement et d'équipement que nous traiterons succinctement, plus tard à raison de nécessité.

### **I) Impositions perçues au profit des collectivités locales (CL) et du fonds commun des collectivités locales (FCCL)**

#### **I.1) Versement Forfaitaire (VF)**

Il génère plus de 20 milliards de dinars<sup>1</sup>. Il y a lieu de signaler l'existence de 30% de chômeurs en 2001<sup>2</sup> réduit presque en moitié durant 2005 et 2006 et d'environ un million de personnes actives non déclarées.

Avant de présenter le champ d'application du (VF) il faut préciser à l'avance qu'après plusieurs réductions sur cet impôt depuis l'année 2001 à 2005. Le Vf est définitivement supprimé en 2006, mais nous trouvons la nécessité de le présenter car il rentre en considération dans

---

<sup>1</sup> Données du ministre des finances in rapport du CNES sur la gestion des finances locales, juin 2001

<sup>2</sup> La gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, rapport du conseil national économique et sociale, juin 2001.

l'échantillon pris en considération en matière d'années d'exercices pour l'illustration pratique qui sera présenté dans le quatrième chapitre.

### **I.1 1) Champ d'application et exonérations du (V F)**

C'est un impôt direct qui touche les sommes payées à titre de traitements, salaires, indemnités et émoluments, pensions et rentes viagères, y compris la valeur des avantages en nature à la charge des personnes physiques et morales et organismes établis en Algérie ou y exerçant une activité payant des traitements, salaires, indemnités et émoluments. Des règles spéciales pour le versement forfaitaire applicables à certaines professions, notamment celles qui relèvent du régime agricole au regard des lois sur la sécurité sociale et celles qui comportent habituellement une rémunération par salaire-pourboires, peuvent être prévues par décret.

Sont exemptées du versement forfaitaire (VF) pendant une période de trois années, à compter de la date de leur mise en exploitation, les activités exercées par les jeunes promoteurs d'investissements éligibles à l'aide du Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes. Cette période est portée à six années lorsque ces activités sont exercées dans une zone à promouvoir. Sont aussi exemptées du versement forfaitaire les indemnités d'assurance chômage ainsi que les pensions de retraite anticipée. Pendant une période de cinq années à compter de l'exercice 1996, les entreprises se livrant à des opérations de vente de biens réalisées à l'exportation sont également exemptées. Cette exonération s'applique en tenant compte du chiffre d'affaires réalisé en devises.

### **I.1.2) Base du versement forfaitaire**

Ne sont pas compris dans les bases du versement forfaitaire les allocations, sommes, pensions et traitements ainsi que les sommes versées à titre de présalaires à l'apprentissage. Sont exclus de l'assiette du versement forfaitaire les avantages en nature correspondant à la nourriture et au logement exclusivement, dont bénéficient les salariés travaillant dans les zones à promouvoir fixées par voie réglementaire.

Sont également exclus de la base du versement forfaitaire les revenus distribués au profit des travailleurs sur les fonds de revenus complémentaires<sup>1</sup>.

### **I.1.3) Calcul et répartition du Versement Forfaitaire**

Le montant du versement forfaitaire est obtenu en appliquant au total des paiements annuels imposables les taux ci-après :

---

<sup>1</sup> Le Vf : Articles 208 à 216 du code des impôts directs et taxes assimilées.

- Traitements, salaires, indemnités et émoluments, y compris la valeur des avantages en nature : 6 %,
- Pensions et rentes viagères : 1 %.

La répartition du VF est faite comme suit

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

## **I.2) Taxe Sur l'Activité Professionnelle (TAP)**

Elle a été instituée par les dispositions de la loi des finances pour 1996 en remplacement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (TAIC) et de la taxe sur l'activité non commerciale (TANC) et la suppression du droit spécifique sur l'essence super, normale, le gas-oil, le pétrole ainsi que sur les lubrifiants et les produits pharmaceutiques. Elle constitue l'une des principales ressources des collectivités locales. Elle peut générer plus de 40 milliards de dinars<sup>1</sup>. Il s'agit d'une taxe en cascade, contestée et qu'il serait difficile de supprimer en raison du montant collecté.

### **I.2.1) Champ d'application**

La TAP est un impôt direct sur les chiffres d'affaires hors TVA qui est due à des recettes brutes réalisées par les contribuables qui, ayant en Algérie une installation professionnelle permanente, exerçant une activité dont les profits relèvent de l'impôt sur le revenu global, dans la catégorie des bénéfices commerciaux et non commerciaux et des bénéfices industriels. Le chiffre d'affaires s'entend du montant des recettes réalisées sur toutes opérations de vente, de service, ou autres. Pour les unités des entreprises de travaux publics et de bâtiments, le chiffre d'affaires est constitué par le montant des encaissements de l'exercice.

### **I.2.2) Les exemptions de la (TAP)**

Les chiffres d'affaires qui ne sont pas compris dans la base de la (TAP) sont :

Les chiffres d'affaires n'excédant pas quatre vingt mille dinars (80.000 DA) s'il s'agit de contribuables dont l'activité principale est de vendre des marchandises et cinquante mille dinars (50.000 DA), s'il s'agit de prestation de services. Les personnes physiques doivent, pour bénéficier de cet avantage, travailler seules et n'utiliser le concours d'aucune personne.

---

<sup>1</sup> Op. Cit. Le rapport du CNES.

Le montant des opérations de vente, portant sur les produits de large consommation soutenus par le budget de l'Etat ou bénéficiant de la compensation.

Le montant des opérations de vente, de transport ou de courtage qui portent sur des objets ou marchandises destinées directement à l'exportation, y compris toutes les opérations de prospection ainsi que les opérations de traitement pour la fabrication de produits pétroliers destinés directement à l'exportation. (Les activités de prospection, de recherche et d'exploitation des hydrocarbures).

Le montant des opérations de vente au détail portant sur les biens stratégiques lorsque la marge de détail n'excède pas 10 %.

### **I.2.3) Calcul et taux de la (TAP)**

Le taux de la taxe sur l'activité professionnelle a été fixé en réduction en 2003 de 2,5% à 2%.

Elle est répartie comme suit :

- Wilaya : 0,59%,
- Commune: 1,30 %,
- FCCL : 0,11%.

Un taux de 70 % de la taxe sur l'activité professionnelle des communes constituant les arrondissements urbains du Gouvernorat du Grand Alger est versé à ce dernier. Les arrondissements urbains conservent un taux de 30 % du produit de cette taxe.<sup>1</sup>

## **II) Impositions perçues au profit exclusif des communes**

### **II.1) Taxe foncière**

Elle génère un milliard de dinars environ<sup>2</sup>; c'est l'impôt communal par excellence. Cette taxe dont l'apport est actuellement insignifiant révèle la faiblesse de l'organisation administrative en général. Les contraintes se rapportent essentiellement au non maîtrise du parc immobilier et de son évolution.

C'est un impôt direct il est composés de la taxe foncière sur le bâti et le non bâti établie dans la commune de situation des biens imposables.

---

<sup>1</sup> La TAP : articles 217 à 240 du CID

<sup>2</sup> Selon la direction générale des impôts la taxe foncière génère une somme très importante malgré la faiblesse de l'organisation administrative en matière de gestion du foncier et sa valorisation.

## **II.1.1) Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties**

### **II.1.1.1) Propriétés Imposables**

La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties sises sur le territoire national, à l'exception de celles qui sont exonérées d'une façon temporaire ou permanente. Sont également soumis à la taxe foncière sur les propriétés bâties : les installations destinées à abriter des personnes et des biens ou à stocker des produits, les installations commerciales situées dans les périmètres des aéroports, ports maritimes, ports ferroviaires et gares, les sols des bâtiments de toute nature, terrains formant une dépendance directe indispensable et les terrains non cultivés employés à un usage commercial ou industriel.

### **II.1.1.2) Exemptions**

#### ***Permanentes***

Sont exemptés de la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la double condition d'être affectés à un service public ou d'utilité générale et d'être improductifs de revenu, les immeubles de l'Etat, des wilaya et des communes ainsi que ceux appartenant aux établissements publics à caractère administratif exerçant une activité dans le domaine de l'enseignement, de la recherche scientifique, de la protection sanitaire et sociale, de la culture et du sport, les édifices affectés à l'exercice du culte, les immeubles appartenant à des Etats étrangers et affectés à la résidence officielle de leurs missions diplomatiques et consulaires, et enfin les installations des exploitations agricoles telles que les hangars, étables et silos.

#### ***Temporaires***

Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties les immeubles ou parties d'immeubles déclarés insalubres ou qui menacent ruine et désaffectés, les propriétés bâties constituant l'unique propriété et l'habitation principale de leurs propriétaires à la double condition que : le montant annuel de l'imposition n'excède pas 800 DA et le montant du revenu mensuel des contribuables concernés ne dépasse pas deux fois le salaire minimum national garanti (SNMG) (Les personnes exonérées sont toutefois, assujetties à une contribution annuelle de 100 DA).

Les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction pendant une durée de 7 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivant celle de leur achèvement ou de leur occupation;

Les constructions et additions de constructions servant aux activités exercées par les jeunes promoteurs d'investissements éligibles à l'aide du Fonds national de soutien à l'emploi des jeunes pendant une période de trois (3) années à compter de leur achèvement.

La durée de cette exonération est de six (6) années lorsque ces constructions et additions de constructions sont installées dans une zone à promouvoir ;

Le logement social locatif appartenant au secteur public

### **II.1.1.3) Base d'Imposition**

La base d'imposition résulte du produit de la valeur locative fiscale au mètre carré de la propriété bâtie, par la superficie imposable. La base d'imposition est déterminée après application d'un taux d'abattement égal à 2 % l'an pour tenir compte de la vétusté. Cet abattement ne peut, toutefois, excéder un maximum de 40%, pour les usines, le taux d'abattement est fixé uniformément à 50 %. La taxe foncière sur les propriétés bâties est établie d'après la valeur locative fiscale déterminée par mètre carré et par zone et sous zone déterminées par voie réglementaire<sup>1</sup>.

### **II.1.1.4) Calcul de la Taxe**

La taxe est calculée en appliquant à la base imposable, le taux ci-dessous :

Propriétés bâties proprement dites : 3 %. Toutefois, les propriétés bâties à usage d'habitation, détenues par les personnes physiques, situées dans des zones à déterminer par voie réglementaire et non occupées, soit à titre personnel et familial, soit au titre d'une location, sont taxées au taux majoré de 10 % .

Terrains constituant une dépendance des propriétés bâties :

- 5 % lorsque leur surface est inférieure ou égale à 500 m<sup>2</sup> ;
- 7 % lorsque leur surface est supérieure à 500 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 1000 m<sup>2</sup>;
- 10 % lorsque leur surface est supérieure à 1000 m<sup>2</sup>.

## **II.2) Taxe Foncière sur les Propriétés non Bâties**

### **II.2.1) Propriétés Imposables**

La taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature à l'exception de celles qui sont exonérées. Elle est due, notamment, pour :

- Les terrains situés dans les secteurs urbanisés ou urbanisables ;
- Les carrières, les sablières et mines à ciel ouvert;
- Les salines et les marais salants ;
- Les terres agricoles.

---

<sup>1</sup> Pour ce qui est des zones et des sous zones voir le détail en annexe 2.

### **II.2.2) Exonérations**

Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés non bâties :

- Les propriétés de l'Etat, des wilayas, des communes et des établissements publics scientifiques, d'enseignement ou d'assistance lorsqu'elles sont affectées à une activité d'utilité générale et non productive de revenu. Cette exonération n'est pas applicable aux propriétés des organismes de l'Etat, des wilayas et des communes, ayant un caractère industriel et commercial.
- Les terrains occupés par les chemins de fer ;
- Les sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

### **II.2.3) Base d'imposition**

La base d'imposition résulte du produit de la valeur locative fiscale des propriétés non bâties exprimées au mètre carré ou à l'hectare, selon le cas, par la superficie imposable.

### **II.2.4) Calcul de la Taxe**

La taxe est calculée en appliquant à la base imposable un taux de 5 % pour les propriétés non bâties situées dans les secteurs non urbanisés.

En ce qui concerne des terrains urbanisés, le taux de la taxe est fixé comme suit :

- 5 % lorsque la superficie des terrains est inférieure ou égale à 500 m<sup>2</sup>;
- 7 % lorsque la superficie des terrains est supérieure à 500 m<sup>2</sup> et inférieure ou égale à 1000 m<sup>2</sup> ;
- 10 % lorsque la superficie des terrains est supérieure à 1000 m<sup>2</sup> ;
- 3 % pour les terres agricoles.

Toutefois, pour les terrains situés dans les secteurs urbanisés ou urbanisables qui n'ont pas fait l'objet d'un début de construction depuis dix (10) ans, les droits dus au titre de la taxe foncière sont majorés de 25 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1998. <sup>1</sup>

### **II.3) Taxe d'Assainissement**

C'est un impôt direct composé jusqu'à 1994 de deux taxes : la taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères et Taxe de Déversement à l'égout abrogée par la loi de finance pour 1994.

Depuis 2005 la taxe d'assainissement est versée à l'office national d'assainissement (ONA), car il est prévu qu'à partir de 2008 c'est ce dernier qui prendra en charge la gestion de tous les réseaux d'assainissement de toutes les communes algériennes.

---

<sup>1</sup> La taxe foncière : articles 248 à 262 du CID.

### **II.3.1) Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères**

Il est établi au profit des communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères, une taxe annuelle d'enlèvement des ordures ménagères sur toutes les propriétés bâties. Elle est établie annuellement au nom des propriétaires ou usufruitiers. Elle est à la charge du locataire qui peut être recherché conjointement et solidairement avec le propriétaire pour son paiement. Le montant de la taxe est fixé comme suit :

- 375 DA par foyer situé dans une commune de moins de 50.000 habitants ;
- 500 DA par foyer situé dans une commune de 50.000 habitants et plus;
- 1000 DA par local commercial, artisanal, non commercial ou assimilé, situé dans une commune de moins de 50.000 habitants;
- 1.250 DA par local commercial, artisanal, non commercial ou assimilé, situé dans une commune de 50.000 habitants et plus;
- 2.500 DA à 40.000 DA, déterminé par arrêté du président de l'APC et approuvé par l'autorité de tutelle, par local industriel, commercial, artisanal ou assimilé produisant des quantités de déchets supérieures à celles des catégories ci-dessus, quel que soit le nombre d'habitants de la commune.
- 2.000 DA à 4.000 déterminé par arrêté du président après délibération de l'APC, par terrain aménagé pour camping et caravanes.

Les propriétés bâties qui ne bénéficient pas des services d'enlèvement des ordures ménagères sont exemptées de la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères<sup>1</sup>

### **II.4) Les taxes parafiscales**

On distingue plusieurs taxes parafiscales qui sont destinées au profit exclusif de la commune. Elles sont plus nombreuses que les impôts directs que reçoivent ces communes. C'est des produits qui ne sont pas garantis d'une recette consistante, vue la difficulté de faire des prévisions sur leurs montants dès le départ, d'une part, et d'autre part ces taxes représentent moins de 80% du nombre d'impôts et taxes qui reviennent exclusivement aux communes.

On distingue alors :

#### **II.4.1) La taxe de séjour**

Elle a été réinstituée en 1996 au profit des communes classées en stations touristiques, climatiques, hydrominérales, balnéaires ou mixtes.

Cette taxe est établie sur les personnes non domiciliées dans la Commune et n'y possédant pas de résidence pour laquelle elles sont passibles de la taxe foncière.

---

<sup>1</sup> La taxe d'assainissement : articles 263 à 266 du CID

Le tarif de cette taxe est calculé par personne et par journée; il ne peut être inférieur à 10 DA /jour ni supérieure à 20 DA sans excéder 50 DA par famille.

Cette taxe est perçue par l'intermédiaire des logeurs hôteliers et propriétaires de locaux utilisés pour le logement des curistes ou touristes. Elle est versée sous leur responsabilité aux receveurs des impôts au titre des recettes de la fiscalité locale communale.

Sont exemptés de la taxe de séjour :

- Les personnes bénéficiant de prise en charge par la caisse de sécurité sociale ;
- Les Handicapés physiques ;
- Les moudjahiddines, réformé du fait de la guerre de libération ;
- Les veuves de chouhada et de moudjahiddines<sup>1</sup>.

#### **II.4.2) La taxe à l'abattage**

Elle est perçue au profit des communes à l'occasion d'abattage d'animaux: bovidés, ovidés, caprins, équidés, camelin.

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

- Commune: 3,5 DA le Kg,
- Fonds d'affectation spéciale n° 302-70 dit "fonds de protection Zoo- sanitaire » : 1,5DA le Kg<sup>2</sup>.

**Remarque :** Actuellement et depuis 2005 la taxe à l'abatage est versée intégralement au FCCL.

#### **II.4.3) Taxe de trottoir**

Elle est instituée par les communes pour l'entretien et la remise en état des trottoirs après exécution des travaux pour les propriétaires des immeubles riverains des voies publiques.

L'institution de cette taxe se justifie par l'utilité publique des trottoirs, leurs mises en état sont partagées entre la commune et le propriétaire. Toutefois la part mise à la charge du propriétaire ne doit pas dépasser la moitié des dépenses totales.

#### **II.4.4) La taxe d'habitation**

C'est une taxe annuelle d'habitation due pour tous les locaux à usage d'habitation ou professionnel situés les communes chefs lieux de daïra, ainsi que l'ensemble des communes des wilayas d'Alger, Constantine, Annaba et Oran<sup>3</sup>. Le prélèvement est effectué par le biais de la SONELGAZ sur les factures de paiement d'électricité.

<sup>1</sup> Article 59 à63 de la loi de finance pour 1998.

<sup>2</sup> Article 144 à168 du code des impôts indirects (CII)

<sup>3</sup> Article 67 du code des procédures fiscales (CPF)

En sont exemptés les habitants à faible revenu résidant dans les quartiers démunis, dont la liste est fixée par l'assemblée populaire de wilayat. Les montants sont fixés à 300 DA pour les locaux à usage d'habitation et de 1.200 Da pour les locaux à usage professionnel.

#### **II.4.5) La taxe sur les spectacles**

Elle concerne les spectacles, jeux, soirées musicales ou théâtrales, concerts et divertissement de toute nature organisés dans un but commercial et lucratif. La taxe est fixée à 10% des recettes brutes réalisées, prélevée à la fin du spectacle.

#### **II.4.6) Les droits de fête et de réjouissance**

Le montant de ce droit, constaté par titre de recette délivrée par la commune à la partie versante, est payable au comptant, avant le début de la réjouissance. Les tarifs sont fixés à :

- 800 DA par jour lorsque la réjouissance ne va pas au-delà de 19H00
- 1000 à 1 500 par jour lorsque la réjouissance se prolonge au-delà de 19H00.

#### **II.4.7) La taxe sur les affiches et plaques professionnelles**

Instituée par les dispositions de l'article 56 de la loi de finance 2000, cette taxe est déterminée selon les critères de la nature de l'affichage ou de la plaque, leurs dimensions, est acquittée avant l'affichage par une quittance au près du receveur communal. La tarification est la suivante :

- Les affiches sur papier ordinaire, imprimés ou manuscrites entre 20 et 30 Da ;
- Les affiches sur papier préparés ou protégées entre 40 et 80 Da ;
- Les affiches peintes entre 100 et 150 Da ;
- Les affiches lumineuses 200Da/m<sup>2</sup> ;
- Les affiches professionnelles entre 500 et 750 Da.

#### **II.4.8) Les permis immobiliers**

Elle est établie à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au profit des communes ; une taxe spéciale sur les permis immobiliers<sup>1</sup>.

Sont assujettis lors de leur livraison les permis et certificats suivant :

***Les permis de construire*** : les tarifs sont liés au montant de la construction comme suite :

- Un montant de 750.000 Da taxé à 1500Da ;
- Un montant de 1.000.000 Da est taxé à 2500 Da ;
- Un montant de 1.500.000 Da est taxé à 4.00 Da ;
- Un montant de 2.000.000 Da est taxé à 4.000 Da ;
- Un montant de 3.000.000 Da est taxé à 20.000 Da ;

<sup>1</sup> Article 55 de la loi de finance 2000.



**III.1.1) Champ d'application**

Sont imposables à la taxe sur la valeur ajoutée les opérations de ventes, les travaux immobiliers et les prestations de services autres que celles soumises aux taxes spéciales, revêtant un caractère industriel, commercial ou artisanal et réalisées en Algérie, à titre habituel ou occasionnel.

Cette taxe s'applique quels que soient le statut juridique des personnes qui interviennent pour la réalisation des opérations imposables ou leur situation au regard de tous autres impôts ainsi que la forme ou la nature de leur intervention et les opérations d'importation.

**III.1.2) Opérations Obligatoirement imposables**

Sont obligatoirement soumis à la taxe sur la valeur ajoutée :

- Les ventes et les livraisons faites par les producteurs ;
- Les travaux immobiliers ;
- Les ventes et les livraisons en l'état de produits ou marchandises imposables importées, réalisées dans les conditions de gros par les commerçants importateurs;
- Les ventes faites par les commerçants grossistes;
- Les livraisons à eux-mêmes :
- Les opérations de location, les prestations de services, les travaux d'études et de recherche ainsi que toutes opérations autres que les ventes et les travaux immobiliers ;
- Les ventes d'immeubles ou de fonds de commerce effectuées par les personnes qui, habituellement ou occasionnellement, achètent ces biens en leur nom en vue de leur revente ;
- Le commerce des objets d'occasion, autres que les outils, composés en tout ou partie de platine, d'or ou d'argent, de pierres gemmes naturelles, œuvres d'art originales, objets d'antiquité et de collection;
- Les opérations effectuées dans le cadre de l'exercice d'une profession libérale réalisées par les personnes physiques et les sociétés, à l'exclusion des opérations à caractère médical, paramédical et vétérinaire ;
- Les spectacles, jeux et divertissements de toute nature organisés par toutes personnes même agissant sous le couvert d'associations régies par la législation en vigueur ;
- Les prestations relatives au téléphone et au télex rendues par les services des postes et télécommunications ;
- Les opérations de ventes faites par les grandes surfaces ;
- Les opérations réalisées par les banques et les compagnies d'assurances.

### III.1.3) Opérations Imposables par option

Peuvent, sur leur déclaration, opter pour la qualité de redevables de la taxe sur la valeur ajoutée, les personnes physiques ou morales dont l'activité se situe hors du champ d'application de la taxe, dans la mesure où elles livrent :

- A l'exportation ;
- Aux sociétés pétrolières ;
- A d'autres redevables de la taxe ;
- A des entreprises bénéficiant du régime des achats en franchise.

### III.1.4) Taux de la TVA

Le taux majoré, le taux normal, le taux réduit et le taux réduit spécial, en remplacement des 18 taux appliqués dans le cadre de la TUGP-TUGPS, pour être réduite à partir de janvier 1995 à trois taux: le taux normal de 21%, le taux réduit de 13% et le taux réduit spécial de 7%.

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

La loi de finances complémentaire 2001, examinée lors du Conseil des Ministres du 11 juin 2001 préconise la suspension de l'application de la TVA au taux de 7% aux petits commerçants soumis au régime du forfait et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 million de dinars. La répartition du produit de la taxe s'effectue, comme suit <sup>1</sup>:

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

Il y a lieu de signaler que Les opérations de banques et assurances qui sont soumises désormais à la TVA étaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1995 assujetties à la taxe sur les opérations des banques et des assurances (TOBA), versée en totalité au FCCL soit une perte de 6 milliards de DA non compensée par le budget de l'Etat;

La liste des exemptions et des exonérations est très vaste et très complexe; il suffit à cet égard de se référer au code des taxes sur le chiffre d'affaires;

La TVA au profit des Collectivités Locales qui était de 17% a été ramenée à 15%, ce qui constitue pour elles une moins-value de plus de 2 milliards de DA.

---

<sup>1</sup>Impôt d'une grande rentabilité, la TVA constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays et est affectée dans sa totalité au budget de l'Etat.

La perte résultant de l'intégration de la TOBA dans la TVA et la réduction de la TVA pour les Collectivités Locales s'élève à plus de 8 milliards de DA, non compensés, alors que les Collectivités Locales enregistraient à l'époque plus de 1.000 communes déficitaires.<sup>1</sup>

### **III.2) Impôt sur le patrimoine (ISP)**

C'est un impôt direct réparti entre l'Etat, la commune et le fonds commun de logement. Les ressources patrimoniales ne représentent que 8% dans la structure des ressources des communes. La faiblesse de ces produits domaniaux est due à un certain nombre de facteurs dont notamment la tenue régulière du sommier de consistance par la plupart des communes<sup>2</sup>.

#### **III.2.1) Champ d'application**

Sont soumises à l'impôt sur le patrimoine :

- Les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en Algérie, à raison de leurs biens situés en Algérie ou hors d'Algérie;
- Les personnes physiques n'ayant pas leur domicile fiscal en Algérie, à raison de leurs biens situés en Algérie. Les conditions d'assujettissement sont appréciées au 1er Janvier de chaque année.

#### **III.2.2) Base d'imposition**

La base d'imposition est constituée par la valeur nette au 1<sup>er</sup> janvier des biens, droits et valeur imposable des personnes précitées et qui sont assujettis obligatoirement à déclaration :

- Les biens immobiliers bâtis et non bâtis ;
- Les droits réels immobiliers ;
- Les biens immobiliers ;
- Les véhicules particuliers automobiles d'une cylindrée supérieure à 1.000 cm<sup>2</sup> et motocycles d'une cylindrée supérieure à 125 cm<sup>2</sup> ;
- Les yachts et bateaux de plaisance ;
- Les avions de tourisme ;
- Les chevaux de cours.

#### **III.2.3) Biens Exonérés**

La valeur de capitalisation des rentes viagères constituées dans le cadre d'une activité professionnelle auprès d'organismes institutionnels moyennant le versement de primes périodiques et régulièrement échelonnées pendant une durée d'au moins quinze ans et dont l'entrée en jouissance est subordonnée à la cessation de l'activité professionnelle à raison de

---

<sup>1</sup> Op. Cit. CNES

<sup>2</sup> Idem.

laquelle les primes ont été versées n'est pas comprise dans l'assiette de l'impôt.

Les rentes ou indemnités perçues en réparation de dommages corporels sont exclues du patrimoine des personnes bénéficiaires. Les biens professionnels ne sont pas pris en compte pour l'assiette de l'impôt.

Sont considérés comme des biens professionnels : Les biens nécessaires à l'exercice d'une profession industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale et les parts et actions de sociétés. Les parts ou actions de société ayant pour activité principale la gestion de leur propre patrimoine mobilier ou immobilier, ne sont pas considérées comme des biens professionnels

#### **III.2.4) Base et répartition de l' (ISP)**

L'impôt est déterminé par application d'un barème progressif de 0,5% pour des bases progressives de 20.000.000, 2x10.000.000 et 20.000.000 à l'ensemble du patrimoine, d'où le taux marginal supérieur est de 2,5% pour une base d'imposition supérieure à 50 millions de dinars. Il est de 0% pour une base inférieur à 80000 de dinars.

La répartition de l'impôt sur le patrimoine est fixée comme suit :

- 60 % au budget de l'Etat ;
- 20 % aux budgets communaux ;
- 20 % au compte d'affectation spécial n° 302-050 intitulé : Fonds National du Logement.

#### **III.3) La vignette automobile (VA)**

Elle est mise à la charge de toute personne physique ou morale possédant un véhicule imposable<sup>1</sup>.

##### **III.3.1) Tarifs d'application et répartition de la (VA)**

Les tarifs de la vignette automobile sont fixés selon l'âge et le tonnage du véhicule, pour chaque catégorie du véhicule:

- Utilitaire et d'exploitation ;
- Transport de voyageurs ;
- Tourisme et véhicules aménagés, différenciés selon la puissance du véhicule.

Elle est répartie comme suit :

- Etat : 20%,
- FCCL / 80%(Prés de 2,5 milliards de DA)

Le tableau ci-après détermine les tarifs applicables à chaque catégorie de véhicule

<sup>1</sup> Article 299 du code du timbre.

**Tableau n°1 : Tarifs de la taxe automobile**

Désignation des véhicules		véhicules de - 5 ans		véhicules de + 5 ans	
<b>Véhicules utilitaire et d'exploitation ; catégories 2,3 et 5</b>					
-Jusqu'à 2,5 tonnes : à l'exception des véhicules touristiques aménagés en véhicules utilitaires.		5.000		2.000	
-2,5 > tonnes > 5,5		10.000		4.000	
-plus de 5,5 tonnes		15.000		7.000	
<b>Véhicules de transport en commun voyageur : categorie4</b>					
-Véhicule de moins de 9 sièges		4.000		2.000	
-minibus de 9 à 27 sièges		6.000		3.000	
-autocar de 28 à 61 sièges					
-autobus de plus de 61 sièges		15.000		7.000	
<b>Véhicules de tourisme et véhicules aménagés en utilitaire, d'une puissance de :</b>	<b>Mois de 3 ans</b>	<b>Entre 3 et 6 ans</b>	<b>Entre 6 et 10 ans</b>	<b>Plus de 10 ans</b>	
-jusqu'à 6 CV	1.500	1.000	700	300	
-de 7 à 9 CV	3.000	2.000	1.500	1.000	
-10 CV et plus	8.000	4.000	3.000	2.000	

SOURCE : la direction des Impôts, wilaya de Tizi-Ouzou.

**III.3.2) Les exemptions de la (VA)**

Des exemptions existent et concernent :

- Les véhicules appartenant à l'Etat et aux collectivités locales;
- Les véhicules dont les propriétaires bénéficient de privilèges diplomatiques ou consulaires;
- Les véhicules équipés de matériel sanitaire;
- Les véhicules équipés de matériel d'incendie;
- Les véhicules équipés, destinés aux handicapés.

Les véhicules qui ne sont pas concerné par la VA sont :

- Les tracteurs et autre engins agricole ;
- Les véhicules de moins de 4 roues ;
- Les engins de travaux publics ;
- Les remorques.

### **III.4) Les produits fiscaux fixés par la loi minière**

La loi 01-01 du 03 juillet 2001 portant loi minière réserve des quotes-parts au profit des collectivités locales, on retrouve alors<sup>1</sup> une redevance une taxe et un impôt.

#### **III.4.1) La redevance d'extraction**

Elle est perçue sur la base d'un barème annexé à la loi minière, et assise sur la qualité de matière brute extraite dont la valeur unitaire est proportionnelle à la valeur des produits miniers marchands. Concernant les métaux précieux et les pierres précieuses, l'assiette est déclarée par la quantité des produits marchands obtenus.

La redevance d'extraction est payée auprès du receveur des impôts sur la base d'une déclaration spontanée au plus tard le 31 mars de chaque année. Une quote-part du produit de la redevance est versée au profit du FCCL et des communes, dont le taux est fixé par voie réglementaire.

#### **III.4.2) La taxe superficière**

Elle est perçue sur la base d'un barème, elle est due aux titulaires d'un permis d'exploitation et/ou d'un titre minier d'exploitation.

Le paiement de la taxe se fait au près du receveur des impôts soit au début de l'année civile soit au moment de la délivrance du titre ou de son renouvellement au prorata du nombre de mois restant de l'année civile. Une quote-part du produit de cette taxe est versée au profit du FCCL est des communes dont le taux est fixé par voie réglementaire.

#### **III.4.3) L'impôt sur les bénéfices miniers (IBM)**

C'est un impôt auquel sont soumises les entreprises d'exploitation minière. Il obéit sous réserve des dispositions de la loi minière, aux mêmes conditions que celles applicables pour la liquidation et le recouvrement de l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Les taux sont fixés à 33%, il est réparti comme suit<sup>2</sup> :

- 30% au profit de l'Etat ;
- 03% au profit des collectivités locales.

### **III.5) Les taxes destinées à la protection de l'environnement « fiscalité écologique »**

Ce sont de nouvelles ressources pour les communes instituées par les lois de finances de 2002 et de 2003 et le début d'une authentique réforme des finances locales<sup>3</sup>. Ces taxes sont destinées en partie aux profits des communes dans le but de préserver l'environnement dans un

<sup>1</sup> Loi N° 01-01 du 03 juillet 2001.

<sup>2</sup> A. Bouderbala, séminaire sur les finances locales. 31.03.2003, conseil de la nation. Alger.

<sup>3</sup> C. Rahmani, « Les finances des communes algériennes : insincérité, défi et bonne gouvernance », éd Casbah, Alger 2002, p 69.

souci de développement durable qui vise en plus du développement économique et social une dimension environnementale pour prolonger la situation du développement dans l'espace et dans le temps.

Il est institué une taxe d'incitation au déstockage, fixées à 10.500 DA par tonne stockée des déchets industriels spéciaux et/ou dangereux<sup>1</sup>.

Une taxe est instituée sur les déchets liés aux activités de soin des hôpitaux et cliniques à un taux de référence de 24.000 DA/Tonne. Le tonnage concerné est arrêté en fonction des capacités et type de soins de chaque établissement concerné ou par mesure directe<sup>2</sup>.

Il est institué une taxe complémentaire sur la pollution atmosphérique d'origine industrielle sur les quantités émises dépassant la valeur limitée. Les taux de base annuelle sont déterminés par la loi de finance pour 2000. Il est institué un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 5 en fonction du taux de dépassement des valeurs limites<sup>3</sup>.

Le produit des trois taxes précitées est affecté comme suit :

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

Il est institué par la loi de finance 2003 une autre taxe complémentaire sur les eaux industrielles, basée sur le volume rejeté et la charge de la pollution générée par l'activité en dépassement des valeurs limites telles que fixées par la loi de finance 2000 avec un même coefficient de corrélation pour la taxe de pollution atmosphérique.

Le produit est affecté comme suit :

- 25% au profit des communes
- 25% au profit du trésor public
- 50% au profit du fonds national de l'environnement et de la dépollution (FNEP).

---

<sup>1</sup> Article 203 de la loi de finance 2002

<sup>2</sup> Article 204 de la loi de finance 2002.

<sup>3</sup> Article 205 de la loi de finance 2002.

---

## **Section 02 : Les autres ressources communales et évaluation du système fiscal local**

Avant de passer aux différentes critiques de la fiscalité locale algérienne en particulier et des finances locales en général, on voit la nécessité de présenter succinctement les autres ressources locales surtout les ressources qui proviennent du FCCL car les ressources de ce dernier relèvent directement du système fiscal local.

On distingue alors en dehors des ressources fiscales, des ressources internes et externes

### **I) Les ressources internes**

C'est des ressources qui proviennent des produits d'exploitation, des produits domaniaux et de l'autofinancement.

#### **I.1) Les produits d'exploitation et domaniaux**

Les communes génèrent des ressources propres à elle en exploitant leurs produits à savoir la vente des produits et des services tels que les droits d'entrée aux musées, les droits de visite et de poinçonnage de viande, les taxes funéraires (tels que les droits d'inhumation), location de biens meubles, cession du matériel, les produits financiers dus au placement des excédents budgétaires dans les institutions financières.

Les communes génèrent aussi des recettes des produits domaniaux à savoir les locations des immeubles, les aliénations d'immeubles, concessions dans les cimetières, les droits de stationnement, les droits de place pour installation de foires, marchés et braderie, les droits de voirie et les ventes de récoltes.

#### **I.1.1) Faiblesse des ressources internes**

Les recettes domaniales et patrimoniales se caractérisent par leur extrême faiblesse par rapport aux recettes fiscales. Cette faiblesse s'explique en grande partie par la cession de la quasi-totalité de ce patrimoine productif de revenus, dans le cadre de la loi 1981, relative à la vente des biens de l'Etat. La gestion du patrimoine restant se pose en termes de valorisation et de maintenance, faute de ressources affectées à leur entretien indispensable, compte tenu d'un degré de vétusté prononcé. Certaines Collectivités Locales appliquent des tarifs anormalement bas pour des biens susceptibles de leur rapporter des ressources substantielles. Elles disposent, en effet d'un patrimoine, servant de support à des activités économiques dont elles ne bénéficient presque pas. Ce patrimoine constitue non seulement une charge pour les collectivités locales, mais fournit au citoyen une image dégradée de l'administration.

Les formules préconisées par la législation en vigueur pour la gestion des services publics sont insuffisamment appliquées, alors qu'elles peuvent procurer des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins primordiaux des populations.

### **I.2) L'autofinancement**

La section fonctionnement et investissement constituent deux ensembles séparés du budget des communes, gérées distinctement. Néanmoins, malgré leur caractère distinct, elles sont étroitement coordonnées par des mouvements de transfert de l'une vers l'autre.

Dans ce sens, le financement d'une partie des dépenses d'investissement est assuré par un prélèvement sur les recettes de la section fonctionnement. Le taux de ce prélèvement ne doit en aucun cas être inférieur à 10%. Cette mesure d'autofinancement a pour but, d'assurer annuellement un minimum d'investissement en faveur de leur patrimoine et pour équilibrer obligatoirement la section équipement.

## **II) Les ressources externes**

### **II.1) Les subventions de péréquation**

On distingue les subventions émanant de l'Etat et celles octroyées par le FCCL.

Les communes bénéficient de recettes indirectes à travers les plans communaux de développement (PCD) octroyés sur le budget d'équipement.

#### **II.1.1) Les subventions émanant de l'Etat**

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

La péréquation est vue alors comme solution pour corriger les déséquilibres régionaux. Dans ce contexte l'Etat transfère des ressources supplémentaires aux collectivités dans le seul but de réduire les écarts financiers entre les collectivités riches et pauvres. L'Etat transfère alors des fonds sous forme de :

- ***Dotations globales de fonctionnement*** ; Affecter sous la base du ratio de richesse qui consiste en un rapport entre le montant des impôts directs et le nombre d'habitant de la commune en prenant en compte la moyenne nationale des ressources affectées aux collectivités locales et les ressources considérées

de celles-ci ainsi de la différence positive des moyennes précitées.

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

**Remarque :** Les subventions d'équilibre sont attribuées par le FCCL.

### **II.1.2) L'emploi des ressources communales**

Les principaux postes de dépenses des budgets communaux sont:

- Les dépenses de fonctionnement,
- Les charges de personnel (près de 70%) ;
- L'autofinancement (10% taux minimum obligatoire réglementaire) ;
- 7% destinés au fonds de Wilaya pour la promotion des initiatives de la jeunesse ;
- 2% versés au fonds de garantie, pour garantir les impositions fiscales.

Les quatre postes qui totalisent 89% des dépenses de fonctionnement révèlent qu'il ne reste qu'à peine 11% pour le fonctionnement des autres services.

### **II.2) Les subventions du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL)**

Les subventions du FCCL sont considérées comme étant une ressource fiscale indirecte des communes du simple fait que les ressources de cette institution proviennent exclusivement du produit de la fiscalité locale. En dehors des transfères de l'Etat, le passage d'une partie du produit fiscal local par le FCCL est aussi une manière de réduire les disparités fiscales qui peuvent exister entre les différentes collectivités à cause de la mobilité parfaite des agents économiques entre les localités.

#### **II.2.1.) Les ressources du FCCL**

Les ressources du FCCL sont constituées de quote-part d'impôts et taxes définies par les codes fiscaux et modifiées éventuellement par les lois de finances.

Les ressources fiscales du FCCL sont :

- TAP
- VF jusqu'à 2006, année de suppression.
- TVA
- Vignette automobile

## **II.2.2) Répartition des ressources du fonds commun des collectivités locales**

Les ressources du fonds commun des Collectivités Locales sont gérées à travers:

- le fonds de solidarité des collectivités locales.
- le fonds de garantie des collectivités locales.

### **II.2.2.1) Le Fonds de solidarité des collectivités locales**

Deux 02 types d'opérations destinées aux budgets locaux sont prévus:

- Péréquation et subvention exceptionnelle pour la section fonctionnement, ainsi que pour la formation des élus et des fonctionnaires locaux;
- Subvention d'équipement et d'investissement pour la section d'équipement des budgets locaux.

#### ***Attribution de péréquation***

Elle est en fait une dotation de fonctionnement pour les collectivités locales. Son mode de répartition répond au souci d'atténuer les inégalités et les disparités de ressources financières existantes entre les communes et entre les Wilayas. Pour la répartition de cette péréquation, il est pris en considération, le nombre d'habitants et la situation financière de la collectivité locale. Les communes dont le ratio de richesse est supérieur ou égal au ratio d'équilibre national, ne bénéficient pas la péréquation.

L'ampleur de cet écart de richesse entre les communes devrait être pris en partie par cette attribution de péréquation. En effet les communes dont l'indice de richesse par habitant est inférieur à l'indice moyen d'équilibre sont au nombre de 1103<sup>1</sup> communes. C'est donc exclusivement vers ces communes démunies que l'effort dans l'octroi de cette allocation devrait s'orienter.

La formule de calcul de l'attribution de péréquation consiste à multiplier la différence positive entre le ratio d'équilibre moyen qui est de 648 DA pour l'année 2000 et le ratio de la Commune par le nombre d'habitants de la commune.

#### ***Les subventions exceptionnelles***

Le décret relatif au FCCL prévoit deux types de subventions exceptionnelles pour lesquelles il est réservé 5% du budget du fonds de solidarité locale.

Il s'agit de subventions exceptionnelles d'équilibre destinées aux Collectivités Locales confrontées à une situation financière particulièrement difficile et dont les ressources globales ne

---

<sup>1</sup> Selon l'étude du CNEAP sur la typologie des collectivités locales, en 2002.

parviennent pas à couvrir les charges obligatoires (salaires et charges annexes : frais de PTT, Sonelgaz, Eau..) d'où le rôle complémentaire de cette subvention par rapport à l'attribution de péréquation.

Le FCCL accorde également dans ce cadre des subventions exceptionnelles aux Collectivités Locales pour événements calamiteux ou imprévisibles à titre de secours d'urgence en attendant la mise en place par l'Etat d'un dispositif d'aide et d'assistance aux Collectivités Locales victimes de calamités naturelles.

Outre ces actions de soutien aux budgets de fonctionnement des communes, il est prévu une troisième en direction du développement local, il s'agit des subventions d'équipement.

#### ***Les subventions d'équipement***

L'aide du FCCL à l'équipement et à l'investissement local constitue une autre mission du FCCL et représente les 40% restants de son budget de solidarité. Cette subvention est accordée pour financer totalement ou partiellement des projets d'équipement précis entrant notamment dans les domaines de : l'alimentation en eau potable (AEP), l'assainissement, l'électrification et les aménagements divers, etc...

##### **II.2.2.2) Le fonds de garantie**

Depuis 1995, les fonds de garantie des communes et des Wilayas sont gérés par le FCCL. Ces deux fonds ont pour objectif la compensation des moins-values fiscales enregistrées par les Collectivités Locales et constituées par la différence entre les prévisions et les réalisations. Les recettes de ces deux fonds proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2% des prévisions fiscales des communes et des Wilayas.

##### **II.2.3) Répartition effective des ressources du FCCL**

La situation du pays durant la dernière décennie, notamment au plan sécuritaire, a amené le FCCL à réorienter ses interventions en vue de participer à la prise en charge financière des salaires de la garde communale, d'une part, et du déficit budgétaire de plus en plus croissant des communes, d'autre part.

##### **II.2.3.1) La contribution au fonctionnement de la garde communale**

Depuis 1995, le FCCL a été amené à accorder une contribution annuelle au profit de la garde communale pour faire face à ses charges de fonctionnement. Les besoins actuels de la garde communale sont estimés à 31,5 milliards DA pour lesquels le budget de l'Etat contribue à hauteur de 50%. Cette intervention du FCCL s'effectue au détriment de l'action du développement local, d'autant plus que les communes sont toujours dans une situation financière précaire.

### II.2.3.2) Le déficit budgétaire des communes

Sur le plan réglementaire, le FCCL devrait consacrer 5% de ses ressources à la couverture du déficit budgétaire des collectivités locales. Or, l'ampleur du déficit budgétaire des communes est telle que ces 5% des ressources (soit 1 milliard de DA environ) couvre à peine 6% de ces déficits<sup>1</sup>. Cette grave situation a amené le conseil d'orientation à ne plus appliquer la répartition retenue par les textes, à affecter la quasi-totalité des ressources du fonds de solidarité à ces deux types de dépenses<sup>2</sup>. Ainsi, le Conseil d'orientation du FCCL affecte annuellement une dotation de 9 milliards DA au titre de la subvention exceptionnelle d'équilibre, ce qui ne couvre que 58% des besoins réels des communes. Cette subvention d'équilibre est répartie en fonction des paramètres de solidarité ci-après :

- Ratio de richesse de la commune selon la population ;
- Zone géographique ;
- Longueur de la voirie ;
- Réseaux d'assainissement ;
- Réseaux d'éclairage.

### II.3) L'emprunt

Les collectivités locales qui veulent diversifier leur choix de financement, leur permettant une certaine liberté de sélection des programmes d'investissement, recourent à l'emprunt qui ne peut être également utilisé que pour financer un investissement permettant un élargissement des moyens des collectivités locales et de leur compétences.

L'emprunt local provient essentiellement de l'Etat. Il est attribué par le biais du Trésor public sous forme de prêt ou d'avance aux communes. Des comptes spéciaux du trésor sont ouverts intitulés « compte de prêt » et « compte d'avance ». Quant au crédit bancaire, les principales institutions appelées à financer les opérations d'équipements et d'investissement, on trouve la Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance qui s'occupe des prêts destinés au financement des équipements des communes et des wilayas aussi, et la Banque de Développement Local spécialisée dans les opérations spéciales de financement des communes.

<sup>1</sup> CNES op. Cit. Chiffre pour 2001.

<sup>2</sup> Les subventions exceptionnelles d'équilibre et les subventions d'équipement.

#### **II.4) Les dons et legs**

Les communes peuvent bénéficier de libéralités consenties soit du vivant des donateurs (donation entre vifs) soit par testament (lègue). Ces libéralités doivent être soumises aux APC qui peuvent, soit de les accepter soit de les refuser, même si les familles élèvent une réclamation contre la quotité ou la validité de ces libéralités. En cas d'acceptation, c'est au receveur communal de prendre en charge le recouvrement du montant des libéralités ou de provoquer la délivrance des biens donnés ou légués.

### **III) Conséquences du système de fiscalité et des finances locales**

Le système de fiscalité local présente plusieurs caractéristiques

#### **III.1) Les limites de la fiscalité locale**

##### **III.1.1) La défaillance du système fiscal**

Le système fiscal est lourd, complexe et inadapté aux besoins des Communes. En d'autres lieux, la fiscalité locale, et particulièrement la taxe foncière, constitue la principale source de financement des activités de la Commune. En outre, c'est l'Etat qui crée l'impôt par voie législative, fixe l'assiette, décide des exonérations et procède aux recouvrements. C'est à peine si l'Assemblée populaire communale fixe le montant du prélèvement pour quelques taxes minimales. La base d'imposition, dans la plupart des cas est soit insuffisante, soit anachronique, surtout en ce qui concerne la fiscalité indirecte où l'impôt est d'un rendement faible.

Il faut signaler l'inégale répartition du produit de la fiscalité entre l'Etat et les collectivités locales, bien sûr il est au profit de l'Etat. C'est l'une des causes qui fait que la Commune n'est pas du tout intéressée à prélever l'impôt puisqu'elle ne peut pas le consommer directement et localement. Elle préfère demander des subventions, c'est plus payant et moins risqué.

Enfin, le système fiscal est rigide ou figé. La matière imposable évolue lentement, dépassée par le double effet du coût de la vie et de l'inflation. La loi 90-08 reprend quasiment dans les mêmes termes la loi 81-09<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> E. Taib : professeur à l'ENA d'Alger, cours sur l'analyse du code communal de 1990,

**Tableau n°2 : Evolution des recettes fiscales des communes en million de dinars**

Année Impôt	2000	2001	2002	2003	2004
TAP	28555	28850	29125	31179	37150
VF	6790	7410	5669	4747	3847
TVA	6832	7431	9139	10120	12348
TF/TA	2045	1773	1837	1447	1583
TH					1867
ISP	1	1.2	2	2.2	2.6

Source : La direction générale des impôts

**Tableau n° 3: Evolution des recettes fiscales des communes et du FCCL en million de dinars**

Année désignation	2000	2001	2002	2003	2004
C L	91590	95740	95652	98552	113492
FCCL	66373	61383	61704	56713	48249
total	157963	157123	157356	155265	161741

Source : Ministère de l'intérieure et des collectivités locales

**III.1.2) Les ressources fiscales ne sont pas à la disposition des communes**

La décentralisation a oublié de conférer aux collectivités locales la décision dans la libre utilisation de ces ressources même dans le cas de ses propres ressources. Le budget communal est toujours soumis à l'approbation du wali et donc de même pour ses projets et la réalisation de ses initiatives. Ce premier aspect fait souvent enchaîner un autre fondamentale qui est celui de consolidation des moyens financiers des collectivités locales qui passe toujours par la décision dans la mobilisation des ressources. <sup>1</sup>

**III.1.3) La confusion de la fiscalité de l'Etat avec la fiscalité des collectivités locales**

Les deux systèmes fiscaux, le central et le local obéissent aux mêmes principes de prélèvement d'assiette et de recouvrement alors que les missions dévouées à l'Etat sont différentes de celles dévouées aux collectivités locales. La fiscalité de l'Etat répond à une stratégie globale de développement alors que la fiscalité locale est une source de revenu pour les communes et les wilayas d'abord pour améliorer les conditions de vie des citoyens et d'intervenir en suite d'une manière directe ou indirecte dans la vie économique, sociale et culturelle des citoyens. Les collectivités locales notamment les communes avec leurs différentes vocations à savoir touristiques, industrielles, commerciales ou autre n'ont pas le pouvoir de prélever des taxes en fonctions des spécificités locales et des services fournis à la population et de respecter la vocation de la commune dans la dynamique territoriale du développement locale.

<sup>1</sup> A. Geronimi et A. Taib, fiscalité, ressources et disparités géographiques en Algérie, in revue CENEAP n°12, 1998, pp 43, 54.

Et enfin il y a lieu de dire que ce type de confusion de la fiscalité de l'Etat et celle des collectivités locales crée aussi des disparités financières et géographique entre les communes même si les communes n'ont pas la liberté de jouer sur les taux<sup>1</sup> d'imposition. On distingue en effet deux types de communes : des communes chefs lieux de wilaya voire même de daïra et des communes situées sur les zones industrielles, riches et des commune rurales cloisonnées pauvres<sup>2</sup>. Cette disparité est due en grande partie à la taxe sur l'activité professionnelle qui procure aux communes d'importantes ressources.

#### **III.1.4) Innéquité de la fiscalité locale**

Une personne peut être assujettie à deux impôts sur un même bien. Par exemple si on prend le cas de la contribution unique agricole et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la personne qui exerce l'activité agricole paiera les deux impôts pour sa terre. Donc on constate qu'une même base peut servir à plusieurs impôts : le foncier bâti peut être soumis à la fois à la taxe foncière et la taxe professionnelle.

Les contribuables contestent la charge des impôts dont ils sont redevables. Cette contestation s'explique pour deux raisons : d'une part la disparité des revenus des impôts et l'accroissement des charges que représentent chaque impôt et d'autre part la contestation de la (TAP)<sup>3</sup> et de la (TFPNB)<sup>4</sup> en pénalisant les agents économiques, entreprises et agriculteurs.

La TAP est injuste dans la mesure où sa base d'imposition n'est pas calculée sur le bénéfice mais sur le chiffre d'affaire. Elle est antiéconomique, car elle pénalise l'emploi et ne prend pas en compte les résultats des entreprises.

Certaines collectivités les moins développées et les moins industrialisées se voient dans l'obligation de frapper d'avantage leurs contribuables par défaut de manque de ressources.

#### **III.2) Les déficiences de la péréquation**

Le FCCL est chargé de veiller à une juste répartition entre Communes riches et Communes pauvres. A lui seul, il centralise et redistribue 28% des ressources fiscales locales.

Les mécanismes de la péréquation sont incohérents et doivent être revus pour instaurer un meilleur équilibre. Néanmoins, le FCCL joue un rôle important dans le financement des Communes puisqu'un grand nombre d'entre elles continue de bénéficier de son aide.

---

<sup>1</sup> Dans les systèmes fiscaux décentralisés, on se plaint des disparités entre les communes à cause des différents taux d'imposition entre les collectivités ce qui donne lieu à un mouvement en effet très dangereux qui est celui de la libre délocalisation des entreprises du fait de la mobilité libre et parfaite des agents économiques.

<sup>2</sup> A. Geronimi et A. Taib, Op. Cit.

<sup>3</sup> Taxe sur l'activité professionnelle.

<sup>4</sup> Taxe foncière sur les propriétés non bâties.

### **III.2.1) Un endettement lourd**

Les Communes prennent en charge des activités non rentables financièrement : infrastructures, équipements sociaux, bâtiments et travaux publics. Ces activités leurs sont souvent imposées par le centre par le biais des entreprises publiques locales dont la majorité est aujourd'hui déficitaire, dissoute ou privatisé.

On peut citer quelques causes d'endettement :

- retards dans le paiement des prestations ;
- insuffisance de crédits ;
- dépassements des coûts initiaux des projets ;
- dettes foncières liées à l'indemnisation des propriétaires dont les terres ont été intégrées dans les réserves foncières,
- procédures longues et complexes dans le traitement des opérations comptables.

Il est évident que les Communes ne peuvent faire face à leurs obligations, si une solution n'est pas trouvée pour résorber leur endettement, surtout que la loi 90-08 opère sur elles un transfert de charges sans les ressources correspondantes.

Il ressort que les moyens financiers de la plus part des communes sont insuffisants surtout quand on sait que les charges ne cessent de croître, au moins par l'effet de la croissance démographique, et que les ressources ne suivent pas toujours cette croissance pour différentes raisons : grande flexibilité des revenus pétroliers, inflation interne et importée, évasion et fraude fiscales. L'urgence d'une réforme fiscale n'est plus à démontrer. Mais la solution passe aussi par une meilleure gestion et qui devient nécessaire des ressources financières locales en raison de la lourdeur et de la complexité du système, d'une part ; de la fraude et de l'évasion fiscale, d'autre part.

### **III.3) Une gestion des finances locales controversée**

Le recours aux Délégations Exécutives Communales (DEC)<sup>1</sup>, dicté par une conjoncture particulière, ne pouvait, de ce fait, influencer efficacement sur la gestion des Collectivités Locales.

Le patrimoine des Collectivités Locales a souffert de dégradations multiples du fait du terrorisme, et l'Etat, eu égard aux difficultés financières auxquelles il se trouve confronté, ne peut faire face aux situations dramatiques vécues par les collectivités, pour ne pas dire, dans certains cas, catastrophique.

Le décalage entre les textes régissant les Collectivités Locales et les réalités concrètes

---

<sup>1</sup> Les DEC ont été mis en place en 1993, suite à la dissolution des APC par le gouvernement. Les DEC sont des organes composés par des membres nommés par l'administration de wilaya.

marquées par de nombreuses mutations, les pratiques spéculatives enregistrées au fil des ans, ont mis en évidence un niveau de maîtrise de gestion relativement faible. C'est dans ce contexte, que l'opinion publique la plus courante dresse un procès peu brillant de tout ce qui relève du fonctionnement des collectivités locales.

Régulièrement mises à l'index par la population et les médias, elles sont accusées, non seulement de s'éloigner des préoccupations des administrés, mais surtout de dérives graves liées notamment à des pratiques spéculatives de distribution de logements, de locaux commerciaux, de terrains ou à une dilapidation des deniers publics dans des opérations dispendieuses ou des manifestations de prestige, et ce, au détriment d'actions à priorité plus affirmée.

#### **III.4) Impôts locaux et développement local**

Les politiques de développement local prennent une place de plus en plus importante au sein des collectivités territoriales. Mais en même temps, on assiste à l'émergence de la notion de concurrence territoriale qui place les collectivités territoriales non pas dans leur position d'institution publique mais dans celle d'opérateurs économiques. Dans ce contexte, l'imbrication et la superposition de la fiscalité locale apparaissent en contradiction avec les stratégies de spécialisation territoriale, conséquence directe de la concurrence des collectivités locales.

##### **III.4.1) La problématique du financement des politiques publiques locales**

Le développement des territoires de projet pose nécessairement la question du financement des politiques publiques locales.

Le paradoxe de la décentralisation réside dans cette question lancinante du financement des nouvelles compétences. Une question tellement cruciale que l'on arrive par moments à se demander ce que vaut l'autonomie financière sans moyens financiers. En ce sens, on peut dire que si la vague de décentralisation avait pour objectif de fournir aux collectivités locales une plus grande autonomie d'action, elles ont abouti, du fait même de la problématique du financement, à l'effet complètement inverse. C'est ce que certains observateurs appellent « l'effet de ciseaux », c'est-à-dire, cette situation due au fait qu'avec les transferts de compétences, les collectivités territoriales voient la proportion de leurs dépenses augmenter fortement, tandis que le niveau des ressources propres qui leur est garanti reste bas.

##### **III.4.2) La fiscalité au service des territoires de projets**

Face à la nouvelle donnée constituée par la place de plus en plus importante qu'occupent les politiques de développement local, on doit se demander quel rôle peuvent jouer les finances locales en général et la fiscalité locale en particulier. A travers cette question, on pose la problématique de la dépense publique locale. On sait que l'Etat détient le monopole du

déficit public mais n'est-il pas envisageable que, dans une certaine mesure, les collectivités locales puissent se servir d'un pouvoir fiscal pour appuyer leurs politiques de développement local. Cette question est d'autant plus légitime qu'on assiste à la fois au renforcement de ces politiques de développement local au détriment de la grande politique nationale d'aménagement du territoire et à une accentuation de la concurrence et du marketing territoriaux.

Dans ce contexte, l'enjeu principal n'est pas du tout d'introduire une spécialisation fiscale qui renforcerait les effets pervers de cette concurrence territoriale mais au contraire, de prendre acte de cette nouvelle donne et introduire une nouvelle architecture fiscale qui non seulement stimulerait les initiatives de développement local et d'attraction de territoires mais serait également en mesure de préserver l'égalité et la cohérence territoriales.

L'analyse économique montre que la superposition fiscale peut engendrer une concurrence fiscale dite verticale entre les collectivités territoriales qui tend à pousser les taux d'imposition vers le haut. L'adoption de la spécialisation fiscale aura comme avantage principal d'atténuer les effets négatifs de la concurrence fiscale verticale et de renforcer les effets positifs d'une concurrence fiscale entre collectivités de niveaux identiques, c'est ce qu'on appelle la concurrence fiscale horizontale.

### **III.4.3) La question de l'efficacité de l'impôt local**

L'une des mérites que peut constituer la question des impôts locaux concerne la question de l'efficacité du budget local. Actuellement, compte tenu de l'utilisation d'une même assiette fiscale, il apparaît que l'impôt n'est pas du tout opérationnel. Le budget reste une procédure. Avec l'éclaircissement des niveaux et des compétences fiscales, il est certain que le budget local deviendrait pleinement un instrument de prévision et de gestion financière.

#### **III.4.3.1) L'impôt local comme instrument de gestion et de prévision**

L'une des critiques que l'on peut adresser aux principes budgétaires locaux tels qu'ils sont exprimés actuellement<sup>1</sup>, c'est qu'ils ne permettent pas aux budgets locaux de jouer pleinement l'un des rôles d'un budget, c'est-à-dire, la planification. C'est d'ailleurs en ce sens que le principe même de l'annualité pose un certain nombre de problématiques relatives à l'efficacité et à la pérennité des actions publiques locales parce que ce principe est peu adapté à la réalisation des investissements qui, du fait de leurs tailles et leurs durées de réalisation. Dans un tel contexte, il est très difficile pour les collectivités locales de passer d'une approche en termes de

---

<sup>1</sup> Il s'agit des cinq principes budgétaires à savoir le principe d'annualité, de l'antériorité, de l'unité budgétaire, de l'universalité et de l'équilibre budgétaire.

---

gestion à une approche en termes de prévision, c'est-à-dire il est difficile de faire des prévisions financières car les recettes sont peu appréhendables dans leurs globalité en début d'exercice.

A partir de ce moment on peut entamer une réflexion sur la spécialisation fiscale<sup>1</sup> comme moyen de rendre prévisionnelle et plus efficace la gestion budgétaire et financière des collectivités territoriales sans s'arrêter un instant sur les particularités de cette gestion. Si l'on se fonde sur la définition scientifique de la gestion, c'est-à-dire la mise en œuvre des ressources d'une organisation quelconque en vue d'atteindre des objectifs précis, on ne peut réellement parler d'une gestion financière des collectivités locales tant celle-ci ne paraît être orientée vers la meilleure allocation des ressources compte tenu d'objectifs bien déterminés.

En effet une spécialisation fiscale locale permettra une prévision budgétaire plus proche des résultats par le simple fait de la proximité de la collectivité locale du contribuable qui réside sur son territoire, donc l'information est plus accessible et surtout plus fiable.

L'une des difficultés que peut rencontrer la mise en œuvre de la spécialisation fiscale est le respect du principe d'égalité des citoyens devant l'impôt. Mais l'argument peut être retournée en faisant remarquer que ce système de la spécialisation fiscale est source d'inégalités et d'injustice du fait même de l'ancienneté des bases d'imposition, des différences dans les méthodes employées pour évaluer les valeurs locatives et la multiplication des exonérations. Mais pour certains, ces inégalités n'en sont pas. Il s'agit d'une diversité de situations qui sont, par nature, intrinsèques, à tout processus de décentralisation politique.

Les inégalités peuvent être observées aussi bien en comparant les niveaux de collectivités locales qu'en comparant des collectivités de même niveau administratif. Si l'on prend par exemple le cas des communes, on constate que les inégalités géographiques sont très fortes. Par ailleurs, le nombre de populations joue un rôle essentiel dans le poids des dépenses d'une commune.

Toutes ces carences amènent les pouvoirs publics à envisager une réforme dans les finances locales notamment dans sa dimension fiscale.

---

<sup>1</sup> On entend par la spécialisation fiscale l'élaboration de l'impôt local par la collectivité locale, c'est-à-dire la collectivité locale va se spécialiser dans l'impôt qui la concerne. En d'autres terme, une décentralisation fiscale au profit des collectivités locales.

---

### **Section 3 : Pour une nouvelle réforme des finances locales**

#### **I) Pour une dynamique des finances locales**

S'agissant de l'amélioration des capacités financières des collectivités locales, le programme du Gouvernement stipule que la place et le rôle ainsi définis pour les Collectivités Locales ne sauraient naturellement aboutir, en l'état actuel des finances, que ce soit du fait de la conjoncture, que ce soit du fait du manque de rationalité dans l'utilisation des moyens ou que ce soit enfin du fait de l'organisation et de la répartition des ressources fiscales entre les niveaux central et local de l'Etat. Une prise en charge, une réorganisation et une révision s'imposent face à cette situation.

Les dispositions contenues dans les décrets du 9 août 1973 préconisaient la mise en œuvre d'actions destinées à rendre plus effective la déconcentration et à permettre une utilisation plus rationnelle des moyens confiés aux autorités déconcentrées (décrets 73- 137 et 73-138) ainsi qu'une gestion plus rapide et plus conforme aux orientations générales du plan, en matière d'investissements locaux (décret 73-135).

Dans le même ordre d'idées, une évolution vers le budget unique du conseil exécutif était le moyen le plus approprié pour consolider définitivement la déconcentration en lui permettant d'accomplir l'ensemble de ses missions dans les meilleures conditions de rigueur et de célérité, sans avoir à pâtir des entraves de toutes sortes et des pratiques diverses des administrations centrales<sup>1</sup>.

Par ailleurs, le budget base zéro, envisagé par le Ministère de l'Intérieur, est une modalité de préparation du budget consistant, à intervalles fixes, à redéfinir complètement le budget d'une institution donnée<sup>2</sup>. Cette possibilité de redéfinition de l'ensemble des dépenses d'un budget (services votés et autorisations nouvelles) apparaît comme un moyen de dresser une frontière entre le prioritaire et le non prioritaire.

Ce système du budget base zéro (BBZ<sup>3</sup>) qui pourrait être appliqué chaque année sur les collectivités locales, de telle sorte que chacune d'elles soit remise sur la sellette à échéance fixe, présente l'avantage d'obliger à un examen de toutes les dépenses et de mettre à jour les gaspillages accumulés dans le temps ou les dépenses obsolètes.

---

<sup>1</sup> CNES : rapport sur la gestion des finances locale, Alger 2001.

<sup>2</sup> ibidem

<sup>3</sup> Le BBZ a été appliqué la 1<sup>ère</sup> fois par Pyrr à l'entreprise aux USA. Il s'agit de remettre le compteur à zéro chaque 31/12. Il a été appliqué par la suite à l'administration américaine. Il est appliqué aux frais généraux.

**I.1) Une fiscalité moderne et des ressources mieux réparties**

Est-il nécessaire et suffisant de consolider les institutions locales, de revoir le découpage territorial des communes?

Nécessaire? La réponse est immédiate et non équivoque. Suffisant? Rien n'est moins sûr. Car les Collectivités Locales ne deviendraient réellement responsables que lorsqu'elles seront responsables de leurs moyens.

Il s'agit, en d'autres termes, d'octroyer une place plus juste aux Collectivités Locales dans les finances publiques et dans les comptes de la Nation, et ce, à la lumière des compétences devant être assumées par l'Etat, la Wilaya et la Commune, par un texte de base organisant les rapports entre les différentes institutions nationales et locales. Mais cette option ne doit occulter en aucune manière la question des grands équilibres économiques et des priorités qui sous-tendent la vie collective nationale.

Il faut rappeler que la question de la réforme des finances locales avait été prévue par l'ordonnance portant loi des finances pour 1973 en son article 91 et qu'à chaque étape, elle revenait sur le tapis.

Elle a été en fait, celle des rendez-vous manqués. Que de projets, que d'études ont été ébauchés, que de commissions et de groupes de travail ont été mis sur pied, pour être finalement ajournée ou tomber dans les oubliettes, faute d'une volonté politique réelle ou d'ambition à la dimension d'une tâche aussi stratégique.

Aujourd'hui, il est absolument indispensable d'engager effectivement le processus d'évolution des finances locales et de le mener à son terme en prenant en compte, des préalables qui en garantiraient l'aboutissement et le succès.

A ce titre :

- La réforme des finances locales implique une redéfinition des compétences et des fonctions entre l'Etat et les autres institutions;
- Le succès de cette transformation repose essentiellement sur des choix qui ne peuvent s'opérer qu'au plan national et non au niveau de telle ou telle structure technique;
- Cette réforme commande un réajustement des ressources des Collectivités Locales à la mesure des compétences qu'elles exerceront dans le cadre d'une redistribution plus judicieuse, plus claire et plus moderne des ressources nationales;
- Elle suppose, enfin, un cadre et une méthode de travail afin de déboucher sur l'affirmation d'un véritable projet qui consacrerait, par delà ses effets immédiats, une autre manière de s'administrer et de se développer.

C'est dire, en d'autres termes, que la réforme des finances locales passe par un réexamen de la fiscalité nationale.

### **I.2) Une fiscalité locale plus efficace**

Le système actuel est un système hybride et complexe. S'y empilent des impôts locaux, des impôts d'Etat centralisés, puis redistribuer à travers une politique de péréquation, qui en fait dénaturent toute la fiscalité locale et font que l'on se retrouve dans un système mixte où cohabitent une fiscalité locale et une fiscalité nationale redistribuée aux budgets locaux.

L'objectif est donc de dépasser ces complications que ne peuvent justifier les arguments de technique fiscale et de pouvoir délier, en fait et en droit, la fiscalité locale de la fiscalité d'Etat afin de déboucher sur un régime financier local plus simple, plus souple et plus efficace.

Il s'agit de parvenir dans les faits à réserver à chaque niveau d'administrations (Etat, Wilaya, Commune) un type d'impôts spécifique assis et perçu au profit exclusif de chacune de ces institutions plutôt que de persévérer dans la pratique actuelle consistant à partager arbitrairement un impôt entre les différents niveaux d'administration. C'était le cas, par exemple, du versement forfaitaire (V. F.) qui, tout en étant assis et perçu localement, est centralisé à Alger avant d'être finalement distribué entre la Wilaya, la Commune et les fonds communs.<sup>1</sup>

### **I.3) Des impôts locaux plus générateurs de ressources**

L'économie du système actuel est telle que la fiscalité est éclatée en une série d'impôts dont la quasi-totalité repose sur les secteurs les moins dynamiques de la vie économique; foncier, taxes d'assainissement, taxes à l'abattage, taxes de séjour...

Le seul impôt local dont le produit évolue au rythme de l'économie est la taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP) qui a remplacé la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (TAIC.) et la taxe d'activité non commerciale (TANC), mais cet avantage est contrecarré par les nombreux inconvénients perceptibles à trois niveaux:

- La (TAP) est un impôt aveugle et injuste, elle frappe uniformément au même taux toutes les activités industrielles et commerciales quelle que soit leur marge bénéficiaire. Elle pénalise, de ce fait, les activités à faible marge et notamment les petits commerçants qui vendent quelques produits dont les prix sont stabilisés et avantage les activités polyvalentes à forte marge.
- La détermination de la (TAP) au niveau des entreprises est le plus souvent fictive. Sa répartition par unité et par Commune est peu réalisée dans la pratique.

---

<sup>1</sup> C'était le cas au paravent pour la taxe sur les spectacles qui se trouvait littéralement émietée entre une multitude de bénéficiaires (plus d'une quinzaine) aussi différents les uns que les autres.

- Les ressources fiscales provenant de la (TAP) ne sont pas adaptées à la richesse potentielle réelle de la collectivité car, bien qu'étant un impôt direct, la base imposable est en réalité définie au moment de la constatation d'un fait de dépenses. Elle ne repose donc ni sur la réalité économique locale ni sur la valeur ajoutée.

L'émiettement du système financier local ne peut être avantageusement maintenu dans un système socio-économique en mutation et qui se voudrait moderne et novateur. En d'autres termes, la technique fiscale ne devrait pas, comme dans le système actuel, introduire des distorsions entre base fiscale sur l'activité industrielle et commerciale et richesses réelles communales. De même que l'imposition du surplus économique établira une équivalence entre structure de l'impôt et structure de la PIB, c'est-à-dire que le produit de la fiscalité évoluera de façon parallèle au développement économique.

Cet impôt ne concernera que les grandes entreprises industrielles et commerciales d'une certaine taille. Pour toutes les autres entreprises, il y a lieu de prévoir une imposition plus simple assise sur la marge et modulée en fonction des branches et de la nature des activités. Ce dernier système introduira une justice fiscale puisque le taux d'imposition variera selon la nature des activités.

En ce qui concerne les autres impôts locaux, et à l'exception de certaines taxes qu'il faut carrément supprimer, car sans objet et sans apport financier réel pour les collectivités locales, l'essentiel doit être maintenu après avoir introduit au préalable certaines modifications tendant à une amélioration du système général de l'imposition locale.

## **II) Pouvoir d'imposition des collectivités locales**

La fiscalité locale est actuellement peu rentable car elle est unilatéralement fixée par l'Etat, ce qui induit une bonne part d'iniquité sociale. Les communes, et notamment les grands centres urbains où les services publics sont les plus coûteux à assurer, ne parviennent pas de ce fait, à percevoir de leurs résidents la juste contrepartie des avantages et commodités dont ils bénéficient.

De plus, indépendamment de la fraude fiscale, le rendement à sa juste valeur de la fiscalité locale a pour corollaire une reconsidération de ses normes et un juste partage des responsabilités concernant la fixation de ces bases. A cet égard, il importe de conférer aux Collectivités Locales la responsabilité de voter les taux d'imposition des taxes dont l'assise est proprement locale (taxe sur l'activité professionnelle, taxe foncière, taxe d'assainissement, taxe

d'habitation, taxe d'abattage) dans la limite des fourchettes fixées par la loi.

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

Par ailleurs, le renforcement de la fiscalité locale suppose la reconsidération des dispositions qui favorisent la «fraude légale » telles que les exonérations accordées à l'ouverture d'un registre de commerce et qui sont reconduites en cas de changement d'activité, avant l'échéance de l'exonération, ainsi que les dégrèvements censés résoudre les problèmes liés aux défauts de cette fiscalité locale.<sup>1</sup> Il s'agit donc de permettre aux Collectivités Locales de répondre avec la meilleure efficacité à l'évolution de leurs missions et aux attentes des citoyens.

### **II.1) L'implication des Communes et Wilayas dans la fiscalité locale**

La consultation effectuée par le CENEAP à la demande du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, en 1997, comportait deux aspects distincts : le recueil des points de vue de responsables locaux et une information quantitative sur les recettes et les charges de fonctionnement.

Cette consultation a permis de dégager certaines idées force en la matière:

Les responsables locaux consultés ont fait un lien direct entre la décentralisation et le pouvoir fiscal des Collectivités Locales, dans la mesure où ils souhaitent dans leur grande majorité que les Collectivités Locales soient juridiquement habilitées à fixer le taux des impôts et taxes dans le cadre d'une fourchette définie par la loi.

Le pouvoir fiscal des communes n'a de sens que s'il tient compte des spécificités de chacune des catégories de communes<sup>2</sup> « rurale/urbaine, nouvelle/ancienne», ainsi que de la pression fiscale<sup>3</sup> en liaison avec le pouvoir d'achat des citoyens.

En attendant que les Collectivités Locales disposent de moyens matériels et de personnes qualifiées pour prendre en charge le recouvrement de l'impôt, les responsables consultés ont insisté sur la nécessité impérieuse de l'implication des communes dans l'acte de recouvrement, soit en assistant le receveur communal, soit en renforçant ses moyens. Ceux qui sont le mieux dotés et qui ont un potentiel fiscal ont préconisé, à terme, que les communes doivent prendre en charge le recouvrement de:

- l'impôt foncier;

---

<sup>1</sup>Rapport Mauroy, Refonder l'action publique locale, p122. [www.ambafrance-ma.org](http://www.ambafrance-ma.org).

<sup>2</sup> Enquête étendue à ce type d'agent réalisée par le CENEP et fait l'objet de débat dans son numéro consacré à la typologie des collectivités locales et aux mutations locales, enjeux et débat n°11 année 1997.

<sup>3</sup> Le taux de pression fiscale est le taux moyen d'imposition.

- la taxe sur l'activité professionnelle;
- la taxe d'assainissement.

Pour accroître les ressources locales, il est indispensable d'aider les communes à développer les moyens en vue d'améliorer le niveau de recouvrement et de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales,

Les personnes consultées, appartenant à des communes sans aucun potentiel fiscal, soulèvent la question de l'opportunité de modifier le système, qui ne leur profiterait pas; elles revendiquent alors, un système de subvention plus équitable et plus approprié, en rapport avec les besoins réels de fonctionnement des communes les plus démunies.

Sur un autre plan, il y aurait lieu de permettre aux collectivités locales:

- De participer aux activités économiques et d'être prestataires de services à caractère lucratif, permettant de dégager des revenus propres;
- De recourir à l'emprunt bancaire, de placer leur excédent budgétaire dans des actions en bourses et d'acquérir des titres, obligations, etc... ;
- De participer au capital de sociétés ou entreprises venant à être créées.

En tout état de cause, les collectivités locales devront tenir compte de deux interrogations que suscite inmanquablement leur implication éventuelle dans la fiscalité :

- Quelle orientation faut-il donner à la fiscalité sur l'habitant?
- Dans quel sens faut-il faire évoluer la fiscalité sur l'entreprise?

Car l'influence possible de la pression fiscale locale sur la localisation des activités constitue la clé des stratégies communales de développement économique et sociale

## **II.2) Un financement des équipements plus cohérent**

Le système actuel ne permet pas aux Collectivités Locales d'adapter le montant des ressources au rythme de la réalisation des équipements.

Les crédits d'équipement sont en majeure partie constitués par des subventions de l'Etat dont le montant n'est pas lié à la situation financière de la collectivité, et par le produit de l'emprunt dont l'octroi est subordonné à une procédure complexe et à des critères anti-économiques.

En effet, les Collectivités Locales sont de plus en plus dépendantes sur le plan financier, car l'autofinancement conçu au départ comme une source principale et l'expression de l'effort d'équipement des élus s'est dépréciée au fil des ans. Il est devenu progressivement un simple appoint qui vient relayer l'insuffisance des ressources affectées par l'Etat.

Les communes ne financent plus sur leurs fonds propres dégagés sur la fiscalité que les

opérations non programmées par l'Etat ou insuffisamment dotées par lui. Or, l'autofinancement doit constituer un calcul initial, un acte volontaire et une ressource essentielle et non un appoint résiduel et contraignant.

Connaissant le volume des équipements qui correspond le mieux aux besoins des populations, la Commune devrait en principe y faire face, en recourant à l'auto-financement dégagé sur la fiscalité propre. Ce n'est que lorsque cet effort local montrerait ses propres limites qu'il importe de recourir aux ressources complémentaires du Trésor. Dans les faits, c'est les concours de l'Etat qui prévalent l'autofinancement. Cette situation qui ne cesse de se dégrader risque si elle persiste:

- de bloquer l'effort d'auto-financement des collectivités locales;
- d'ôter toute maîtrise financière aux élus locaux et d'accroître leur dépendance vis-à-vis des services centraux;
- de spécialiser les budgets locaux dans l'improductif et les transferts (charges de personnel contingents).

Elle impose le retour à une saine conception du mode de financement des budgets locaux et l'abandon des pratiques observées jusqu'ici. La règle actuelle basée sur le concours de l'Etat doit devenir l'exception. Ce qui est aujourd'hui marginal doit devenir principal. Il faut donc s'acheminer vers cette réforme des finances locales souvent promise mais chaque fois différée.

### **II.3) L'instabilité du dispositif financier local**

Chaque année, la loi des finances (et/ou la loi de finances complémentaire) modifie le régime des finances locales, régime qui apparaît comme un processus continue mais toujours inachevé. Bricolages et affolements se succèdent et rendent difficile la promotion d'une gestion prévisionnelle. Cette mutabilité permanente des finances locales ternit leur lisibilité et ne favorise pas la bonne information sur les affaires de la collectivité.

## **III) La réhabilitation des ressources communales**

### **III.1) Amélioration des capacités financière**

Pour la réhabilitation des collectivités locales, l'amélioration des capacités financières de celles-ci passe par la fait de les responsabilisées davantage dans la détermination de l'assiette fiscale, dans la fixation de certains taux d'imposition et dans le recouvrement des impôts et taxes et à doter les Collectivités Locales des moyens financiers leur permettant la réalisation de leurs objectifs dans le cadre des programmes communaux de développement. La modernisation des impôts locaux qui demeure un objectif prioritaire, ne peut s'accomplir au détriment du processus « d'autonomie fiscale » des collectivités locales. La décentralisation, au niveau des communes,

du processus de révision des bases taxables devrait toutefois être encadrée au niveau national en ce qui concerne les évolutions maximales des bases. Dès lors, les Collectivités Locales se verraient responsables de leurs ressources propres, à la mesure de leurs moyens véritables, et cela en prenant en relais les financements publics qu'assurait jusque là l'Etat de façon quasi-exclusive.

Afin d'augmenter les produits fiscaux des Collectivités Locales et avant de penser à créer de nouveaux prélèvements, il faut d'abord rentabiliser les impôts existants, ce qui suppose une meilleure maîtrise de la matière imposable. Les Collectivités Locales peuvent assumer ce rôle à condition de les impliquer dans la détermination de l'assiette et du taux de l'impôt, ainsi que dans son recouvrement.

### **III.2) Une solidarité intercommunale à repenser**

Des inégalités subsisteront et aucune formule fiscale n'y subviendra. Il s'avérera nécessaire dès lors de recourir à la solidarité intercommunale. Celle-ci s'exerce dans le système actuel de deux façons :

- Dans le cadre du service des Fonds Communs des Collectivités Locales (FCCL) qui attribue des subventions de péréquation destinées à assurer le fonctionnement et l'administration générale des communes ;
- Dans le cadre des Plans Communaux de Développement et Plans Sectoriels de Développement sur les ressources de l'Etat, sous forme d'attributions d'équipements.

Dans le premier cas, les ressources sont constituées par des impôts locaux similaires à quelques exceptions, alors que dans le second cas, il s'agit d'impôts d'Etat centralisés au Trésor et répartis sous forme de crédits de paiement au niveau de la Wilaya qui est chargée à son tour de les redistribuer en fonction de l'avancement des travaux au plan local.

Ce système appelle plus aux réserves suivantes:

*C'est un système centralisé ;* Au point que les communes n'ont plus aucune prise sur leurs finances. Elles se contentent d'adresser mensuellement des états que le wali ordonnance sur la base de crédits qui lui sont affectés sans dialogue préalable par l'administration centrale.

Le président d'APC n'est plus l'ordonnateur de sa commune; il apparaît comme un auxiliaire chargé de suivre, pour le compte des administrations centrales, l'exécution des différentes opérations inscrites dans les plans communaux.

L'intervention de toutes ces compétences qui s'entremêlent de manière inextricable (administrations centrales, bureaux d'études, services techniques et financiers, Wilayas, communes) compliquent la procédure et diluent les pouvoirs.

Finalement la décision d'équipement est émise dans un système complexe où il n'existe ni décideur ni responsable. A titre illustratif, pour la construction d'une école, il fallait une trentaine d'opérations et l'intervention de seize décideurs.

**C'est un système arbitraire ;** L'affectation des crédits de paiement n'est réalisée selon aucun critère objectif. Certes, on se réfère aux réalisations de l'exercice en cours, mais ceci ne permettra pas de renseigner sur le futur et de cerner les besoins locaux.

Il suffit, dans ces conditions, d'une année exceptionnellement positive ou négative dans une Wilaya donnée pour renverser le cours des répartitions d'une année sur l'autre. Il n'y a pas de critères discriminants; il existe certes des critères: taille de la commune, situation financière, besoins, mais aucun d'eux ne peut être interprété séparément.

**C'est un système lourd ;** La Commune est juridiquement le maître d'ouvrage, mais très souvent le pouvoir de décision siège ailleurs. C'est ainsi que les dossiers de réévaluation remontent à Alger pour être jugés par les pouvoirs centraux, que les demandes additives de crédits de paiement sont arrêtés au coup par coup et à l'unité par le centre.

Et l'on mesurera mieux l'étendue de la question lorsqu'on sait que le nombre de projets locaux individualisés est de l'ordre de plusieurs milliers et que leur coût initial peut doubler après réévaluation.

A cela s'ajoute la modicité de l'enveloppe financière. C'est ainsi que certaines années les crédits de paiement n'ont représenté uniquement que 10 % <sup>1</sup> du montant global des autorisations de programme. Sa répartition à travers le territoire national a conduit forcément à un saupoudrage inefficace qui a permis seulement de faire face aux avances sur marché.

Cette situation est d'autre part perceptible au plan des emprunts. L'octroi de l'emprunt est également accordé au coup par coup et à l'unité sans que pour autant ne soit prise en considération la capacité des communes à pouvoir supporter dans le futur le poids des remboursements. Mieux, même, le recours à l'emprunt est imposé aux communes par le centre et ce, pour couvrir des équipements que les services centraux estiment devoir appeler le recours à un financement aux crédits temporaires, car ils sont supposés être productifs de revenus.

L'emprunt considéré comme l'acte volontaire par excellence, car étant l'expression de l'initiative locale, et comme le mode de financement qui permet d'étaler dans le temps la charge effective de l'équipement dont l'utilisation profitera à d'autres générations, est devenu du fait des procédures, une obligation réglementée et un chemin obligé. Cette situation d'une rare complexité se caractérise également par une extrême rigidité. Elle appelle sans plus tarder une

---

<sup>1</sup> Source : le ministère des finances, chiffre pour l'année 2000

libéralisation du financement des équipements afin de restituer aux Collectivités Locales la maîtrise de leur propre développement.

### **III.3) La réforme du FCCL**

Le FCCL a fonctionné notamment depuis 1986, de façon unilatérale et centralisée. La gestion des ressources et leur dispatching sont restés le monopole d'un secteur, sans étude scientifique à la base. A titre illustratif, la dotation de péréquation est octroyée selon un paramètre arrêté en 1987. Les séances du conseil d'orientation sont destinées à approuver des masses globales de crédits qui ne sont contrôlés ni par les membres de ce conseil ni par le comité de suivi des subventions prévu à l'article 18 du décret 86-266 du 4 novembre 1986 et qui n'a pas été mis en place par les services financiers.

Conçu comme l'instrument principal de solidarité inter Collectivités Locales et d'équilibre des finances locales, le FCCL a été détourné de ses missions par la réaffectation d'une grande partie de ses ressources en direction des frais de fonctionnement de la garde communale, charge qui par essence relève du budget de l'Etat.

Les modalités de répartition des subventions d'équipement sont soumises à une procédure administrative arrêtée par des fonctionnaires et ne prennent en compte ni les préoccupations d'aménagement du territoire ni celles liées à l'efficacité de la dépense publique.

La répartition des fonds locaux est aggravée par un processus décisionnel dominé par l'administration alors que, s'agissant des fonds locaux, leur gestion devrait être assuré par les élus locaux pour redéfinir les principes, critères et paramètres pour une répartition solidaire, équitable et efficace, pour consacrer le principe de l'utilisation exclusive des ressources du FCCL, aux seules fins de la solidarité inter-collectivités locales et en fin pour conforter le principe de la décentralisation par la gestion effective des fonds locaux par leurs élus.

Le FCCL devrait donc être revu sur des points essentiels: sa composante, sa gestion et son rôle vis-à-vis de la dette. Il devrait évoluer vers la mise en place d'un conseil de gestion central avec des ramifications régionales où doivent être représentés aussi bien l'Etat que les différentes tendances avec pour tâches la présentation de projets prioritaires à discuter et à arrêter conjointement dans la limite des moyens existants.

Quant aux efforts à entreprendre en direction de la dette des communes, ils doivent tendre à éviter sa reconstitution éventuelle. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, qu'en 1991, il a été procédé à l'assainissement des dettes des communes qui s'élevaient à cinq (05) milliards de DA. Cette opération s'était étalée jusqu'en 1994. Or, en 1999, il a été question d'une nouvelle dette d'un montant de 18 milliards de DA environ, accumulée en l'espace de quatre années.

Cette situation a interpellé des dispositions urgentes doivent être mises en œuvre pour ralentir ce phénomène. En effet un autre procédé d'assainissement des dettes des communes a été achevé en 2004, en mettant toutes les communes endettées dans une situation facile, acquittées de leurs dettes<sup>1</sup>. Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales envisage de mettre en place un contrat de performance avec pour objectif de réduire le nombre de Communes déficitaires. En effet, l'APC qui aspire à être éligible à l'aide de l'Etat devra s'engager à améliorer ses recettes sous toutes ses formes.

---

<sup>1</sup> Sources : ministère des finances pour l'année 2004.

## **Conclusion**

La fiscalité locale occupe une place importante au sein du financement des collectivités locales notamment dans le financement des communes. Les impôts directs procurent en viron 80% du produit fiscal local, reste à ne pas négliger le produit des impôts indirects, par ce qu'il procure des recettes importantes pour les communes chef lieu de wilaya ou de daïra et les communes qui enregistre un nombre important de contribuable et qui sont généralement des communes peuplées. La commune qui cherche tant à financer ces politiques publiques locales trouve donc sa source dans le système fiscal malgré ses manques et parfois son injustice tant à l'égare de la commune qu'à l'égare du contribuable.

Mais la question du financement des politiques publiques locales ne se limite pas uniquement au débat portant sur les montants nécessaires à l'exercice des compétences ou à la problématique des sources de financement mais à d'autres moyens d'accompagnement qui sortent du volet financier. La Commune est dépourvue de cadres en quantité et en qualité. Cependant, ce facteur ne peut à lui seul expliquer la gestion inefficace puisque les moyens sont parfois inadaptés ou insuffisants: locaux, matériel informatique, véhicules, etc...

Ces aspects hors financiers ont prouvé leur importance dans les communes riches dotées d'importants moyens financiers. Ces communes trouvent aussi d'énormes difficultés dans la gestion de leurs finances, patrimoines, programmes d'équipements etc... et donc de faillir au rôle d'application correcte et efficace des politiques publiques locales et d'acteur de développement local. Les ressources financières ne sont pas donc suffisantes, il y a d'autres mesures d'accompagnement que nous allons traiter de dans le chapitre suivant.

La conception globale de la décentralisation se pose aussi comme un élément très important dans la définition des missions et des moyens dont disposent les communes surtout que la décentralisation est malmenée par des interprétations extrêmes et affaiblie par la dépendance financière. Ces interprétations doivent céder la place à une saine conception de la décentralisation, celle qui vise à bâtir et à fortifier un cadre de gestion locale en s'appuyant sur des mécanismes institutionnels, techniques et financiers mieux ajustés, et dans lequel les droits et obligations de chaque intervenant seront harmonieusement répartis.

---

## **Chapitre 3 : Les moyens d'accompagnement non financiers dans la promotion du développement local**

### **Introduction**

Avoir un fort potentiel fiscal pour une commune n'est pas suffisant pour promouvoir une action de développement initiée par celle-ci, même si la commune est riche, c'est-à-dire elle possède une recette considérable provenant des impôts directs par rapport au nombre d'habitants de la commune et que cette commune a évacué le problème de financement, d'autres moyens non financiers sont indispensables.

C'est pour cette raison que nous allons étudier ces moyens non financiers qui doivent accompagner le potentiel financier des communes pour exercer ses missions dévolues par la législation. C'est dans ce cadre que nous allons consacrer le présent chapitre, il sera partagé en trois sections.

La première section sera consacrée à la définition de la véritable mission de la commune et surtout répondre à la question « y a-t-il une véritable volonté de décentralisation en Algérie ? » Pour apporter des réponses à cette question nous avons jugé nécessaire de faire le point sur l'expérience algérienne de décentralisation et de définir le rôle et la place actuelle de la commune dans le processus de développement local, sachant que c'est par le biais du modèle décentralisé que les collectivités locales en générale et les communes en particulier trouvent un pouvoir de décision local ; sur le plan décisionnel et sur le plan de création de ressources, de financement et d'orientation de politiques publiques localisées<sup>1</sup>.

Nous allons traiter, dans la seconde section les moyens organisationnels de la commune. Nous allons voir comment s'organise la commune (organisation interne) pour exercer ses missions.

La dernière section nous allons la consacrer aux moyens managériaux de la commune en ces deux volets, à savoir le volet ressources humaines et le volet management « ou bien gestion » du service public local non lucratif, produit par la commune au service du citoyen, dans le but de rendre l'action communale plus efficace et plus rationnelle.

---

<sup>1</sup> On entend par les politiques publiques localisées les politiques qui sont décidées, financées et contrôlées par le pouvoir central mais mises en œuvre par les pouvoirs locaux des communes et des wilayas et cela dans le cadre de différents programmes de développement et d'aménagement de territoire.

---

## **Section 01 : La commune ; Un organe décentralisé et acteur institutionnel du développement local**

Depuis l'indépendance, et en quarantaine d'années, la commune algérienne a connu deux transformations<sup>1</sup> majeures. Une première fois, en 1967 pour l'adapter aux réalités du pays et particulièrement au choix de l'orientation socialiste; une seconde fois, en 1990, pour l'insérer dans le nouveau dispositif institutionnel, et particulièrement l'engagement dans un modèle de société de type libéral. C'est dire combien le sort de la commune est étroitement lié aux mutations que connaît le pays. Si la Constitution de 1976 (art.36) dispose que « la commune est la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base », celle de 1989 (art.15) se borne à énoncer de manière laconique que «la commune est la collectivité de base», reprise par la Constitution de 1996.

### **I) L'expérience algérienne de décentralisation**

Le modèle algérien d'administration et de gestion est tiraillé entre deux axes opposés, celui de centralisation<sup>2</sup> dicté par la nécessité d'affirmer l'unité nationale et celui de décentralisation impliquée par la recherche d'une plus grande démocratisation du processus de développement national. Mais les dysfonctionnements du modèle d'administration et de direction centralisé tant dans le domaine économique, social ou spatial, ont exprimé une nécessité une plus grande rationalité dans la gestion, l'organisation et le fonctionnement du système productif national dans un contexte d'une crise économique nationale qui a provoqué un véritable vent de réforme. Ainsi, l'Algérie c'est engagé dans un processus de décentralisation est de déconcentration, vers la fin des années quatre-vingt avec la promulgation des deux codes, de la wilaya et de la commune.

#### **I.1) La décentralisation en réforme : Désengagement de l'Etat, libéralisation économique et développement local**

C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme de janvier 1988 fondée sur une série de textes législatifs et de circulaires d'application dont les objectifs principaux de distinguer entre le rôle de l'Etat souverain est celui des entreprises publiques auxquelles est reconnue l'autonomie de gestion et de définir les taches et les domaines d'intervention des collectivités locales.

---

<sup>1</sup> Essaid TAIB, professeur à l'ENA d'Alger, cours sur le code communal en Algérie.

<sup>2</sup>Le modèle algérien de centralisation est justifié par la centralisation des ressources financières et le souci de contrôle, de l'orientation et l'utilisation des investissements publics ainsi que la volonté de maîtriser le processus de développement.

### **I.1.1) La place de l'administration locale dans les terrains des reformes**

Les orientations de la politique économique sur lesquelles s'est engagé le pays depuis maintenant plus d'une décennie, posent deux questions essentielles. La première concerne le rapport Etat/collectivités en s'interrogeant sur la place réelle du pouvoir local face à l'autorité de l'Etat. La seconde concerne le rapport collectivités locales/ système économique de plus en plus marqué par la politique de l'autonomie de gestion des entreprises.

Ces questions revêtent une importance capitale au double plan de la décentralisation et de la démocratie. Le pouvoir local émerge pour la première fois dans l'histoire du pays comme un pouvoir qui n'apparaît plus comme un prolongement du pouvoir central au niveau local. Désormais, les instances locales ne se limiteront plus à revendiquer des moyens financiers, humains, matériels et organisationnels nécessaires à la conduite des affaires locales, mais exigeront une réelle maîtrise de ces moyens à commencer par le pouvoir de les créer de les affecter en toute autonomie<sup>1</sup>.

### **I.1.2) Décentralisation et autonomie : La ré-articulation des nouveaux centre de pouvoir**

L'efficacité de la politique de développement local dépend de la manière dont vont s'articuler les divers niveaux de décision (nationale, régionale, locale et sectorielle). Cela va déterminer la cohérence spatiale qu'économique et la réussite ou l'échec de la politique.

- Articulation niveau national/wilaya : le problème posé concerne l'impacte des grands projets nationaux sur le territoire de la wilaya. Dans ce cas il faut déterminer si la wilaya peut piloter un projet sur son territoire dont elle n'est pas l'initiatrice et si elle peut vraiment assumer les retombées et les déséquilibres qui peuvent survenir.
- Articulation niveau régional/ wilaya : dans ce cas le problème qui se pose est carrément celui de l'inexistence de l'échelon régional comme circonscription administrative<sup>2</sup>. Les projets conçus pour la région seront encore, comme le passé, le fait du sectoriel et la wilayat n'a pas toujours une conscience claire d'une stratégie régionale et des priorités à accorder à des objectifs qui peuvent ne pas être réalisés dans des limites administratives et qui peuvent ne pas être le projet essentiel du développement de cette wilaya.
- Articulation commune/ wilaya : le problème posé dans ce cas, est celui de

<sup>1</sup> M. Y. FERFERA et Y. BENABDELAH, administration locale : décentralisation et gouvernance. In Idara, revue de l'ENA d'Alger n°25 2003, pp 149, 158.

<sup>2</sup> Rien n'est encore prévu pour la création de la région en Algérie.

---

l'autonomie réelle de l'échelon local. Cette autonomie implique aux communes un pouvoir d'auto organisation et de décision ce qui souligne le danger d'un choix de projet sans pertinence ni cohérence.

- Articulation collectivités locales/ système productif : le problème à ce niveau est celui de la relation entreprise/ collectivités locales dans le sens d'une rupture avec les formes antérieures de fonctionnement et de gestion du secteur public local. La relation entreprise /collectivités locales devient une forme contractuelle entre deux entités juridiquement autonomes.

Dans ces conditions, le principe de l'autonomie et de la rentabilité financière, qui consacre la volonté de désengagement de l'Etat envers les systèmes productifs, ne peut qu'accentuer les disparités entre collectivités pauvres et collectivités riches en matière de capacité effective de prise en charge des problèmes de développement.

### **I.2) La commune du nouveau code communal de 1990 : Elle est un organe décentralisé**

La nouvelle loi de 1990 sur la commune apparaît comme une modification sensible de la décentralisation entendue comme mode particulier de gestion plus ou moins autonome des affaires locales. La décentralisation représentative marque le pas sur la décentralisation participative, c'est à dire l'étendue de la déperdition de pouvoirs tolérés par le centre. Mieux, on note un net retour à un certain classicisme dans l'approche conceptuelle de la commune, de l'Etat ; et parlant en terme de modèle, la commune actuelle s'éloigne du modèle Yougoslave dont elle s'est partiellement inspirée en 1967 pour se rapprocher d'avantage du modèle français d'avant la réforme de 1982.

Les élus agissent au sein de l'Assemblée en tant que matérialisation de la volonté souveraine des habitants de la commune. C'est l'instance délibérante qui règle les affaires de la Commune. C'est dans cet aspect que se pose la question de la décentralisation, c'est à dire du contenu et de la portée des pouvoirs détenus par la commune. Or la décentralisation ne peut être appréhendée que par rapport à la centralisation. Toute interrogation sur la décentralisation porte en elle un questionnement sur la déperdition de pouvoir qu'est prêt à concéder le centre tout en s'assurant des modalités de contrôle de cette déperdition.

En dernière instance, c'est le centre qui définit ce qu'on appelle les affaires locales. La loi actuelle (art. 85) est encore plus explicite que la précédente, l'Assemblée «règle par ses délibérations les affaires découlant des compétences dévolues à la commune» alors que la loi 81-09 (art. 100) dispose que l'Assemblée «règle par ses délibérations des affaires de la

---

Commune», et ce même si la commune agit toujours dans le cadre de la loi, c'est à dire définir la capacité des élus à régler les problèmes locaux.

La loi 90-08 s'inscrit dans le sillage des réformes introduites par la Constitution de 1989 : une plus grande démocratisation de la vie politique et un désengagement de l'Etat de la vie économique. A la différence de l'ordonnance de 1967, s'inscrivant en cela du modèle yougoslave, qui fait de la commune une institution forte et même si les moyens n'ont pas toujours suivi l'intention. La loi 90-08 en fait une institution plus proche de celle en vigueur dans le modèle libéral en lui conférant des attributions plus classiques.

La Commune est une personne morale administrative générale, c'est à dire qu'elle a vocation à intervenir dans tous les domaines. Mais la loi n°90-08 restreint le champ d'intervention de la commune. En effet une lecture formelle de la loi montre qu'elle ne consacre que 27 articles aux attributions de la commune contre 53 dans la loi n° 81-09. Plus fondamentalement, des conséquences logiques ont été tirées des réformes politiques et économiques<sup>1</sup>.

### **I.2.1) Le champ d'intervention de la commune**

Les attributions de la commune ont été réduites en volume : c'est toute la sphère économique qui échappe à son emprise directe pour se recentrer sur une activité plus classique de service public.

#### **I.2.1.1) Effacement devant l'économie**

Cela ne signifie pas que la Commune s'est totalement retirée de ce secteur d'activité puisqu'elle est impliquée dans «l'aménagement et le développement local» alors que, selon la législation antérieure, elle s'occupait des domaines suivants : équipement et animation économique, développement agricole, industriel et artisanal, distribution et transport, tourisme. Ce sont toutes ces têtes de chapitres qui n'apparaissent plus à la lecture formelle de la nouvelle nomenclature puisque les têtes de chapitre, actuelles sont les suivants : aménagement et développement local, infrastructure, urbanisme et équipement, enseignement fondamental et préscolaire, équipements socio collectifs, habitat, hygiène, salubrité et environnement, investissement<sup>2</sup>.

Sur le plan économique, la commune demeure absente sauf à dire quelle est présente essentiellement à travers, d'une part, un rôle d'initiation et d'encouragement de cette activité, d'autre part de prise de participations dans le capital social des entreprises publiques locales par

---

<sup>1</sup> Lecture croisée de l'ordonnance n°67-24 et des lois n°81-09 et n°90-08

<sup>2</sup> Essaid TAIB, analyse du code communal, Op. Cit.

---

le biais des fonds de participation. C'est dire que la commune ne peut plus créer directement et sous son propre chef des entreprises publiques locales et encore moins les gérer tout aussi directement, comme c'était le cas auparavant.

La commune, au même titre que l'Etat connaît un processus de désengagement de la sphère productive pour se recentrer plus fondamentalement et plus classiquement sur une mission de service public<sup>1</sup>.

### **I.2.1.2) Le recentrage sur le service public**

Le fondement dur des activités de service public demeurant liées aux secteurs de souveraineté et prises en charge centralement par l'Etat, il faut souligner cela peut aller d'un besoin collectif essentiel (santé, éducation...) aux infrastructures lourdes dont le financement échappe aux capacités d'un individu ou d'un groupe de personnes en passant par le principe de la gratuité ou de la tarification de la prestation<sup>2</sup>.

La loi 90-08 énumère les besoins collectifs, autrement dit les services publics, à la charge de la commune<sup>3</sup> des activités classiques : eau potable, assainissement et eaux usées, ordures ménagères et autres déchets, halles, marchés et charges publics, transports publics...etc. A côté de ces activités qui sont classiques, des dispositions éparses. La loi 90-08 charge la commune de certaines autres activités qu'on peut qualifier de services publics pour diverses raisons aide aux couches sociales les plus démunies, équipements socio collectifs, infrastructures, enseignement, santé... ces activités ont la particularité d'être coûteuses financièrement et non génératrices de ressources, et comme elles sont indispensables, elles ne feront que maintenir, voire accroître, la dépense financière vis à vis de l'Etat. Or, ce sont précisément des activités dont la réalisation ou l'exploitation incombent à la commune.

### **I.2.2) La nature des interventions**

Il est un fait commun de dire que l'Assemblée règle par ses délibérations les affaires de la commune, clause de style qui consacre le pouvoir souverain de cette instance élue, autorité suprême au niveau communal. En fait, derrière l'affirmation de ce pouvoir, le pouvoir délibératif englobe une variété de situations allant de la simple promotion d'une activité à des prérogatives de contrôle en passant par la prise en charge directe de certaines des missions de la Commune. L'esprit de la loi 90-08 montre un fléchissement de l'autorité de la Commune et un affaiblissement de sa capacité décisionnelle.

---

<sup>1</sup> M. Y. FERFERA et Y. BENABDELAH, administration locale : décentralisation et gouvernance. In Idara, revue de l'ENA d'Alger n°25 2003, pp 149, 158.

<sup>2</sup> Op. Cit.

<sup>3</sup> Loi 90-08 article 132

### **I.2.2.1) La promotion**

Les termes utilisés par le législateur sont révélateurs à cet égard. Dans plusieurs activités, la Commune se voit reconnaître un rôle de promotion, initiation, impulsion, incitation, encouragement,... Ce sont les termes utilisés pour plusieurs activités telles que le développement du potentiel touristique, création de coopératives et d'associations immobilières, enseignement préscolaire, activités économiques, transports scolaires, programmes d'habitat. La Commune est confinée dans un rôle de promotion or que c'est à une gestion par la régulation qu'est appelée la Commune à s'engager au lieu d'une prise en charge directe.

Elle nécessite une approche managériale, et non plus bureaucratique, de la gestion locale par la mise en œuvre de politiques publiques attractives pour attirer les investisseurs, et par l'élaboration d'instruments incitatifs, crédit, terrain, facilités procéduriers, aides au développement économique, rabais sur les prix de vente des terrains, mise en place d'équipements d'accompagnement<sup>1</sup>.

### **I.2.2.2) La participation**

La Commune participe au lancement ou au développement de certaines activités de réalisation : aménagement d'espaces destinés à abriter des activités productives, création d'entreprises et de sociétés de constructions immobilières, promotion de programmes d'habitats, entretien des mosquées et des écoles coraniques.

La participation de la Commune se fait comme un représentant de la prise de participations dans le capital social des entreprises publiques locales ou par la collaboration directe avec ses partenaires sans que celle-ci ne soit exclusivement financière. La commune peut mettre à la disposition de son partenaire des terrains, des bâtiments ou des équipements, par exemple. Cette formule de participation est intéressante dans la mesure où elle permet à la commune d'éviter de supporter seule le poids, notamment financier, d'un investissement ou d'une réalisation<sup>2</sup>.

### **I.2.2.3) L'intervention directe**

La Commune, ici, n'est plus cantonnée dans un rôle d'impulsion ou de participation mais elle va intervenir directement. C'est ainsi que la Commune est chargée de la construction des établissements scolaires dans les secteurs primaire et moyen, de l'équipement du système d'enseignement fondamental, de la réalisation et de l'entretien des salles de soins et des centres de santé, de la création et de l'entretien des espaces verts et du mobilier, de la réalisation et de l'entretien des centres culturels (dans la limite des moyens disponibles).

---

<sup>1</sup> TAIB Essaid, le nouveau statut de la commune. Revue IDARA n°1 1991, p68.

<sup>2</sup> Op.cit.

---

Par ailleurs la Commune décide sur les questions suivantes :

- dépenses en capital apporté à titre d'investissement par les fonds de participation ;
- élaboration du plan communal de développement en cohérence avec le plan de wilaya et adoption du plan à court, moyen et long terme ;
- préservation et protection des sites et monuments historiques ;
- préservation de l'hygiène, de la salubrité et de l'environnement ;
- signalisation routière quand cette activité ne relève pas expressément d'autres institutions ou organes ;
- assistance et prise en charge des catégories sociales les plus démunies,
- assistance aux structures chargées des sports, de la culture et des loisirs ;
- protection des terres agricoles et des espaces verts,
- obligation d'informer le citoyen sur ses activités et notamment d'afficher le calendrier des travaux de l'assemblée ;

#### **I.2.2.4) Le contrôle**

La Commune n'assure plus le contrôle populaire, notamment dans le domaine économique. Les tâches de contrôle telles qu'elles apparaissent dans la nouvelle loi visent les questions suivantes : affectation des sols, conformité des opérations de construction, accord préalable pour tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement. En matière d'aménagement du territoire, elle donne un avis et fait connaître ses propositions (art.87).

Mais c'est dans ses relations avec le Président d'APC que le contrôle de l'Assemblée se manifeste avec le plus d'intensité, le Président agit sous l'autorité et le contrôle de l'assemblée dont il est tenu d'exécuter les décisions, sauf bien entendu quand il agit en tant qu'agent de l'Etat.

En définitive, et bien qu'amputée de l'intervention directe dans la sphère économique, la Commune dispose encore de vastes prérogatives, même si elles doivent être relativisées par rapport à des ressources financières souvent insuffisantes.

La commune est allégée d'un certain nombre de tâches de gestion directe pour que L'assemblée puisse mieux se consacrer à un rôle de pilotage, de fixation de politiques et de définition de stratégies.

#### **I.3) La commune est aussi un organe déconcentré**

Les attributions accordées par l'Etat au titre de la déconcentration, sont anciennes et classiques, dictées par le principe d'administrer bien de près. La gestion de la déconcentration à ce niveau a été préjudiciable à l'Etat en particulier durant la crise aiguë qu'a connu le

---

pays (déviation de toute sorte, trafics de documents en tous genre).

Il paraît opportun de savoir en profondeur le fonctionnement de la déconcentration à ce niveau en déterminant un organe plus adéquat pour ces missions que dirige par exemple le secrétaire général de la commune ou un délégué de la wilaya à ce niveau ou à celui de la daïra si celle-ci est maintenue ou plus généralement, faire en sorte qu'à chaque niveau fonctionnel de la décentralisation corresponde un niveau de déconcentration ou de promulgation de l'Etat<sup>1</sup>.

## **II) Le développement local en Algérie et le rôle particulier de la commune**

Aujourd'hui, le développement local n'est plus seulement un projet, mais aussi une revendication citoyenne permise par les premiers progrès réalisés, avec sacrifices, en matière de liberté d'entreprise et de démocratisation de la vie politique et sociale. L'Etat central ne pouvant rester indifférent aux mutations en cours, même s'il s'assigne toujours la mission de développement local, est appelé à refonder ses relations avec les collectivités territoriales et les citoyens. N'étant plus le seul agent économique sur le territoire national, il est tenu aussi de transférer des prérogatives aux collectivités territoriales plus aptes et mieux placées pour les missions et tâches de développement local et territorial, ce dernier ne pouvant véritablement se réaliser sans la décentralisation. La décentralisation doit exprimer une évolution qualitative de l'Etat et de la société dans leur interrelation pour constituer un cadre idéal à l'implication des collectivités locales et surtout des citoyens dans la gestion de leurs affaires, la prise en charge de leurs préoccupations de développement, d'autant que les tâches de développement local sont aujourd'hui nombreuses. De l'amélioration des conditions de vie des populations à la préservation et la protection de l'environnement<sup>2</sup>. C'est dans ces domaines là, que sont définis les compétences de la commune.

### **II.1) Les compétences institutionnelles de la commune**

Comme étant la cellule de base et l'administration la plus proche du citoyen la commune intervient dans le cadre prescrit en haut<sup>3</sup>. Les compétences institutionnelle de la commune sont alors définies dans cette partie.

---

<sup>1</sup> C. BENAKZOUH, de la gouvernance locale en Algérie à travers le processus de décentralisation et de déconcentration, in Idara, revue de l'ENA d'Alger n°25 2003, pp 233, 255.

<sup>2</sup> SADOUDI Mouloud, université de Tizi-Ouzou, Algérie, Tizi-Ouzou, Algérie, Développement local et décentralisation en Algérie (assigné to thème **ADA**)

<sup>3</sup> Dans un cadre de décentralisation et surtout comme acteur institutionnelle du développement local.

---

### **II.1.1) Les compétences de la commune dans la ville**

Vu les problèmes complexes que la ville pose en matière de gestion, de planification, environnement, santé, ...etc. l'intervention des collectivités locales et notamment la commune est nécessaire afin de faire face aux besoins de proximité de la population urbaine et à la dynamique de la croissance urbaine non contrôlée.

En pratique, les compétences urbaines des collectivités locales existent bel et bien depuis longtemps, elles remontent à la charte communale de 1966 qui a conçue la réforme de l'institution communale. Cette dernière a doté la commune d'un cadre juridique. Cependant, c'est à partir de 1981 que sont conférées légalement aux communes des compétences en matière de délivrance de permis de construire, de gestion de réserves foncière et l'élaboration des plan d'urbanisme directeurs.

Une nouvelle étape qualitative dans l'évolution de l'institution communale est franchie avec la législation de 1990 qui intègre la commune dans le processus de réformes politiques et économiques induit par la constitution de 1989. Cette loi a modifié les formes d'organisation et de fonctionnement de la commune en matière de gestion urbaine, dans une logique décentralisatrice.

C'est dans ce sens que l'Etat a concédé certaines compétences urbaines aux communes, notamment pour ce qui concerne l'élaboration de certains documents tels que: le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (PDAU), le plan d'occupation des sols (POS), permis d'occupation des sols, permis de construire.

La loi n°90-08 définit les compétences communales en matière d'urbanisme comme suit: selon l'article 90, la commune doit se doter de tous les instruments d'urbanismes prévus par les lois et règlement en vigueur. De même l'article 91 précise que la commune s'assure du respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation et veille au contrôle permanent de construction dans les conditions fixées par les lois et règlement en vigueur.

### **II.1.2) Les compétences de la commune en matière de l'environnement**

On peut dire que puisque là, la Commune a pour premier devoir de veiller à la santé de ses habitants et donc aux conditions d'hygiène sur tout son territoire. Elle doit veiller au stockage d'eau de qualité et à sa distribution, de faire un bilan sur l'eau de toutes les activités afin de déceler les surconsommations pour cause de civisme ou de négligence et d'appliquer la loi avec rigueur (code des eaux, loi relative à la protection de l'environnement ...).

---

Au même titre que l'eau, la Commune a également le devoir de veiller à la propreté et de faire un audit environnemental de toute source de déchets sur son territoire.

En Algérie, l'action publique locale liée à l'environnement est configurée dans le code communal en consacrant une rubrique à l'action de l'environnement. Et c'est selon l'article 132 du code communal que la commune a la charge d'assurer les actions suivantes :

#### ***L'adduction en eau potable***

La commune algérienne est chargée d'assurer l'adduction en eau potable. Principalement se sont des opérations d'alimentation et de la surveillance de la qualité de l'eau desservie.

Afin de préserver la santé de ses habitants et faire respecter les conditions d'hygiène sur tout son territoire, la commune doit :

- stocker l'eau potable et distribuer une eau de qualité ;
- faire un audit environnemental de toutes les sources de pollution des eaux ;
- appliquer la loi avec rigueur...etc.

#### ***L'assainissement et la récupération des eaux usées***

Comme pour l'alimentation en eau potable, l'assainissement est une action qui relève de la commune. Mais pour ce qui est de la récupération des eaux usées, la commune est placée loin d'assumer cette responsabilité qui reste de l'apanage du sectoriel en réalisant des centres d'épuration. La commune n'assure que la fonction d'animation du projet.

#### ***Gestion des déchets solides et ordures ménagères***

Toujours, dans l'article 107 et 132 du code communal, les opérations de récupération des déchets solides, évacuation des eaux usées et ordures ménagères sont à la charge de la commune.

La réalité exige aux communes de mener des actions, jugées davantage efficaces, pour la préservation de l'environnement et qu'on peut résumer ainsi :

- faire un audit environnemental de toutes les sources de déchets ;
- mettre en œuvre des campagnes de tri, de collecte et fixation des horaires de récupération des déchets solides et ordures ménagères ;
- Placement des poubelles publiques et des centres de transit aux endroits appropriés avec des horaires stricts et fixes ;
- Réalisation de Centres d'Enfouissement Techniques (CET), des centres d'incinération, ou encore des déchetteries ;

- Institution d'une fiscalité écologique...etc<sup>1</sup>.

### **II.1.3) Les compétences de la commune en matière de politique d'emploi et d'investissement**

L'administration locale et plus particulièrement les collectivités locales sont concernées au premier lieu par le développement local et plus précisément par les questions liées à l'emploi et à l'investissement puisque le développement local ne peut être qu'une question locale qui interpelle la collectivité locale en raison de sa meilleure connaissance des besoins et de la nécessité de répondre aux attentes de la population de manière concentrée et immédiate.

La législation n'accorde pas une attention particulière ou précise au développement local. Ce n'est qu'une retombée incidente d'une mission plus générale ou plus globale relative au développement de la société surtout en matière de l'emploi et de l'investissement, qui est du ressort de l'Etat. Les missions liées à l'emploi et à l'investissement sont renoncées de manières génériques mais la question à poser : Est-ce que les Collectivités Locales interviennent directement dans l'emploi et l'investissement ?

La commune a la possibilité d'élaborer et d'adapter un plan communal de développement en cohésion avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire. Elle élabore et adopte son plan de développement 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 toute mesure de nature à assurer l'assistance des catégories, sociales démunies en matière de l'emploi.

En matière du foncier, la commune assure le respect des affectations des sols et des règles de leur utilisation et veille au contrôle permanent de la conformité des opérations de construction dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur.

La commune a la compétence de protéger les terrains agricoles lors de l'implantation des différents projets sur le territoire de la commune, dans le but de préserver l'activité agricole. Elle favorise le développement du territoire et encourage les opérateurs concernés par l'exploitation. Elle encourage et favorise la promotion immobilière publique et privée. A cet effet, elle prend

---

<sup>1</sup> Pour ce qui est des actions suscitées, la commune algérienne est dans la plus part du temps incapable de prendre en charge cette politique locale de l'environnement. C'est en prenant l'exemple de réalisation de CET, de déchetterie ou encore des centre d'épuration qui restent de l'apanage du sectoriel ou à financement en grande partie par le budget de wilaya ou par des PCD

---

des participations pour la création d'entreprises et de sociétés de construction immobilière qui peuvent être créatrice d'emploi et répondre en même temps à la crise de logement et de créer ainsi une ressource propre par le biais de la contribution.

Par le biais de la délibération, la commune affecte une partie de ses dépenses en capitale à titre d'investissement au fonds de participation des collectivités locales.

L'action d'investissement la plus directe que conçoit la commune est celle des PCD ou elle produit des services d'intérêt général, généralement concentrés en alimentation en eau potable, l'assainissement et le revêtement des routes.

#### **II.1.4) Les compétences de la commune en matière d'éducation**

L'organisation de l'enseignement public incombant à L'Etat, mais cela ne peut se faire sans pour autant associé d'autres niveaux de décisions. Les communes jouent un rôle dans la définition des priorités et les spécificités locales et recensent les besoins exprimés localement.

Selon l'article 72 de l'ordonnance N° 76-35 du 16 Avril 1976 et la loi 90-08 du 07 avril 1990, sont de la compétence de la commune :

- la collecte et la communication aux services centraux par l'intermédiaire de la wilaya, de toutes les informations et études en matière d'éducation et de formation.
- l'exécution des plans communaux et des programmes locaux concernant l'éducation et la formation.
- le développement des activités culturelles, artistiques et sportives scolaires et l'encouragement des initiatives en faveur de l'action sociale scolaire.
- la direction et la surveillance des travaux de construction, d'aménagement et d'équipement des établissements de l'enseignement de base implantés sur son territoire.

Les prérogatives de la commune ne portent donc pas sur la pédagogie ou la rémunération des enseignants...ce sont plutôt les structures qui intéressent la commune.

Conformément aux normes nationales et à la carte scolaire, la réalisation des établissements de l'enseignement fondamental relève de la compétence de la commune, l'obligation portant sur les communes ne vise que l'enseignement primaire, elles ont cependant la possibilité d'organiser l'accueil des enfants en âge préscolaire sous condition que l'Etat

---

fournisse les enseignants nécessaires.

La commune a la charge des écoles, elle est propriétaire des locaux et en assure la construction, l'entretien, la reconstruction, l'extension et les grosses réparations, sont donc clairement des composantes du domaine communal mises à la disposition d'un service public national

### **III.1.5) Les compétences de la commune sur le plan social**

L'action sociale des collectivités locales<sup>1</sup> est conçue pour susciter l'émergence d'un espace de solidarité et d'insertion sociale aux catégories sociales les plus défavorisées de la communauté, elles interviennent en tant qu'appoint aux plans de développement social de la collectivité locale

Il est créé au niveau de chaque commune un bureau de l'action sociale, ce service développe et mis en œuvre toutes mesures à encadrer les activités liées à l'action sociale de l'Etat, à la solidarité nationale et à la promotion du mouvement associatif à caractère social. A ce titre la commune est chargée, notamment, de:

- veiller à l'application de la législation et la réglementation dans tous les domaines liés aux activités de protection sociale ;
- Procéder à des enquêtes sociales pour identifier les catégories sociales en détresse ou dans le dénuement ainsi que l'information, la réception, l'enregistrement des demandes et l'établissement mensuellement des listes des bénéficiaires d'aides financières sociales et d'aides à l'insertion des jeunes;
- Elaborer les programmes mensuels ou trimestriels d'aide à l'insertion des jeunes avec l'appui et l'assistance technique des services de la daïra, de la wilaya et les délégués à l'emploi de jeunes ;
- Prendre en considération les représentants de la population, des comités de quartiers et villages et du mouvement associatif et susciter leur adhésion au déroulement des activités ;
- Rechercher, dans le cadre de ses missions, l'acquisition de toutes les aides financières,

---

<sup>1</sup> Selon X.GREFFE « l'action sociale est l'ensemble de moyens, par les quels une société agit sur elle-même pour préserver sa cohésion sociale , notamment par les dispositifs législatifs ou réglementaires et par des actions visant a aider les personnes ou les groupes les plus fragiles à mieux vivre , à acquérir ou a préserver leurs autonomie et s'adapter au milieu sociale environnant ». in « la politique sociale de l'Etat », Ed PUF, paris 1967.

---

les dons et les legs ou libéralités de toutes sortes à l'accomplissement de son objet social ;

- Etablir des bilans physiques et financiers ainsi que les rapports d'évaluation périodiques pour les différents programmes et activités sociaux.

De plus de ses prérogatives le dispositif communal à l'action sociale comprend les programmes de l'aide pour l'auto construction avec le financement de l'Etat<sup>1</sup>, le logement social<sup>2</sup> et les locaux pour activités économiques. Ce dernier est dans le cadre du programme complémentaire de soutien à la croissance économique 2005/2009, un programme de réalisation de 100 locaux par commune a été affecté pour le secteur emploi et solidarité nationale .les locaux sont distribués aux profits des jeunes chômeurs pour créer des activités économiques.

### **II.1.6) Les compétences de la commune en matière de santé**

La loi 90-08 dans son article 100, stipule que conformément aux normes nationales, la commune prend en charge la réalisation et l'entretien des centres de santé et des salles de soins.

Dans le cadre de l'hygiène, de la salubrité et de l'environnement, la commune a la charge de préserver l'hygiène et la salubrité publique notamment : de distribuer l'eau potable, d'évacuer et de traiter les eaux usées et des déchets solides, de lutter contre les vecteurs de maladies transmissibles, de protéger l'environnement et de lutter contre la pollution.

A cet effet et pour assister le président de l'APC dans la mise en œuvre de ses missions de prévention sanitaire, d'hygiène et de salubrité publique telles que fixées par le décret n° 81-267 du 10 octobre 1981, il est mis à sa disposition par chaque secteur concerné, un personnel technique regroupé au sein d'un bureau dénommé « *bureau d'hygiène communale* ».

Ce bureau est chargé en liaison avec les services concernés :

- D'étudier et de proposer toute mesure visant à garantir le contrôle permanent de l'hygiène et de la salubrité dans tous les établissements et lieux publics.
- De proposer le cas échéant, de mettre en œuvre toute mesure ou programme de protection et de promotion de la santé de la collectivité, notamment en matière de lutte contre les maladies transmissibles et contre les vecteurs de ces maladies.
- D'organiser la lutte contre les animaux nuisibles et faire procéder à la mise en œuvre des

---

<sup>1</sup>La commune octroie aux personnes ayant remplies un ensemble de conditions des aides de 500 000.00 DA, pour les projets d'auto-construction.

<sup>2</sup> La commune et la Daïra, sont chargées de la distribution de logements sociaux réalisés sur leurs territoires, en faveur des familles nécessiteuses, selon des critères définis par la réglementation en vigueur.

---

opérations de désinfections de dératisation et désinsectisation.

- De veiller à la réalisation et le cas échéant, de mettre en œuvre le contrôle de la qualité bactériologique de l'eau destinée à la consommation domestique et en assurer le traitement lorsqu'il ne relève pas en outre d'organismes publics en particulier.
- De respecter les conditions de collecte, d'évacuation et de traitement des eaux usées et de déchets solides urbains.
- De veiller à la qualité des denrées alimentaires et produits de consommation produit, stockés et/ou distribués au niveau de la commune et veiller à la qualité des eaux de baignade.

Le bureau d'hygiène communal peut-être institué pour chaque commune comptant une population égale ou supérieure à 20.000 habitants. Il peut également être institué pour deux ou plusieurs communes.

## **II.2) Les autres acteurs institutionnels du développement local**

La commune algérienne travaille en collaboration avec d'autres acteurs du développement locale, elle entretient avec eux des relations de coopération de réalisation et de financement des actions sociales, économiques et environnementales qui représentent les axes principaux d'un développement durable<sup>1</sup>.

Mis à part la commune, les acteurs institutionnels du développement local seront présentés dans cette partie.

### **II.2.1) La wilaya**

La wilaya occupe une place fondamentale dans le dispositif institutionnel. Elle est à la fois le prolongement de l'administration centrale au niveau territorial et l'expression de la collectivité au niveau local. Elle 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.

L'article 58 de la loi 90-09<sup>2</sup> donne une compétence de principe générale à l'assemblée populaire de wilaya pour intervenir dans divers domaines.

---

<sup>1</sup> Essaid Taib, Les acteurs institutionnels du développement local, Formation d'experts du développement local. Alger Février 2004

<sup>2</sup> Loi n° 90-09 du 7 avril 1990 relative à la wilaya, p. 434, (JORA N° 15 du 11-04-1990)

### II.2.2) Les services extérieurs

Obéissant au régime de la déconcentration, ce ne sont que de simples services administratifs et qui constituent le prolongement de l'administration centrale au niveau de la région, de la wilaya, de la daïra ou de la commune. Ce sont des services déconcentrés qui ne disposent pas de prérogatives importantes. En règle générale, leur mission se borne à appliquer la législation et la réglementation, exécuter les directives de la tutelle, contrôler l'exécution de la réglementation et l'activité locale dans leur domaine d'intervention, établir des rapports de synthèse et des bilans, proposer toute mesure visant à l'amélioration de leur secteur d'activité.

Pratiquement chaque ministère dispose d'un service extérieur pour qu'il puisse suivre l'exécution et assurer le contrôle de ses missions au niveau local, offrir une assistance aux collectivités locales mais aussi pour fournir des prestations à l'administré.

Le chef de daïra c'est l'appellation consacrée car la daïra n'a pas d'existence légalement reconnue<sup>1</sup>. Le décret exécutif 94-215<sup>2</sup> arrête les missions exercées par le chef de daïra en direction de la commune, comme un animateur, un coordinateur et le contrôleur de l'activité des communes qui lui sont rattachées,

### II.2.3) Les agences nationales de développement

Plusieurs agences de développement participent à l'effort de développement local, les plus importantes sont :

- Agence nationale de l'emploi (ANEM) Créée par le décret exécutif № 90-259<sup>3</sup>,
- L'agence nationale de soutien à l'emploi des jeunes (ANSEJ) Créée par le décret exécutif № 96-296<sup>4</sup> dans le cadre de la création du dispositif de soutien à l'emploi des jeunes (DSEJ)<sup>5</sup>.
- Agence nationale de développement de l'investissement (ANDI)<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Et cela même si elle constitue le ressort d'implantation de bon nombre de services extérieurs, qu'elle est parfois comme circonscription électorale.

<sup>2</sup> Décret exécutif n° 94-215 du 23 juillet 1994 déterminant les organes et les structures de l'administration générale de la wilaya. p. 4, (JORA N° 48 du 27-07-1994)

<sup>3</sup> Décret exécutif № 90-259 du 08-09-1990 modifiant et complétant l'ordonnance №71-42 du 17-06-1971 portant organisation de l'office national de main d'œuvre : JORA № 39 du 12-09-1990 p 1057.

<sup>4</sup> Décret exécutif № 96-296 du 08/09/1996, JORA № 58, P 10.

<sup>5</sup> Décret présidentiel № 96-364 du 02/07/1996 JORA № 41 du 03/07/1996.

<sup>6</sup> L'ANDI est un EPA créée en 1993, elle dispose de statut décentralisé au niveau local et elle a pour mission, l'accueil, l'information et l'assistance des investisseurs tout au long du parcours du dossier d'investissement, comme elle est chargée également de définir les zones à promouvoir.

#### II.2.4) Dispositifs de promotion de l'emploi

Ils se composent essentiellement de :

- La caisse nationale d'assurance chômage (CNAC) Créée par le décret exécutif № 94-09<sup>1</sup> et le décret législatif №94-188<sup>2</sup>.
- Promotion de nouvelles entreprises réalisées dans le cadre de l'ANSEJ et l'ANDI.
- Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes (DIPJ) qui remplacent le programme de l'emploi des jeunes (PEJ)<sup>3</sup>.

Il est créé dans chaque wilaya un comité à l'emploi des jeunes<sup>4</sup>, présidé par un délégué à l'emploi des jeunes. Toutefois, lorsque la situation socio-économique le commande, (importance de la population, densité du chômage ou de sous emploi...), Il peut être créé dans certaines wilayas, plusieurs comités à l'emploi des jeunes (CEJ) présidés chacun par un délégué.

Le CEJ a pour mission principale la réalisation d'études et d'enquête, l'aide, soutien et assistance, encouragement et facilitation.

Les chambres consulaires sont des organismes ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial. Elles ont pour objet de défendre et de représenter les intérêts de la profession<sup>5</sup> et de participer au développement de leur secteur d'activité. De ce fait, elles participent au développement local de la wilaya pour les chambres qui sont implantées à ce niveau.

Leurs missions sont nombreuses et variées. Mais plus spécifiquement en ce qui concerne le développement local, ces chambres ont pour objet d'entreprendre toute action visant la promotion et le développement de leur secteur, proposer aux autorités un programme de développement dans leur domaine d'activité et organiser des actions de formation et de perfectionnement.

<sup>1</sup> Décret exécutif № 94-09 du 26-05-1994 portant préservation de l'emploi et protection des salaires susceptible de perdre de façon involontaire leurs emplois :du 01-06-1994.

<sup>2</sup> Le décret législatif № 94-188 du 06-06-1994 portant statut de la CNAC :jora № 44 du 07-07-1994 p 4.

<sup>3</sup> Décret exécutif n°90-143 du 22 /05/1990 portant le dispositif d'insertion professionnelle des jeunes et définissant le statut du délégué à l'emploi jeunes, p 611 JORA № 21 du 23/05/1990.

<sup>4</sup> Décret exécutif n° 90-295 du 6 octobre 1990 modifiant et complétant le décret exécutif n° 90-143 du 22 mai 1990 portant dispositif d'insertion professionnelle des jeunes et définissant le statut du délégué à l'emploi des jeunes, p. 1148, ( JORA N° 43 du 10-10-1990 ).

Décret exécutif n° 91-80 du 23 mars 1991 modifiant et complétant le décret exécutif n° 90-143 du 22 mai 1990 portant dispositif d'insertion professionnelle des jeunes et définissant le statut du délégué à l'emploi des jeunes, p. 376, ( JORA N° 13 du 27-03-1991 ).

<sup>5</sup> On peut citer : les chambres de l'artisanat et des métiers, décret exécutif n° 97-101, Jo n° 18 ; les chambres de la pêche et de l'aquaculture, décret exécutif 02-304, Jo n° 64.

---

C'est dans cette image globale de décentralisation et de développement locale que nous pouvons appréhender de manière plus claire et comparative avec d'autres acteurs institutionnels, le rôle et les missions dévouées à la commune tout en connaissant l'ingrédient financier qui a été traité dans le chapitre précédent.

Une fois ces deux points qu'on vient de citer sont éclaircis passant maintenant aux autres moyens d'accompagnement à savoir organisationnels et manageriels de la commune.

## **Section 02 : Les moyens organisationnels de la commune**

### **I) L'organisation de la commune**

Il est admis aujourd'hui, en gestion, que la dimension organisationnelle est une ressource au même titre que celles habituellement reconnues : financières, humaines, juridiques, logistiques. Et comme telle, elle constitue un critère essentiel de réussite de l'organisation. L'Administration, particulièrement en Algérie, n'a pas encore pris l'exacte mesure de l'enjeu organisationnel puisqu'elle demeure pour l'essentiel, bureaucratique, procédurière et formaliste. Bien entendu, la Commune n'échappe pas à ce phénomène.

Il est vrai que, jusqu'à présent, la tutelle jouait un grand rôle dans la définition de l'organigramme de la Commune. Dans la foulée d'une plus grande décentralisation induite par la loi 90-08, la Commune semble disposer de plus d'autonomie en la matière. C'est dire que les moyens organisationnels devraient tenir compte de la spécificité de la Commune et être adaptés aux objectifs qu'elle poursuit, si toutefois elle dispose des compétences nécessaires pour ce faire ou solliciter une quelconque assistance. Si l'organisation de la Commune proprement dite est plus ou moins bien formalisée, par contre la collaboration intercommunale reste largement déficiente.

### **II) L'organisation de la Commune proprement dite**

La Commune est composée de différents organes qu'il s'agira d'examiner. Par contre, les grandes communes, et plus exactement les grandes villes, obéissent à une organisation particulière.

#### **II.1) l'assemblée populaire communale**

C'est l'organe délibérant de la commune, elle se compose des délégués communaux dont le nombre varie en fonction de la population dans les conditions suivantes :

**Figure n°5 : les délégués de l'APC**

Nombre d'habitants	Nombre de délégués
De 1 à 5000	9
De 5001 à 10000	11
De 10001 à 20000	15
De 20001 à 40000	21
De 40001 à 100000	29
De 100001 à 200000	39
Plus de 200000	Plus de 2x29 (plus de 60)

Source : M. O .Ali Ziane, thèse d'Etat « les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie de marché. »2001. P 92

## **II.2) L'administration communale**

Il y a les structures de l'Administration communale et qui sont des organes administratifs. A côté, se trouvent les organes à caractère politique que sont les commissions municipales. Et, enfin il faut signaler l'existence d'organes collégiaux comportant une représentation diversifiée<sup>1</sup>.

### **II.2.1) Les structures**

Jusque là, l'élaboration de l'organigramme obéissait à un statut uniforme, déterminé par un seul critère : celui du nombre d'habitants de la commune. De ce fait, chaque Commune se voyait accorder un certain nombre de structures selon la tranche de population dans laquelle elle se situait ; critère s'il en est insuffisant quand il s'agit de rechercher une gestion efficace et efficiente car ne tenant pas compte d'autres paramètres.

Dorénavant, «l'organisation administrative de la Commune sera modulée en fonction de la taille des collectivités et des tâches qui lui seront imparties, elle s'organise selon leurs besoins et leurs moyens». Ce qui revient à dire que l'organisation administrative de la Commune ne sera plus élaborée de manière bureaucratique et formelle et que, surtout, elle dispose de plus d'autonomie.

### **II.2.2) Les différents organes de l'Administration communale**

Les organes de la commune sont les suivants

- Le secrétariat général : a sa tête se trouve le secrétaire général, la plus haute autorité administrative, de la Commune.
- Les structures : elles sont généralement articulées autour des fonctions principales suivantes :

<sup>1</sup> ABID Lakhdar, l'organisation administrative des collectivités locales, OPU Alger 1987. p 06

---

Finances, moyens humains et matériels, hygiène et environnement, urbanisme et activités éducatives et sociales. Ces fonctions se retrouvent au niveau de toutes les Communes qui ont des préoccupations organisationnelles partagées selon qu'il s'agisse de structures fonctionnelles ou d'appui (finances, moyens humains et matériels), ou de structures opérationnelles (hygiène et environnement, urbanisme, activités sociales et éducatives), sachant que la fonction d'administration générale est prise en charge au niveau du secrétaire général. C'est dire que le choix n'est pas très large. Ainsi l'activité économique n'apparaît pas dans ces fonctions même si, suite aux réformes économiques, la Commune n'intervient plus directement dans cette sphère. Il reste quand même que c'est une question importante par ses enjeux : investissements, création d'emploi, rentrées fiscales, etc...

Comme la Commune intervient dans des domaines très variés, il est très difficile de définir de manière optimale un organigramme satisfaisant. En outre, d'autres paramètres entrent en jeu : nombre d'habitants, Commune urbaine ou rurale, agricole ou industrielle, objectifs prioritaires selon le programme de développement; taux d'encadrement, système de carrière, gestion prévisionnelle des effectifs, pour ne citer que quelques uns.

A la tête de chaque structure se trouve un titulaire d'un poste supérieur de la Commune, hormis le secrétaire général du conseil urbain de coordination et celui de la Commune supérieure à 100.000 habitants qui occupent des fonctions supérieurs. Il n'y a pas de modèle-type d'organigramme mais la tutelle demeure présente, notamment quand elle approuve la liste des postes supérieurs arrêtée par l'APC, ce qui revient à réduire la liberté de la Commune à élaborer son organigramme : ce qui est donné d'une main, est enlevé de l'autre.

Quand le citoyen se plaint de la bureaucratie communale, celle-ci trouve en partie sa source dans les modalités d'organisation de la commune l'optimisation organisationnelle et fonctionnelle du service public dépend aussi du rôle de chaque structure, d'un partage clair des responsabilités, des circuits de liaison et d'échanges à l'intérieur de l'administration communale, de la définition des tâches de chaque agent. L'existence d'organes rattachés à l'instance politique, c'est à dire l'assemblée, devrait en principe contrebalancer le pouvoir de l'administration et prémunir la commune contre un risque de bureaucratie excessif.

### **II.3) Les commissions de l'Assemblée**

L'APC peut créer des organes internes, propres à elle, qui sont les commissions et qui peuvent intervenir dans les domaines suivants (article 24) : économie et finances, aménagement du territoire et urbanisme, affaires sociales et culturelles. Le nombre n'est pas limité à ces domaines et l'Assemblée peut en créer d'autres composées de citoyens ou de spécialistes et

---

experts résidant dans la Commune. Les commissions peuvent revêtir un caractère permanent ou temporaire, mais ne sont pas obligatoires, à la différence de ce qui est prévu par l'APW. L'Assemblée dispose d'une plus grande liberté de choix et de manœuvre en la matière.

La présidence d'une commission est assurée par un élu désigné par l'Assemblée et qui est généralement un adjoint, c'est à dire un vice-président d'APC selon l'ancienne appellation. La composition d'une commission doit obligatoirement refléter une représentation proportionnelle de chaque liste électorale, ou si l'on veut de chaque parti politique, en fonction des résultats électoraux obtenus par chacune d'entre elle lors du scrutin (article 24). Pour éviter une opposition systématique, la majorité municipale, faisant preuve d'ouverture d'esprit, peut accorder la présidence d'une commission à un représentant de la minorité.

Le président d'APC peut faire appel à toute personne susceptible d'informer ou d'éclairer une commission sur ses travaux. Sur ce point, le code communal connaît une double régression, du moins sur le plan formel. D'une part, la notion de compétence est évoquée dans un sens restrictif alors que dans l'ancienne législation un simple habitant de la commune peut être entendu. D'autre part, il n'est pas indiqué expressément que l'intervenant extérieur participe aux travaux d'une commission avec une voix consultative.

Si toute l'attention voulue leur est prêtée, les commissions peuvent jouer un rôle important en matière d'étude, d'analyse et de préparation d'un dossier, voire d'une décision. Leur rôle peut ne pas s'arrêter à ce stade en tentant d'évaluer les besoins de la collectivité, de mesurer les conséquences d'une décision, de définir des politiques ou des programmes dans leurs domaines respectifs. Cependant les commissions ne disposent que d'un pouvoir consultatif et de proposition.

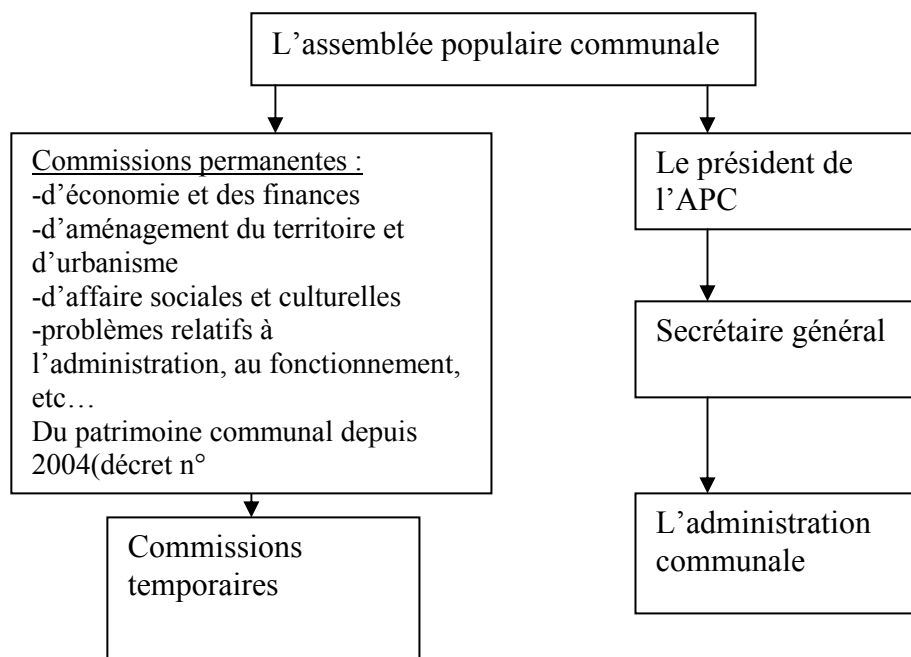
Enfin, le résultat de l'activité des commissions peut se traduire par la production d'études, de rapports et la formulation de propositions et de recommandations. A cet égard, la commission économie et finances peut jouer un rôle particulièrement important. Tout dépend du dynamisme du P/APC et de l'engagement des présidents des commissions; car elles peuvent être cantonnées dans un rôle des plus réduits quand, par exemple, les délibérations de l'assemblée portent sur des questions non examinées en commission ou quand elles sont court-circuitées par la mise en place de groupes de travail informels, favorisée en cela par la présence obligatoire de l'opposition au sein de ces instances.

Par ailleurs, si les commissions font correctement leur travail, cela facilite la canalisation des débats et la prise de décision au sein de l'assemblée, à fortiori quand c'est le président d'une commission, dont les travaux sont inscrits à l'ordre du jour qui préside la séance. Ainsi, le

P/APC est assuré d'un relais efficace pour la maîtrise des délibérations.

L'action des commissions peut être plus efficace encore par l'adoption d'un règlement intérieur, la possibilité de créer des sous-commissions sur des thèmes précis et surtout la disponibilité de l'information et l'accès aux dossiers. A cet égard, une coordination, et même une concertation pour ne pas parler de collaboration, est nécessaire entre les organes politiques et l'administration communale, particulièrement au niveau des organes consultatifs du fait de leur composition diversifiée<sup>1</sup>.

**Figure n°6 : Organisation de la commune :**



Source : M. O .Ali Ziane, thèse d'Etat « les finances publiques locales : analyse et perspectives dans une économie de marché. »2001, p 90 et p102.

#### **II.4) Les organes collégiaux**

Ce sont des instances créées localement le plus souvent à l'initiative du pouvoir central. Cependant, rien n'empêche la Commune d'en faire de même. Ces organes sont identiques à ceux que l'on rencontre au niveau ministériel, interministériel ou gouvernemental.

A la différence des commissions, organes politiques composés uniquement d'élus, les organes collégiaux peuvent avoir une représentation issue de divers horizons, élus, administration communale, associations, citoyens, établissements publics et entreprises.

Le rôle des organes collégiaux est multiple, allant de l'étude d'un problème donné, auquel cas ils ont une existence à durée déterminée, à la gestion d'une activité, alors ils sont

<sup>1</sup> Essaid TAIB, analyse du code communal. OP. Cit.

---

créés pour une durée indéterminée. Ils peuvent être dotés uniquement d'un pouvoir consultatif ou avoir la possibilité d'émettre un avis conforme, ce qui est beaucoup plus rare.

Les organes collégiaux, du fait de leur composition variée, permettent l'étude d'un problème d'un point de vue multidimensionnelle, de susciter un consensus autour d'une question délicate, et, en tout les cas, de favoriser la consultation, voire la concertation. A l'inverse, ils risquent de provoquer une perte de temps et dilution des responsabilités.

#### **II.4.1) Le cas des grandes villes**

Certes, ces Communes disposent des organes précédemment examinés mais, en outre, du fait de leur taille, et qui sont en réalité des agglomérations, elles connaissent un mode particulier d'organisation. En effet, les grandes villes subissent une multitude de problèmes et sont confrontées à une gestion plus complexe. Cette adaptation organisationnelle laisse transparaître une double préoccupation : décentralisation pour être plus proche des réalités et concertation pour traiter des difficultés communes<sup>1</sup>.

##### **II.4.1.1) Le Conseil urbain de coordination (C.U.C)**

Un groupe de Communes de la ville d'Alger est en quelque sorte confédéré autour d'un Conseil intercommunal de coordination dénommé conseil urbain de coordination (article 177). Les Communes de la ville d'Alger sont regroupées en cinq C.U.C en fonction d'une répartition homogène de l'espace géographique. Chaque CUC prend l'appellation de conseil intercommunal.

Chaque CUC est administré par un Conseil de Communes comprenant les PAPC des Communes concernées. Il est installé par le wali dans le mois qui suit l'installation des exécutifs communaux. Le président du Conseil de communes est élu à la majorité simple par les présidents d'APC qui le composent. La suppléance d'un membre du Conseil temporairement absent ou empêché intervient dans les conditions prévues par l'article 52 de la loi 90-08.

Le fonctionnement du Conseil de Communes et le régime des délibérations obéissent aux mêmes règles que celles appliquées aux APC. Les membres des Conseils de Communes sont tenus d'assister aux réunions des Conseils en plus de celles auxquelles ils assistent dans leurs APC respectives.

Le conseil de Communes règle par ses délibérations les questions d'intérêt commun, et couvre un large champ d'intervention: biens et équipement communs, aménagement et urbanisme, éclairage public, hygiène, assainissement, réseaux d'assainissement, voirie, routes, transport, délivrance des permissions de voirie, circulation urbaine, parcs de stationnement, gares

---

<sup>1</sup> ABID Lakhdar, L'organisation administrative des collectivités locales, édition OPU. Alger 1987.

---

routières, halles, marchés, abattoirs, poissonneries, collecte, transport et traitement des résidus urbains, services funéraires, culture et loisirs, action pré-scolaire et entraide sociale.

Les Communes ayant une population supérieure à 150 000 habitants sont subdivisées en secteurs urbains (art. 182). Sur proposition du P/APC, l'Assemblée désigne un élu qui sera chargé de la gestion d'un secteur urbain. L'élu en question agit au nom et sous la responsabilité du P/APC, il bénéficie pour ce faire d'une délégation de pouvoir. Le responsable du secteur urbain peut recevoir toute mission supplémentaire de la part du P/APC.

### **III) La collaboration intercommunale**

La coopération entre deux ou plusieurs Communes apparaît comme une nécessité parce que, soit, elles ont des problèmes communs, soit, elles sont appelées à réaliser des projets où des actions communes en raison de leur faiblesse financière et logistique. Or, la pratique n'est pas courante en ce domaine, les Communes ont tendance à demander l'aide de la tutelle ou de l'Etat, alors que les textes ouvrent certaines opportunités de coopération.

#### **III.1) L'établissement public intercommunal**

Deux ou plusieurs communes d'une même wilaya ou de wilayas différentes unissent leurs efforts et leurs moyens pour la réalisation et la gestion « d'œuvre d'équipements et de services d'intérêt et d'utilité intercommunaux dans le cadre d'un établissement public intercommunal » (Art. 9).

C'est donc sur la base d'une association volontaire que des Communes décident de créer un organisme de coopération. C'est l'expérience du syndicat de Communes qui est reconduite de manière plus ou moins remaniée.

Cet établissement dispose de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Curieusement, les rapports entre l'établissement et les Communes sont organisés sur la base d'un cahier des charges, c'est-à-dire un document contractuel. Il aurait été plus intéressant de définir par voie réglementaire un minimum d'activités dont la gestion devra être transférée à l'établissement en question.

La loi 90,08 est moins prolixe que la précédente, elle est même quasiment muette puisqu'elle se contente de renvoyer à un texte réglementaire, non paru à ce jour, qui va définir les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public intercommunal.

Même si la formule de l'établissement public, surtout s'il est à caractère administratif, peut paraître comme étant un mode de gestion lourd, il faut souligner, en outre, que le législateur n'a pas fait preuve d'imagination notamment à la lumière de l'expérience accumulée et des

---

pratiques en vigueur dans d'autres pays en limitant la coopération intercommunale à une seule possibilité comme s'il voulait enfermer la Commune dans une relation verticale avec la tutelle et le centre.

### **III.2) La commission intercommunale**

C'est l'autre voie ouverte pour la coopération intercommunale. Mais il est excessif de parler de coopération dans la mesure où son champ est étroitement limité puisqu'elle ne concerne que la gestion de droits ou de biens indivis possédés par deux ou plusieurs Communes . A défaut de parler de coopération, s'agirait-il d'une procédure mise en place pour régler les contentieux nés lors du dernier découpage territorial de 1984? Par ailleurs, en raison de la faiblesse de la coopération intercommunale, se pose la question de savoir comment les Communes peuvent détenir des droits ou des biens en commun.

Cette commission est composée d'élus issus (désignés ou élus?) des Assemblées des Communes concernées. Là également, un texte réglementaire viendra arrêter les conditions de création, d'organisation et de fonctionnement des commissions intercommunales.

## **IV) L'organisation communale comme instrument de gestion**

L'organisation de la commune n'est pas un simple cadre formel de déroulement de tâches ou d'opérations confiées à des agents affectés dans des structures déterminées. Bien plus que cela, il participe à la réalisation des missions de la commune au même titre que les ressources financières, humaines ou autre. Outre la relation de travail, l'organisation va déterminer pour une longue période les manières d'être et d'agirai d'une collectivité humaine dans le cadre d'une organisation communale.

### **IV.1) L'information**

Il faut dire que l'organigramme est inconnu ou mal connu de la part du personnel d'encadrement, et certainement plus de la part du personnel d'exécution<sup>1</sup>. Si l'organigramme n'est généralement pas diffusé ou affiché à l'intention du personnel mais aussi au public, ce qui est encore plus inquiétant, c'est qu'il est difficilement accessible puisqu'il est disponible iniquement au prés de certaine personne à savoir le président d'APC ou du secrétaire général, et parfois responsable du personnels.

---

<sup>1</sup> Enquête étendue à ce type d'agent réaliser par le CENEP et fait l'objet de débat dans son numéro consacré à la typologie des collectivités locales et aux mutations locales, enjeux et débat n°11 année 1997.

---

Dans ces conditions il n'est pas étonnant que l'organigramme soit mal appliqué puisque le personnel, dans le meilleur des cas, n'en a qu'une connaissance vague et lointaine, en sachant aussi qu'il est plus souvent rédigé d'une manière incomplète, imprécise et sommaire<sup>1</sup>.

La conséquence surtout dans les grandes communes est que le personnel ne sait pas exactement qui fait quoi. Il n'est pas rare de voir un agent ou un citoyen ploté d'un service à un autre, à la recherche de la personne compétente ou concerné.

#### **IV.2) L'absence de moyens**

Il est connu que les communes, dans leur majorité, rencontrent des difficultés financières et humaines. Ces constats sont confirmés par leur incidence sur l'organigramme<sup>2</sup>.

A cet égard, il faut signaler que le décret n°91-26<sup>3</sup> est ambitieux puisqu'il multiplie les postes supérieurs mais aussi complexifie les conditions d'accès à ces emplois. Connaissant le taux d'encadrement qualitatif et quantitatif très bas des communes, le résultat en est que les postes supérieurs ne sont généralement pas pourvus, y compris dans les grandes villes. De ce fait ils n'ont tendance à être confiés des « faisant fonction <sup>4</sup> » avec tout ce que cela comporte comme conséquence en matière d'efficacité de la gestion, de conflits de personnes, etc...

#### **IV.3) L'apparition d'une organisation informelle**

Ce phénomène est banal dans n'importe quel type d'organisation. Mais il redouble d'intensité dans la commune en raison des dysfonctionnements préalablement cités. La recherche de la sécurité, du pouvoir, ou d'autres prébendes, ce qui est dans l'ordre des choses, va se structurer autour d'un système informel de relation, d'échange et de solidarités, tramées sur de pratique segmentaire. En ce sens la commune, outre que les considérations propres à la défaillance de l'organisation formelle, est plus vulnérable à « l'informatisation » en raison de sa proximité avec le tissu social local qui va exercer sur elle une énorme pression en terme de demande sociale.

Par une sorte d'arrangement tacite, les différents acteurs vont se mettre d'accord autour de règles non écrites mais activement pratiquées afin de chercher à préserver un certain équilibre social au sein de l'organisation communale. L'inconvénient de cet accord informel, c'est que les objectifs sont souvent confondus avec les objectifs de l'organisation formelle, et parfois de les freiner, ce qui fait que la commune ne peut assumer correctement ses missions.

---

<sup>1</sup> Op. Cit.

<sup>2</sup> Essaid TAIB, organisation de la commune, in CENEAP n° 11, 1997 pp 55, 74.

<sup>3</sup> Le décret n°91-26 du 26 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes, p190.

<sup>4</sup> Essaid TAIB, CENEAP, op.cit.p69.

---

#### **IV.4) L'efficacité de la commune**

Normalement l'organigramme, mais aussi les méthodes de travail dans la mesure où l'on parle de la discipline et méthode, ont pour objet de contribuer à l'amélioration de l'efficacité de la commune et de la réalisation de ses missions dans les meilleures conditions de coûts et de délais.

L'impact de l'organisation sur l'efficacité de la commune tombe directement sur la performance de celle-ci. Le non respect des rôles officiels, le secret dans la décision, la concentration du pouvoir, l'absence de transparence, les solidarités de groupe, les nominations des complaisances et autre, produisent une sorte de brouillage qui laisse la place à une gestion empirique et au jour le jour succéder les défaillances organisationnelles.

Enfin, on ne peut parler d'organisation sans parler des questions relatives à la culture de gestion. A cet égard la solidarité et l'éthique du service public, l'image de la commune constitue des valeurs communes partagées au sein du personnel.

Les ressources organisationnelles demeurent marginalisées même si elles constituent une source déterminante et décisive dans la gestion et l'efficacité de l'action communale et sans oublier dans l'apparition du phénomène bureaucratique, un mal à éviter dont souffre l'administration algérienne en général.

### **Section 03 : Les moyens humains et managériaux de la commune**

#### **Sous section 01 : Les moyens humains et gestion du personnel communal**

Il est important de rappeler que dans toute organisation, la question des ressources humaines, en qualité, est déterminante pour le succès de l'organisation et ce, indépendamment des autres ressources dont elle peut disposer. Par ailleurs, la Commune n'échappe pas à la réalité, du sous encadrement surtout que sa mission est importante entant que collectivité de base, en contact direct avec la population pour la satisfaction de ses besoins essentiels.

A la suite du mouvement de démocratisation et de refonte du statut de la Commune, des mesures sont prises aussi bien en ce qui concerne le statut du personnel communal que de l'encadrement allant dans le sens d'une meilleure valorisation de la fonction publique locale et d'un plus grand pouvoir de gestion accordé au profil de la Commune.

---

## **D) Le régime juridique**

### **I.1) Le régime unifié de la fonction publique (locale)**

Selon une classification classique on distingue trois systèmes de fonction publique qui rendent compte de la situation juridique des fonctionnaires à l'égard de la collectivité locale qui les emploie.

#### **I.1.1) Le régime de fonction publique autonome**

Il est celui dans lequel chaque collectivité locale gère son personnel de façon particulière dans le cadre général de la fonction publique territoriale.

#### **I.1.2) Le système unifié des personnels des collectivités locales**

Il est un système dans lequel l'ensemble des fonctionnaires ou une partie d'entre eux seulement constitue un corps unique pour tout le pays, mais néanmoins distinct du corps des fonctionnaires de l'Etat. Certaines collectivités peuvent conserver leurs prérogatives dans la mesure où il s'agit d'une organisation fondée sur le volontarisme.

#### **I.1.3) Le système intégré**

Il est celui du régime commun aux agents des collectivités locales et aux fonctionnaires de l'Etat. L'ensemble des fonctionnaires sont encadrés au plan réglementaire par un organisme unique, ils sont soumis à un statut unique quelle que soit leur administration de rattachement<sup>1</sup>.

Le fonctionnement communal n'est pas soumis à un régime particulier de fonction publique locale, mais demeure régi par les règles du statut général de la fonction publique, applicable à n'importe quel fonctionnaire. Cependant en raison de la spécialité de l'administration dans laquelle il exerce, c'est à dire la Commune, il est soumis à un statut particulier qui régit sa carrière.

### **I.2) Le statut particulier du personnel communal**

Jusqu'à là, le personnel communal était régi par des dispositions éparses, sans une vision globale de la fonction publique communale, dans son acceptation sectorielle. Le décret exécutif 91-26 vient homogénéiser et surtout redynamiser et revaloriser une catégorie d'agents publics longtemps marginalisée.

### **I.3) Un constat alarmant du début des années 90**

L'existence de certaines données chiffrées montre que la Commune se trouve dans une extrême indigence sur le plan des ressources humaines.

En effet, la situation a atteint un stade critique, se traduisant par la création d'un syndicat

---

<sup>1</sup> RAHMANI Ahmed, le régime de fonction publique à l'épreuve de la décentralisation in revue marocaine d'administration locale et de développement n°18 1997pp 103, 116.

---

et l'organisation de grèves. C'est pour pallier à cette situation, et suite à des négociations menées avec les représentants des travailleurs communaux, que des mesures ont été prises et dont l'essentiel se trouve consigné dans le décret exécutif 91-26.

### **I.3.1) Les mesures d'amélioration**

Ce sont des mesures ponctuelles et transitoires en attendant l'élaboration d'une véritable politique de la fonction publique communale<sup>1</sup>, voire locale. Le décret exécutif 91-26 a apporté les améliorations suivantes :

- stabilisation du personnel communal par une intégration des contractuels et des vacataires et ce sans conditions de diplôme ou d'attestation de niveau afin de les régulariser définitivement.
- Nomination des agents faisant fonction dans un emploi supérieur à condition qu'ils aient occupé le même emploi pendant une certaine durée.
- Motivation et renforcement de l'encadrement.
- Relèvement de la rémunération et de la classification pour toutes les catégories ; la classification est modulée suivant les spécificités du poste, surtout pour les agents exerçant dans le secteur de l'assainissement et de l'hygiène.
- Instauration d'une prime de service public local de 10%, calculée sur le salaire de base dans le grade d'origine.

Dans le même temps où il apporte ces mesures d'amélioration, le décret exécutif 91-26 tente de mieux asseoir la carrière du fonctionnaire communal.

### **I.3.2) La carrière du fonctionnaire communal**

Les règles qui régissent la carrière du fonctionnaire communal sont pour une part les mêmes que celles contenues dans le «statut général de la fonction publique», pour une autre part propre à cette catégorie d'agents pour mieux prendre en charge sa condition statutaire.

#### **I.3.2.1) Le recrutement**

Le fonctionnement communal est soumis aux mêmes règles que n'importe quel agent public :

- être de nationalité algérienne ;
- jouir de ses droits civiques et être de bonne moralité ;
- justifier d'un niveau de qualification exigé par le poste de travail ;
- remplir les conditions d'âge et d'aptitude physique exigées pour l'exercice de la fonction ;

---

<sup>1</sup> Qui n'est pas encore établie jusqu'à aujourd'hui.

- justifier de sa situation vis à vis du service nationale ;

La nouveauté réside dans le fait que tout recrutement dans un emploi est soumis à la déclaration d'une (de) vacance(s) d'emploi(s) et à l'ouverture d'un concours sur épreuve, sur titre, examens ou tests professionnels, conformément au plan de recrutement de chaque Commune; ce qui, en principe, l'oblige à se doter d'une gestion prévisionnelle des effectifs<sup>1</sup>.

Cependant, le recrutement direct est autorisé pour les candidats issus des établissements de formation spécialisés et à titre exceptionnel, pour ceux remplissant les conditions de qualification exigées pour l'accès à un poste de travail.

Le recrutement interne est également possible, au choix et par voie d'inscription sur une liste d'aptitude, et après avis de la commission du personnel parmi les fonctionnaires justifiant d'une expérience suffisante. Le recours à cette modalité ne doit pas toutefois dépasser 50% des postes à pourvoir.

Autre nouveauté à signaler, la Commune est autorisée à recruter sur la base d'un contrat à durée déterminée des consultants, experts ou spécialistes en vue de faire face à des besoins ponctuels nécessitant un haut niveau de compétence, par exemple une étude ou un audit.

#### **I.3.2.2) La nomination**

L'un des changements les plus significatifs, parmi les textes d'application subséquents à la loi communale intervient dans ce domaine en donnant à la Commune la faculté de recruter mais aussi de nommer et de gérer le personnel communal, y compris le secrétaire général de la Commune mis à part les fonctions supérieures de la Commune où le ministre de l'intérieur pourvoit par arrêté aux postes suivants :

- secrétaire général de conseil urbain de coordination,
- secrétaire général de Commune supérieure à 100.000 habitants.

Ainsi, la Commune, par le biais de son président d'APC, se donne les moyens de sa politique en matière de ressources humaines, sous la réserve que les actes de recrutement et de nomination soient soumis aux contrôles de régularité de la par du wali.

#### **I.3.2.3) L'avancement**

La titularisation, selon l'appellation classique, est prononcée à l'issue de la période d'essai, suite à l'inscription sur une liste d'aptitude à l'emploi, et à un rapport motivé établi par le responsable hiérarchique, par un jury constitué selon la législation et la réglementation en vigueur.

---

<sup>1</sup> Ce plan est dit « plan de gestion de la ressource humaine » il est applicable après avoir été approuvé par l'inspection de la fonction publique.

---

Le fonctionnaire communal est soumis aux droits et obligations applicables à tout fonctionnaire. Il en est de même pour ce qui concerne les règles d'avancement dans l'ancienneté, soumises à trois durées : minimale, moyenne et maximale.

La progression dans la carrière est facilitée par la définition de corps propres à l'administration communale. L'examen professionnel permet le passage d'un coup à autre. Les nouveaux textes accordent un avantage supplémentaire en réduisant l'ancienneté requise, de huit à cinq années, pour le personnel communal.

Les corps de l'administration communale sont regroupés dans un texte unique, dans le décret 91-26. Ce sont les :

- administrateurs communaux ;
- attachés communaux ;
- secrétaires de l'administration communale ;
- agents administratifs communaux ;
- secrétaires communaux ;
- documentalistes archivistes communaux ;
- assistants documentalistes communaux ;
- agents techniques communaux en documentation et archives ;
- appariteurs (gardiens).

Les corps de l'administration technique sont :

- ingénieurs de l'administration communale ;
- architecte de l'administration communale ;
- vétérinaire de l'administration communale ;
- techniciens de l'administration communale ;
- agents techniques de l'administration communale ;
- inspecteurs des services publics communaux ;
- agents chargés du nettoyage, de la salubrité publique, de l'entretien de la voie publique et de l'assainissement ;
- ouvriers professionnels ;
- conducteurs d'automobiles.

Pour chacun de ces corps, le décret exécutif 91-26 donne : la définition des tâches, les conditions de recrutement et d'intégration ainsi que la classification par catégorie, section et indice. Les autres aspects du statut juridique du personnel communal sont régis par le décret 85-59 à savoir les positions et mouvements, la discipline et la cessation de la relation de travail.

### **I.3.2.4) La formation**

Les personnels, titulaires ou stagiaires, peuvent bénéficier de cycles de formation ou de perfectionnement pour améliorer leur qualification ou espérer une promotion. L'administration aussi, quand elle le juge nécessaire, peut organiser de telles actions pour adapter un profil à l'emploi.

## **II) L'encadrement de la Commune**

La commune est fortement démunie en la matière dans la mesure où elle est massivement peuplée en personnel d'exécution. Le taux moyen d'encadrement est de 0,95%, le plus faible au niveau national. Il y avait 1.000 cadres pour 1.541 Communes en 1990.

### **II.1) Les postes supérieurs**

C'est le décret exécutif 91-26 qui en donne pour la première fois la liste, et ce, en application des articles 9 et 10 du décret 85-59 :

- secrétaire général d'une commune égale ou supérieure à 100.000 habitants ;
- chef de division ;
- directeur ;
- chef de service ;
- chef de bureau ;
- chef de section.

La liste des postes supérieurs est déterminée par arrêté du président d'APC à la suite d'une délibération de l'Assemblée. La décision est soumise à l'approbation du wali.

### **II.2) Les fonctions supérieures de la Commune**

Ceci constitue une innovation remarquable dans la mesure où c'est la première fois qu'un cadre de la Commune accède au statut des fonctions supérieures.

C'est le décret exécutif 91-27 qui donne la liste de ce qu'il est traditionnellement appelé les emplois supérieurs et qui sont occupés par des hauts fonctionnaires.

Au titre de la Commune, ces fonctions sont celles de secrétaire général d'un conseil urbain de coordination et de secrétaire général d'une Commune supérieure à 100.000. Certes, la nomination à ces fonctions n'intervient pas par la voie décrétole mais sur la base d'un arrêté pris par le ministre de l'intérieur, il n'en reste pas moins qu'elles échappent à une nomination par le président d'APC, comme c'est le cas pour les autres secrétaires généraux de Commune.

Dans le même ordre d'idées, le secrétaire général d'une Commune supérieure à 100.000 habitants peut accéder à une autre fonction supérieure : celle de secrétaire général de wilaya.

### III) La qualité de la ressource humaine: un enjeu décisif

Rien ne sert de définir des compétences, d'en effectuer le transfert vers les collectivités locales, de moderniser les finances et la fiscalité locales et de dynamiser les institutions, si les hommes chargés d'en assurer la concrétisation ne possèdent ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.

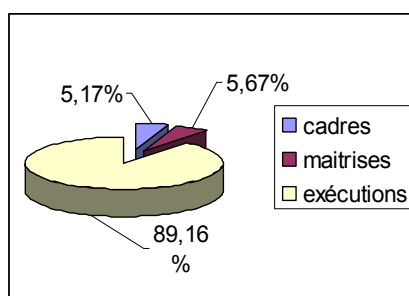
#### III.1) Le potentiel humain dans les communes algériennes : D'après le CENEAP

A ce titre le CENEAP<sup>1</sup> nous informe que les collectivités locales se trouvent dans une situation précaire en ce qui concerne le taux de l'encadrement. 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 6% et près de 90% du personnel communal est un personnel d'exécution.

La répartition des effectifs communaux pour l'année 2000 est comme suit :

**Tableau n° 4 : La répartition des effectifs communaux par catégorie socioprofessionnelle**

Catégories	effectif	Taux
Cadres	9 546	05,17%
Maîtrise	10 469	05,67%
Exécution	164 619	89,16%



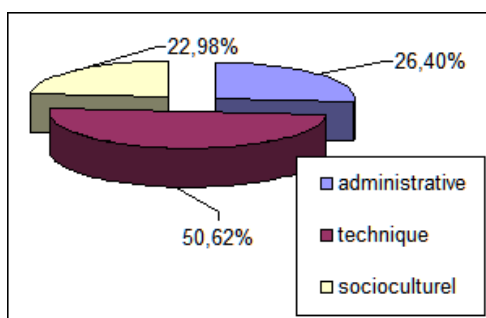
**Figure n°7**

Source CNEAP 2000

**Tableau n°5 : La ventilation par l'effectif communal par fonction**

Nature de la fonction	Le taux
Administrative	26,40%
Technique	50,62%
Socioculturelle	22,98%

Source : CENEAP (2000).



**Figure n°8 : ventilation par l'effectif communal par fonction**

<sup>1</sup>Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daira et de la Commune, CENEAP, 2000.

### III.2) Suggestion

L'évolution de la gestion des finances locale avec une situation aussi préoccupante n'est pas possible car les moyens humains constituent un des préalables importants et un enjeu décisif permettant aux Collectivités Locales de se hisser au niveau des missions nouvelles qu'imposent l'économie de marché, le progrès et la modernité. Il faut donc une forte montée en effectifs techniques et en qualification.

Pour cela, il devient impératif de mettre en œuvre un programme de formation et de perfectionnement élaboré selon une démarche rationnelle axée sur l'évaluation des besoins et sur la base d'une nomenclature adaptée et rénovée selon les exigences de l'économie de marché.

Les élus concernés au premier plan par la nécessité d'une gestion performante doivent savoir qu'ils seront jugés sur leurs aptitudes à maîtriser le développement économique et social de leur collectivité.

C'est en adhérant à cette dynamique de la gestion locale qu'il sera possible de mettre en place une convergence nouvelle tendant à :

- la professionnalisation des élus ;
- la maîtrise d'une compétence technique;
- la détention d'une expertise certaine;
- l'implication accrue et solidaire des cadres dans le fonctionnement quotidien des grands services publics.

Il est temps de reconsidérer le statut des personnels communaux et de mettre en œuvre les stimulations susceptibles de faire naître en eux le sentiment de sécurité et d'accroître leur motivation et leur engagement.

Il s'agit de délier le statut communal du statut général de la fonction publique, car la Commune est une « une entreprise de services publics » dont le fonctionnement nécessite le recours à un ensemble de spécialistes et de techniciens (Ingénieurs, financiers, architectes, urbanistes paysagistes, économistes, sociologues, planificateurs...) qui l'apparentent plus au secteur productif qu'à l'administration proprement dite.

L'intégrité et la compétence cernées avec rigueur doivent constituer les repères de base pour le choix des responsables. S'agissant des élues, ce principe, implique par ailleurs, à travers le scrutin, le strict respect de la volonté populaire.

---

## **Sous section 2 : Les moyens managériaux de la commune**

La gestion des services publics locaux a connue d'autres formes avec l'avènement des reformes entamées au début des années quatre-vingt-dix. L'introduction du droit au partenariat public privé, la commune marque le pas d'une gestion administrative classique du service public local à une gestion managériale malgré que le sens du management reste très faible dans les aptitudes de gestion des communes, il représente un déficit pour la commune.

### **I) Le budget**

C'est un acte de prévision et d'autorisation des recettes et des dépenses de la Commune pour une année. En ce sens, il est plus précisément, la traduction financière d'une prévision d'activité. Au regard de l'article 146 de la loi 90-08, la Commune est responsable de la gestion des moyens financiers qui lui sont alloués, c'est à dire de son budget.

Le budget est le document de gestion qui connaît certaines particularités. Il est un acte très encadré par la loi 90-08 et par d'autres textes. Il s'agit de surveiller étroitement l'utilisation qui est faite des deniers publics. Juridiquement, le budget est un acte de prévision qui consiste à établir un programme de recette et de dépenses. Il est un acte d'autorisation, ce qui signifie que la Commune décide des recettes et des dépenses sans pour autant aller au delà des crédits qui lui sont alloués et qu'elle est tenue de recouvrer toutes ses recettes. Techniquement, le budget obéit aux règles classiques de l'unité, d'annualité, d'universalité, de spécialité, d'antériorité et d'équilibre.

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

### **II) La comptabilité publique est la régie communale**

La comptabilité publique<sup>1</sup> et la régie<sup>2</sup> communale reste des moyens classiques que le code communal de 1967 avait déjà évoqué malgré que chaque moyens a ses propres spécificité.

---

<sup>1</sup> La comptabilité publique reste un moyen de gestion budgétaire.

<sup>2</sup> La régie est un moyen de gestion autonome du service d'utilité é publique.

---

## **II.1) L'archaïsme de la comptabilité publique**

L'exigence de la qualité du service public conduit les communes comme les entreprises à perfectionner sans cesse leur gestion. C'est dans ce contexte que la question de la pertinence du système budgétaire et comptable et du contrôle qui leurs sont imposé se pose.

Le système comptable des communes reste conçu et structuré. La comptabilité publique locale actuelle continue de négliger l'impératif d'une gestion transparente moderne et par objectif. Le diagnostic global du système de la comptabilité publique actuelle s'impose. Son examen critique fait apparaître des exigences qui transparaissent fortement dans la comptabilité communale. La comptabilité publique n'est pas neutre car elle génère un système à forte propension bureaucratique répulsif et non actif, mais accepté par résignation, fatalité ou commodité par les comptables, les élus et les administrations<sup>1</sup>.

La conception de la comptabilité publique local reste marquée par la primauté budgétaire qui écarte la conception managériale des budgets publics qui, seule, donne à cette conception toute sa valeur ajoutée, car il est de plus en plus évident aujourd'hui que régularité et qualité ne sont pas incompatible. Notre système de comptabilité répond essentiellement aux besoins de contrôle et d'information exigée par la législation, ce contrôle qui démotive et déresponsabilise les agents communaux et les élus.

## **II.2) La régie communale**

Le receveur communal doit être un facilitateur de l'action local et aider à l'efficacité de la dépense publique et sa commodité. Pour cette commodité des opérations, il est bon de créer des régies de dépenses et de recettes, ou des régies d'avances exécutées par un régisseur.

La régie communale est un autre moyen d'intervention et d'action directe car la régie est dotée de l'autonomie budgétaire sans personnalité morale ou la régie dotée de la personnalité morale qui constitue une exception à la règle de l'unité budgétaire<sup>2</sup>.

### **II.2.1) La régie sans personnalité morale**

La régie dont il s'agit ici correspond à un service assumé ou à un ouvrage exécuté par des organes dépendants de la collectivité ; mais comme l'activité présente un caractère industriel ou commercial, une certaine autonomie est reconnue au service qui l'assure.

Cette autonomie est uniquement financière, elle ne va pas jusqu'à la séparation juridique avec la collectivité locale mère, contrairement à la régie dotée de la personnalité morale.

---

<sup>1</sup> C. RAHMANI, les finances des communes algériennes : insincérité, déficit et bonne gouvernance. Ed CASBAH, Alger 2002, p 167

<sup>2</sup> C. RAHMANI. Op. Cit. p 116.

---

Les recettes et les dépenses de l'exploitation de la régie font objet d'un budget distinct de celui de la collectivité.

### **II.2.2) La régie dotée de la personnalité morale**

Dans ce cas la régie est identique à l'établissement public ; il n'y a pas de différence juridique entre ces deux appellations qui recouvre la même réalité et obéissent à une réglementation de base identique.

Ces régies sont administrées par un conseil et un directeur qui exécute les décisions dudit conseil et dirige les services sous l'autorité et le contrôle du président de celui-ci.

## **III) Le management est faible dans la commune**

### **III.1) Les exigences du management public local**

C'est la délégation de service public qui constitue une forme nouvelle de gestion et qui se rapproche des pratiques managériales qui sont exigées dans ce cas, et pour laquelle l'administration communale n'est pas prête, très peu d'action de formation sont organisées en la matière sinon dans des domaines classiques comme les marchés publics. La question qui se pose est ce que les fonctionnaires de la commune et les élus sont capables de faire face aux exigences d'un partenariat ?

#### **III.1.1) L'effort de rédaction**

La capacité à rédiger des contrats et à élaborer des cahiers des charges est faible, parfois il en faut plusieurs pour la même délégation de service public. La durée des engagements n'est pas fixée pour les investissements, il faudrait y inclure les avancées technologiques et la formation. Les aléas ne sont pas pris en compte de manière précise.

#### **III.1.2) La compétence managériale**

Les compétences ne sont pas également disponibles sur le plan managérial. Une vision stratégique manque aux gestionnaires de l'administration communale, notamment au niveau territorial car ce qui est en jeu est un changement de société avec de nouveaux acteurs et de nouvelles exigences et dans un contexte plus difficile.

#### **III.1.3) La définition d'objectifs**

Les objectifs ne sont pas définis de manière précise et quantifiable. L'administration communale n'est pas en mesure d'établir techniquement une évaluation des coûts fiable, d'autant plus que la comptabilité analytique est inexistante. L'administration ne respecte pas les normes économiques en matière de satisfaction de la demande<sup>1</sup> ou de respect des règles de concurrence<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exemple, sur un rayon réduit, de nombreux kiosques multiservices sont autorisés.

---

La maîtrise de la gestion du cycle de projet fait défaut, notamment pour élaborer des tableaux de bord et mettre en place un contrôle de gestion. Les contrôles sur le terrain sont inexistant pour vérifier la qualité de la prestation ou pour répondre aux doléances du citoyen dont la presse se fait pourtant souvent l'écho ; elle rencontre également des difficultés pour effectuer le contrôle des résultats : techniques, financiers, qualité du service, compte d'exploitation précis. Même quand elle est soumise à rude concurrence, l'administration tarde parfois à réagir<sup>2</sup>.

### **III.2) Le partenariat**

L'administration publique notamment la commune a la possibilité de procéder à un partenariat avec le privé pour la gestion d'un service public, mais l'enjeu est très difficile est souvent la commune ou autre administration le paye très chère.

Le privé est totalement réhabilité sur le plan politique comme acteur incontournable dans le développement du pays. Des capitaines d'industries sont entrés au gouvernement, des patrons sont présents dans les structures de représentation politique et disposent de leurs propres organisations syndicales, des organes de presse sont financés ou sont la propriété d'investisseurs privés. Les organisations patronales sont sollicitées par le gouvernement pour participer aux dialogues entre les différents partenaires sociaux ou pour donner leur point à l'occasion de l'élaboration de politiques économiques et sociales gouvernementales. Cette réhabilitation du privé est servie par une politique de réformes mais aussi par la défaillance du secteur public.

Les formes de partenariat entre le public et le privé sont multiples, on se limitera uniquement à la délégation de service public, procédé par lequel une collectivité publique confie à une personne privée<sup>3</sup> la gestion ou l'exécution d'un service public, la concession en fournit l'exemple typique.

#### **III.2.1) Le partenariat statutaire**

C'est la puissance publique qui intervient de manière unilatérale pour confier la gestion d'un service public à une personne privée, un ordre professionnel ou une association. Le domaine de la délégation unilatérale de service public est fixé par voie législative ou réglementaire. La délégation est accordée par une autorité administrative, parfois par une autorité de régulation.

---

<sup>1</sup> Maintenant, il y a des monopoles privés de fait.

<sup>2</sup> A Alger, les transports privés ont imposé au plus ancien transporteur public une rude concurrence au point où il a failli être mis en liquidation même s'il a continué à garder les lignes les plus juteuses. Les pouvoirs publics ont réagi en modernisant sa flotte.

<sup>3</sup> Ce qui le différencie de la régie.

### **III.2.1.1) Les ordres professionnels**

Certaines activités comme la santé, la justice sont certes prises en charge partiellement par le privé mais leur importance sociale, leur signification symbolique est telle qu'elles ne peuvent être laissées au libre jeu du marché. Non seulement, les ordres professionnels accomplissent à cet égard une mission de service public mais bénéficient dans certains cas de prérogatives de puissance publique, aussi ils sont soumis à un contrôle très étroit de la part de l'administration. Le législateur prend la peine parfois de qualifier la nature de la mission, par exemple, celle d'huissier est reconnue comme service public<sup>1</sup>.

### **III.2.1.2) Les associations d'utilité publique**

Au lendemain de la constitution libérale de 1989 qui reconnaît la liberté d'association, la création d'une association n'est plus soumise à un agrément de la part des pouvoirs publics, son existence relève d'une simple déclaration. Le champ associatif a connu une explosion sans précédent, témoignant ainsi de la volonté de la population à vouloir se prendre en charge.

L'association d'utilité publique est reconnue par le législateur, consacrant ainsi l'idée que l'association poursuit un but d'intérêt général, voire de service public, en tout cas une mission similaire ou proche de celle de l'administration. Une fois ce statut reconnu, l'association obtient des avantages substantiels : l'occupation d'une portion du domaine public, le détachement de fonctionnaires, une assistance ou un soutien à l'association, la réduction ou l'exonération d'impôt, le bénéfice de campagnes publicitaires d'intérêt général gratuites dans les médias publics, la priorité pour l'octroi d'une subvention ou d'aides matérielles d'origine nationale ou étrangère. Parfois, l'association est aussi sollicitée à des fins de consultation et de concertation, voire de participation à la gestion avec l'administration pour les actions d'intérêt général ou de service public ; elle fait aussi parfois partie des membres de l'administration consultative ou de du conseil d'administration d'établissements publics.

Ces avantages sont consentis en échange de l'accomplissement d'un programme de travail ou de la signature d'un cahier des charges et du respect de certaines conditions de fonctionnement et de diverses obligations.

### **III.2.2) Le partenariat contractuel**

Les éléments de la délégation de service public sont classiques. La délégation est consentie par voie contractuelle, un service public est dévolu pour être exploité, le délégataire est chargé de l'exploitation du service. Bien entendu pour motiver le partenaire de l'administration,

---

<sup>1</sup> Article 36 de la loi 91-03 du 6 février 1990 relative à l'inspection du travail JORA n°6.

---

le mode de rémunération est déterminant selon qu'il s'agisse de paiement d'un prix, de recouvrement d'une redevance ou de la perception d'un bénéfice, en ayant à l'esprit que la durée de la délégation reste aussi un critère déterminant. Les formes de délégation sont nombreuses mais les plus courantes restent le contrat et l'affermage.

### **III.2.2.1) La concession**

Il n'y a pas un texte unique qui régleme la concession mais des dispositions propres à chaque domaine d'activité ou à une administration. Sans qu'il y ait une définition légale, on en trouve des aspects dans la loi 88-01 d'orientation sur les entreprises publiques économiques, l'article 35 la loi domaniale, la loi 90-08 relative à la commune<sup>1</sup>, la loi 90-09 relative à la wilaya<sup>2</sup>. De plus, de nombreux textes spéciaux y font référence comme les textes sur l'électricité, les transports ou autres.

On parle de concession quand une collectivité publique charge un concessionnaire d'assurer la construction d'un ouvrage public ou l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, en échange de quoi il perçoit une redevance fixée de manière forfaitaire et payée par les usagers ; le plus souvent ces deux objets vont de pair, la construction d'un ouvrage public est parachevée par l'exploitation d'un service public qui permet d'amortir la construction de l'ouvrage. La durée de la concession demeure très longue de 30 à 50 ans, alors que de telles durées ne sont plus de mises aujourd'hui. L'administration continue de garder le contrôle des opérations.

### **III.2.2.2) L'affermage**

C'est un mode contractuel de gestion qui a pour objet de confier l'exploitation d'un service public à un fermier et qu'il exploite à ses risques et périls. La réalisation de l'ouvrage nécessaire pour l'exploitation du service reste à la charge de la collectivité qui apportera les ouvrages et les biens nécessaires. En contrepartie du contrat d'affermage, le fermier se rémunère sur la base des redevances qui lui seront versées par les usagers, il peut faire des bénéfices dont il reverse une partie à l'administration. La passation du contrat est soumise à des conditions de publicité, de transparence et de mise en concurrence. La durée de l'affermage est de 12 années au maximum.

## **IV) La commune face au déficit du management**

Le management du territoire communal reste un déficit tout comme dans la gestion du service publique locale. La commune doit mobiliser un capital et un savoir faire dans la

---

<sup>1</sup> Articles 132, 133 et 138 du code communal

<sup>2</sup> Articles 119, 130 et 133 du code communal

---

ressource humaine et la mise en place d'un système de vulgarisation des concepts du management, d'aménagement du territoire, de l'environnement et de développement rural.

La solidarité et la coopération intercommunale doivent être repensées et prendre en considération les disparités des réalités dans des aires métropolitaines, urbaines et rurales.

#### **IV.1) La démocratie participative**

La démocratie de participation s'intègre dans la modernisation du système local considéré comme le lieu privilégié d'apprentissage de la démocratie. La constitution, dans son article 16 stipule que « l'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques ».<sup>1</sup>

La consultation directe des habitants a pour vertu :

- d'asseoir une concertation sur toutes les opérations qui concernent leur devenir et dont certaines sont applicables à l'aménagement, à la résorption de l'habitat insalubre ou au développement social des quartiers ;
- de rendre compte de l'utilisation des deniers publics, la transparence comptable étant de nature à rétablir la confiance et la crédibilité, facteurs déterminants pour une participation effective des citoyens.

La consultation périodique des citoyens sur les priorités et les grands choix économiques et sociaux est de nature à favoriser et à faciliter l'émergence d'une démocratie de participation à l'échelon de la collectivité de base, de façon conviviale, solidaire et responsable n'est pas une forme fréquente dans nos espaces à nous. La seule consultation formelle que nous connaissons est celle des élections locales pour choisir l'assemblée de sa commune là où les taux nationaux de participation enregistrés par les expériences précédentes n'ont pas atteint les 50%, encore les référendums ne sont pas pratiqués à l'échelon local.

A ce titre, l'échéance électorale devait être le moment fort de la participation des citoyens aux affaires locales en accordant au processus électoral toute son importance. Une large participation de la population locale a pour effet de réduire certains avatars de la décentralisation tels que la confiscation du pouvoir décentralisé par une oligarchie locale.

L'intérêt du citoyen à l'action municipale a été qualifié « d'indicateur par excellence de la démocratie »

---

<sup>1</sup>L'article 84 de la loi de 1990 relative à la Commune souligne que " l'Assemblée Populaire Communale est le cadre d'expression locale, elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

---

#### **IV.2) La gouvernance locale**

Le développement de la participation des citoyens à la vie locale et à la connaissance du budget de la collectivité est un formidable point d'appui pour la promotion de la société civile et l'épanouissement du mouvement associatif de nature à assurer davantage l'esprit civique et à mettre en valeur l'esprit de solidarité. Selon le CNEAP la commune constitue un domaine privilégié de mise en œuvre de la gouvernance par-ce-que la commune est un territoire, c'est une entité socioculturelle, elle a un réseau de relations de toutes nature, c'est un espace économique et d'échange et en fin elle est une entité culturelle et institutionnelle<sup>1</sup>.

L'administration omniprésente qui s'occupe de tout, croit savoir toujours mieux que les citoyens ce qui leur convient, et donc étouffe leurs initiatives, diminue leur intérêt pour le bien public, et engendre les problèmes qu'elle devra finalement résoudre. Elle gaspille des ressources humaines et financières considérables et elle est de moins en moins adaptée à la réalité. Ne pouvant tout contrôler, elle s'acharne à développer ses règlements, ajoutant la méfiance au contrôle et forçant les citoyens à l'irrégularité.

Il faut inverser la tendance, et promouvoir une politique active de la communication. Cette vision doit céder la place à une administration de proximité, qui privilégie l'interlocution en transformant les espaces intermédiaires, où activent parfois des compétences avérées, en structures de consultation, en supports efficaces pour l'établissement de bonnes relations administration-administrés érodées par l'agressivité du cadre de vie.

Cette politique de la participation et de la complémentarité des efforts, outre qu'elle permet l'affirmation de l'autorité de l'Etat à des niveaux plus fins que celui de l'APC, sera de nature à impliquer de manière active et transparente le citoyen, et à aiguïser de façon positive son sens de la responsabilité. De plus, elle mettra un terme au processus de formation des décisions déconnectées de la réalité et favorisera, grâce à ce ressourcement, la reprise de confiance, tout en restaurant l'autorité de l'Etat et en accroissant la crédibilité de l'administration.

C'est à ce titre seulement que les collectivités locales seront à même d'accomplir leurs multiples missions, de répondre à l'attente des citoyens, de devenir rapidement le vecteur du changement social, et surtout de réhabiliter la notion de service public, notion qui est et doit rester la raison profonde de l'existence et de la finalité de l'administration.

---

<sup>1</sup> M.C BELMIHOUB « Model de gouvernance et collectivité territorial », in CENEAP n°25, Alger 2002, p 29.

---

## Conclusion

A la lecture des missions confiées à la commune, bien que revues à la baisse par le code communal de 1990, la commune constitue un centre de décision autonome, or il n'en est rien car dépourvues de ressources financières conséquentes, la commune apparaît beaucoup plus comme un relais de l'administration centrale. Les domaines où la commune dispose de responsabilités relèvent des services publics qui sont très coûteux et non générateurs de ressources.

Le fonctionnement de la commune présente un paradoxe important à souligné. En effet le président de l'assemblée populaire communale est un représentant de l'Etat et un élu, au même temps. Cette fonction se superposera à celle de représentant de la commune et d'exécutif de l'APC. Ce caractère ambivalent risque d'engendrer des équivoques d'autant plus que le code communal réduit l'exécutif communal à la seule personne du président.

La création d'une structure régionale de coordination regroupant deux ou plusieurs Wilayas, constituera une plus-value dans la problématique locale en conférant aux actions d'encadrement, de contrôle de stimulation et d'impulsion des activités, un coefficient d'efficacité plus accru. Ce cadre régional de concentration et de décision s'inscrit dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et dans l'approche économique qui privilégie la prise en charge des équipements structurants dans le développement global du pays.

Plutôt que de s'attaquer au processus de suppression des communes considérées comme non viables, depuis le découpage de 1984, il serait souhaitable et plus pratique d'inscrire une évolution dans la dynamique intercommunale où des regroupements de communes s'appliqueraient à mettre en commun notamment leur moyens financiers pour surmonter les difficultés du moment. Cette dynamique de l'intercommunalité bien conduite facilitera, le moment venu, la consécration de structures communales viables et la mise en œuvre de projets visant à dessiner un nouveau paysage de l'organisation territoriale du pays.

Le développement local est donc un enjeu majeur pour les communes algériennes car il peut aider à porter des solutions aux problèmes d'emploi, aux difficultés qu'éprouvent les jeunes à s'insérer dans la vie active et aux situations d'exclusion sociale et de marginalisation, dans laquelle se trouve notre société.

## **Chapitre 4 : Le développement local à travers l'analyse des données financières et socio-économiques d'un échantillon de commune**

### **Introduction**

Après avoir étudié les moyens que doit avoir la commune en Algérie, pour exercer une action dans le développement local, nous allons passer à une illustration pratique appliquée aux communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Ce chapitre intervient pour démontrer l'importance des communes riches dans la dynamique économique et sociale de la région et toute l'influence que peut avoir la route nationale n° 12 sur le développement de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Pour pouvoir répondre à l'objectif suscité, le présent chapitre sera subdivisé en trois sections. Dans la première nous allons faire une évaluation du niveau de développement des communes choisies comme échantillon à savoir Tizi-Ouzou, Draâ-Ben-Khedda, Tizi-Rached et Azazga et qui sont toutes situées sur l'axe de la route nationale n°12. Cette évaluation sera comparée au niveau général de développement la wilaya. Souvent le niveau de développement de la wilaya est associé au niveau de développement de la commune chef lieu de wilaya hors que la réalité est toute autre.

Dans la seconde section nous allons nous intéresser aux finances de ces communes, comment se présentent-elles, toujours en comparaison avec la tendance générale de l'ensemble des communes de la wilaya.

En dernière section, nous allons mettre le point sur les principales entraves et contraintes que rencontrent les communes dans l'action de développement de leurs territoires.

### **Section1 : Analyse de données sociales et économiques des communes de l'échantillon**

Dans cette section nous allons présenter les données sociales et économiques des communes de Draâ-Ben-Kheda, de Tizi-Ouzou, de Tizi-Rached et d'Azazga et qui seront comparées aux données générales de l'ensemble des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou toutes confondues. Comme nous allons essayer de montrer qu'effectivement, une grande partie

de l'activité économique de la wilaya s'exerce sur le territoire de ces communes choisies comme échantillon.

L'intérêt porté à ces données est grand, elles sont révélatrices de richesses et des potentialités des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, en vue de favoriser l'investissement porteur dans le territoire de la wilaya et surtout de faire le point sur le développement dans les différentes communes de notre échantillon.

### **I) Typologies physiques de la wilaya Tizi-Ouzou**

Avec une superficie de 2958 km<sup>2</sup> et une population estimée au 31 décembre 2006 à 1 269 912<sup>1</sup> habitant, la wilaya de Tizi-Ouzou démembré 67<sup>2</sup> communes de consistance inégale tant au plan de l'étendu du territoire tant au facteur démographique. Dans ce point nous allons étudier le relief géographique de la wilaya, la nature de son climat et la structure de sa population.

#### **I.1) Le relief**

La wilaya de Tizi-Ouzou présente trois reliefs : la zone de montagne, la zone de Touarès et celle de vallée.

##### **I.1.1) La zone de montagne**

Elle a deux branches parallèles, la chaîne côtière avec son prolongement oriental qui compte 21 communes à savoir toute les communes des daïra de Tizirt, Azeffoun, Makouda, Ouaguenoun et Azazga plus la commune de Sidi Naamane rattachée de la daïra de Draa-Ben-Khedda et le massif central. Ce dernier est situé entre l'oued Sébaou et la dépression de Draa El Mizan et la commune de Ouadia. Le massif central comprend presque la totalité des communes des daïra de Draa Ben Khedda, Larbaa Nath Irathen, et une partie des daïra de Draa El Mizan, Boughni et Ain El hammam.

Le Djurdjura souvent synonyme de Kabylie n'occupe en fait qu'une petite partie de la wilaya. Une quinzaine de communes se trouvent en partie ou en totalité sur le contrefort de la chaîne toute comprises dans les daïra de Ain El Hammam, Béni Yenni, Ouacif, Boughni et Ouadhias.

##### **I.1.2) La zone de Touarès : Avec collines argileuses (piémonts).**

**I.1.3) La zone de vallées : Plaine et dépression (vallée de Sébaou, la plaine côtière d'Azeffoun et la dépression de Draa El Mizan).**

---

<sup>1</sup> Source DPAT de la wilaya de Tizi-Ouzou.

<sup>2</sup> Si l'Etat a consenti un effort pour rapprocher l'administration avec le citoyen en créant 29 communes avec le découpage territorial de 1984, la gestion des 67 communes compte le plus grand nombre à l'échelle nationale

L'étude topographique de ce milieu fait ressortir de grands ensembles géographiques homogènes, les zones de montagnes, les zones de vallées et plaines et enfin les zones côtières.

Un survol topographique fait apparaître clairement que c'est la catégorie des communes de montagne qui prédomine d'où la difficulté de prise en charge de cet espace qui constitue une contrainte pour le développement. Cet état du milieu rend les voies de communications difficiles et engendre des surcoûts d'investissement se rapportant aux réalisations et la réhabilitation des infrastructures et équipements socio-économiques. La superficie agricole cultivable est donc réduite à 32%<sup>1</sup> de l'ensemble des terres de la wilaya.

### **I.2) Le climat**

Le climat de la wilaya est méditerranéen, chaud en été et froid et humide en hiver. La wilaya se situe sous une zone de contact et de lutte entre les masses d'air polaire et tropical. La pluviométrie se situe en moyenne entre 895mm et 1035mm par an. Les précipitations effectuées en grosses pluies sont peu nombreuses, entre 600 et 1000 mm peuvent tomber en quelques semaines sous forme de pluies de durée variant de quelques heures à quelques jours. Elles peuvent varier considérablement d'une année à une autre. Les neiges peuvent être abondantes sur le Djurdjura et l'extrémité orientale du massif central.

La rudesse du climat est en défaveur des communes de haute montagne surtout en hiver, par contre celles de plaine connaissent un climat chaud en été ce qui constitue un inconvénient pour ces communes.

### **I.3) La taille des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le critère de population**

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

D'après le caractère de la population, la taille de la plupart des communes de la wilaya, environ 71,66% se situe dans la tranche de moins de 20 000 habitants<sup>2</sup>. Ces communes sont pour la plupart issues du découpage administratif de 1984. Une minorité seulement, soit 18 communes sur les 67 de la wilaya, appartient à la tranche 20 001/ 50 000 habitants, c'est-à-dire 26,87%. Aucune commune n'appartient à la tranche 50 001/ 100 000 habitants.

---

<sup>1</sup> Source : la direction de l'agriculture de la wilaya de Tizi-Ouzou. Cette superficie n'est pas totalement exploitée.

<sup>2</sup> Voir le tableau de répartition des communes par habitant et ensemble géographique en annexes 3 et 4.

## **II) Constitution de quelques indicateurs (phares) d'évaluation du développement dans les communes de l'échantillon**

L'Algérie, à l'instar des autres pays du tiers-monde, est à la recherche de la voie et des moyens permettant d'assurer un développement durable de son économie. Ce caractère durable du développement est un fait structurel, continu au plan de la durée. En effet le développement doit répondre « aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs ». L'Homme est au centre du développement durable dans le sens de la continuité du processus par des actions qui jouent le rôle de passerelle entre les générations tout en préservant la santé et l'environnement écologique de la population.

Les indicateurs socio-économiques de la wilaya vont nous permettre de déceler le rang de développement et la concentration de l'activité économique dans les communes choisies comme échantillon et en comparaison avec la moyenne de la wilaya c'est-à-dire des 67 communes. Cette comparaison va se faire en bloc c'est-à-dire comparer les indices des 4 communes à la fois avec les indices de la wilaya. C'est de cette manière que nous allons faire ressortir l'importance et l'impact de la route nationale N° 12 sur le développement de la wilaya et la dynamique économique et sociale qu'elle engendre.

### **II.1) Présentation des communes**

#### **II.1.1) Le relief et la superficie des communes**

Comme nous l'avons déjà précisé, les communes ; Draa Ben Khedda, Tizi-Ouzou, Tizi Rached et d'Azazga sont les communes les plus riches de la wilaya<sup>1</sup>. Elles ont le potentiel fiscal le plus élevé de la wilaya et d'autres potentialités économiques sociales et géographiques les plus favorables.

##### **II.1.1.1) Le relief des communes**

Ces communes forment un enchaînement tout au long de la vallée de Sébaou et de la route nationale n° 12. La commune de Draa Ben Khedda et celle de Tizi Rached sont directement voisines de la commune chef lieu de wilaya, la première représente la limite ouest de la commune de Tizi-Ouzou et la deuxième représente une périphérie de celle-ci. La commune d'Azazga interrompt la chaîne par les communes de Mekla et de Fréha, mais le trafic routier permet un raccordement d'Azazga à Tizi Rached en 30 minutes environs et de 45 minutes de Tizi-Ouzou.

Il y a lieu de préciser que ces communes sont toutes chefs lieu de daïra. Elles se situent sur la zone de vallée de Sébaou ce qui favorise l'investissement dans ces communes, d'ailleurs

---

<sup>1</sup> Ce qui va être confirmé dans la section 2 du même chapitre avec une évaluation du ratio de richesse.

est l'explication de la zone industrielle AISSAT IDIR partagée entre le territoire de la commune de Tizi-Ouzou et celui de la commune de Tizi Rached.

### II.1.1.2) La superficie des communes

**Tableau n°6 : Présentation de la superficie des communes**

Désignation commune	Superficie en Km <sup>2</sup>	Pourcentage par-rapport à la wilaya	Le rang
Tizi-Ouzou	102,3600	3.46%	2
D-Ben-Khedda	33,4120	1.12%	44
Tizi-Rached	31,0500	1.05%	48
Azazga	77, 0500	2.60%	7
Total communes	243.8720	8.23%	
<b>Total wilaya</b>	<b>2 957,9362</b>	<b>100 %</b>	

Source : DPAT de Tizi-Ouzou

Tizi-Ouzou, commune particulière de l'étude. Seuil entre plaine et montagne elle représente à la fois le centre ville de la Kabylie et une ville satellite dans l'air d'influence d'Alger. Elle s'étend sur une superficie de **102,360 km<sup>2</sup>**. En matière de superficie elle vient au second rang après la commune frontalière d'Azeffoun et représente 3.46% de la superficie totale de la wilaya.

La commune de DBK située à l'ouest de la commune de Tizi-Ouzou, s'étend sur une superficie de **33,41km<sup>2</sup>**, vient au 44<sup>ème</sup> rang de la wilaya en représentant un pourcentage de 1.12% de la superficie totale de la wilaya. C'est l'une des villes les plus importantes de la wilaya, elle est à moins de 10 Km de la ville de Tizi-Ouzou et surtout elle est l'une des communes périphériques qui profite des effets externes des services produits sur le territoire de la ville de Tizi-Ouzou.

La commune de Tizi-Rached est une commune périphérique à celle du chef lieu de wilaya, elle est partagée entre un espace rural dominant et un espace récemment urbanisé. Elle s'étend sur une superficie de 31.05 Km<sup>2</sup> venant en 48<sup>ème</sup> rang et représentant 1.05% de la superficie totale de wilaya.

La commune d'Azazga est le deuxième pôle de la wilaya, c'est une commune importante en superficie, elle s'étend sur 77.05 Km<sup>2</sup>, elle vient au 7<sup>ème</sup> rang et elle représente 2.60% de la surface totale de la wilaya.

A elles seules, les 4 communes représentent 6% de la population de la wilaya et 18,23% de la superficie totale de la wilaya.

## II.1.2) La population des communes

### II.1.2.1) Répartition de la population des communes

Malgré la superficie étroite des 4 communes par rapport à la superficie totale de la wilaya, les communes sont considérablement peuplées par rapport à la moyenne de la wilaya. La présentation de la population, sa densité et son estimation pour 2006 sont présentées dans le tableau suivant :

**Tableau n°7 : Répartition de la population des communes**

désignation communes	RGPH 1998	Estimation 2006	% par rapport au total wilaya	Densité Hab/km <sup>2</sup>	% de la moyenne wilaya
Tizi-Ouzou	117 259	140 952	11.1%	1 377	321%
D-B-Khedda	28 376	34 927	2,75%	1 045	243,6%
Tizi-Rached	16 861	19 924	1,57%	642	149,65%
Azazga	30 911	35 683	2,81%	463	108%
Total communes	167 867	231 486	18,20%	750	133,33%
<b>Total wilaya</b>	<b>1 108 709</b>	<b>1 269 912</b>	<b>100%</b>	<b>429</b>	<b>100%</b>

Source : DPAT de Tizi-Ouzou

La population de l'ensemble des 4 communes représente près de 20% de la population de la wilaya. La densité étant très forte, présente une moyenne entre les 4 communes de 751 Hab/Km<sup>2</sup> soit un taux 133.33% par rapport à la moyenne de la wilaya. La commune de Tizi-Ouzou vient en tête avec une population estimée à plus de 140 000 habitants en 2006 avec une densité de 1 377 habitants par Km<sup>2</sup> dépassant la moyenne wilaya de 321%. Elle suivie par la commune d'Azazga avec une population de 35 600 habitants et une densité moins forte, de 463 habitants par Km<sup>2</sup> soit 108% par rapport à la moyenne wilaya. La commune de Draa-Ben-Khedda vient en troisième position avec une population estimée à près de 35 000 habitants en 2006 avec une densité de 1 045 Hab/Km<sup>2</sup>, dépassant donc la moyenne wilaya de 243%. Tizi Rached vient en dernière position en matière de population comme le montre le tableau, quoique la densité reste élevée dans cette commune avec 149% de plus par rapport à la densité de la wilaya.

### II.1.2.2) Répartition spatiale selon les strates urbaines et rurales

La croissance urbaine d'après guerre a suscité très tôt des interrogations sur les effets positifs et négatifs sur les espaces urbains<sup>1</sup>. Les villes, espace urbain par excellence, sont des lieux d'innovations, de compétitions et aussi d'accueil des populations, mais aussi des territoires traversés par de fortes disparités sociales et spatiales. La question de la ville (phénomène économique, social, politique) constitue l'une des préoccupations majeures du 21<sup>e</sup> siècle en

<sup>1</sup> WACHERMANN. G. « Géographie urbaine », Ellipses, 2000, p 212

raison des problèmes multiples et de la complexité qu'elle pose<sup>1</sup>. L'Algérie est un pays qui fait face à une croissance urbaine rapide, la population algérienne exprime une forte volonté de s'urbaniser avec un taux d'urbanisation qui dépasse les 60%<sup>2</sup> en dernier recensement de 1998 avec tout ce que ça implique comme demande et effort de la gestion urbaine.

Il ressort globalement, que la wilaya de Tizi-Ouzou échappe à la tendance nationale de la répartition de la population selon les strates urbaines et rurales. Le tableau suivant montre le taux d'urbanisation des communes de l'échantillon.

**Tableau n°8 : Répartition de la population urbaine et rurale**

Désignation communes	Population urbaine	% par rapport à la population de la commune		Population rurale	% par rapport à la population de la commune
Tizi-Ouzou	99 724	70,75		41 228	29,15
D-B-Khedda	32 287	92,44		2 640	7,56
Tizi-Rached	8 207	41,19		11 717	58,81
Azazga	25 553	71,61		10 130	28,39
Total communes	155 771	67,92	32,85 <sup>3</sup>	75 715	9,51 <sup>4</sup>
<b>Total wilaya</b>	<b>474 138</b>	<b>37,34</b>		<b>795 774</b>	<b>62,66</b>

Source : DPAT de Tizi-Ouzou + calcul.

Le tableau montre clairement que l'échantillon choisi est fortement urbanisé. La commune de Draa-Ben-Khedda enregistre à elle seule le taux le plus élevé de la wilaya soit 92% d'urbanisation, suivie par la commune de Tizi-Ouzou avec 70% et Azazga avec 71%. Par contre la commune de Tizi-Rached ne dépasse pas les 42%. Mais la tendance globale des 4 communes est urbanisée à près de 70%. Avoir une population urbaine implique une demande sociale plus dense exercée sur l'administration la plus proche du citoyen, qui est bien la commune.

### **II.1.2.3) Répartition de la population estimée en 2006, par zone de dispersion**

La population des 4 communes est répartie selon les zones de dispersion comme le présente le tableau suivant :

<sup>1</sup> TAIB ESSAID, la décentralisation et le renforcement des capacités des institutions des villes, ENA d'Aiger.

<sup>2</sup> Source Office national des statistiques, [www.ons.dz](http://www.ons.dz).

<sup>3</sup> C'est un pourcentage qui est exprimé par-rapport à la population totale par zone de la wilaya.

<sup>4</sup> Idem.

**Tableau n°9 : Répartition de la population selon les zones de dispersion**

Désignation communes	ACL <sup>1</sup>	%par-rapport à la pp de la commune	AS <sup>2</sup>	% par-rapport à la pp de la commune	ZE <sup>3</sup>	% par-rapport à la pp de la commune
Tizi-Ouzou	90 180	64	46 345	32,85	4 427	3,15
D-B-Khedda	32 196	92,20	2 064	5,90	667	1,90
Tizi-Rached	8 026	40,30	8 904	44,70	2991	15
Azazga	25 438	71,30	7 347	20,60	2 898	8,10
Total des 4 communes	155 840	67,32	64 660	28,00	10 983	4,68
<b>Total wilaya</b>	<b>551 886</b>	<b>43,46</b>	<b>571 622</b>	<b>45,00</b>	<b>146 404</b>	<b>11,54</b>

Source : DPAT de Tizi-Ouzou

Compte tenu des critères arrêtés par l'Office National des Statistiques définissant la population urbaine et rurale, la population de la wilaya de Tizi-Ouzou est répartie selon trois zones, l'agglomération chef lieu avec une population de 551 886 habitant à hauteur de 43.46% de la population globale estimée en 2006, l'agglomération secondaire qui vient en tête avec 571 622 habitants à hauteur de 45% et en fin la zone éparsée avec un total de 146 404 habitants. Pour l'échantillon de communes, la commune de Tizi-Rached est fidèle à la tendance de la wilaya avec les mêmes pourcentages. Pour les 3 autres communes c'est l'agglomération chef lieu qui vient en tête avec les taux respectifs suivants: la commune de Draâ-Ben-Khedda avec un taux de 92%, la commune d'Azazga avec un taux de 71% et la commune de Tizi-Ouzou avec un taux de 65%. La tendance globale des 4 communes est de 67% pour l'agglomération chef lieu, 28% pour l'agglomération secondaire et de 11% pour les zones éparsées.

La répartition de la population selon les strates constitue un indicateur de développement car la population plus urbanisée, signifie que l'espace est doté d'infrastructures qui définissent la strate urbaine à savoir les infrastructures d'administration générale, sanitaire, éducative, routières...etc.

## **II.2) La satisfaction en services publics de base**

La satisfaction en services publics constitue non seulement un indicateur mais aussi un critère d'évaluation de développement dans un pays, dans une région ou bien dans une localité. Quelques services, les plus indicatifs, sont repris dans notre étude.

### **II.2.1) Indicateur de satisfaction en électrification**

La consommation de l'énergie électrique peut nous informer sur le niveau de développement des localités. D'après la campagne de sensibilisation pour la réduction de la

<sup>1</sup> ACL agglomération chef lieu.

<sup>2</sup> Agglomération secondaire.

<sup>3</sup> Zone éparsée.

consommation électrique dans les foyers, que la Société Nationale d'Electricité et du Gaz (SONELGAZ) avait faite en 2005, Tizi-Ouzou classée 4<sup>ème</sup> à l'échelle nationale en matière de population, elle a été annoncée première wilaya consommatrice d'énergie électrique. Le tableau suivant nous montre le taux d'électrifications selon le nombre de foyers raccordés au réseau d'électricité.

**Tableau n°10 : Le taux d'électrification par commune au 31/12/2006**

désignation communes	Taux d'électrification global en %	Nombre de foyers alimentés	Portion par rapport au taux moyen de wilaya en %
Tizi-Ouzou	99,16	23 700	+ 4,10
D-B-Khedda	99,41	5 412	+ 4,35
Tizi-Rached	88,84	3 177	- 6,22
Azazga	98,55	6 804	+ 3,49
Moyenne des 4 communes	96,49	39 093	+ 1,43
<b>Taux moyen wilaya</b>	<b>95,06</b>	<b>231 000</b>	

Source : SONELGAZ unité de Tizi-Ouzou + calcul

Le tableau nous indique clairement que le taux moyen d'électrification dans la wilaya dépasse les 95% soit 231 000 foyers sont raccordés. La commune de Draa-Ben-Khedda vient en tête avec un taux de raccordement au réseau d'électricité qui avoisine les 100%, dépassant ainsi la moyenne de la wilaya de plus de 4%. Elle est suivie par la commune de Tizi-Ouzou avec un taux de 99.12% et la commune d'Azazga avec un taux de 98%. Le taux d'électrification dans la commune de Tizi-Rached est de 88% perdant ainsi plus de 6% par rapport au taux moyen de la wilaya. Le taux moyen des 4 communes est aussi très élevé, il est de 96,59% dépassant le taux moyen de la wilaya de plus de 1%.

### II.2.2) Indicateur d'alimentation en gaz naturel

Malgré la richesse du sol algérien en énergie du gaz naturel, le taux de raccordement au réseau reste bas dans le pays. Dans le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou, 16 communes seulement qui sont satisfaites en cette énergie avec des taux qui n'atteignent pas ceux de l'électrification. Le tableau suivant nous informe sur le nombre de foyers desservis en gaz naturel.

**Tableau n°11 : Taux d'alimentation en gaz naturel au 31/12/2006**

désignation communes	Nombre de foyers	Taux d'alimentation	Portion par rapport au taux moyen de la wilaya
Tizi-Ouzou	18 230	76,3%	+ 57,7
D-B-Khedda	4 575	83,9%	+ 65,30
Tizi-Rached	1 169	33%	+ 14,40
Azazga	4 643	67,25%	+ 48,65
Moyenne des 4 communes	12 217	65,06%	+ 46,46
<b>Total wilaya</b>	<b>45 178</b>	<b>18,6%</b>	

Source : SONELGAZ unité de Tizi-Ouzou + calcul

Le taux de satisfaction en gaz naturel reste très bas dans la wilaya de Tizi-Ouzou avec un taux moyen de 18.6%. La raison de ce taux est due principalement au relief accidenté de la région, ce qui recule l'avancement des travaux d'élargissement du réseau. Tout de même, les communes de l'échantillon enregistrent des taux très élevés par rapport à la moyenne de la wilaya. En effet, toujours pour les mêmes raisons d'urbanisation évoquées plus haut, la commune de Draa-Ben-Khedda vient en tête avec un taux de 83% de satisfaction dépassant ainsi la moyenne de la wilaya de plus de 65%. La commune de Tizi-Ouzou vient en seconde position avec un taux de 76% suivie par la commune d'Azazga avec un taux de 67% et en fin par la commune de Tizi-Rached avec seulement 33%. Le taux moyen des 4 communes dépasse les 65% ce qui montre clairement le dépassement de plus de 46% par rapport au taux moyen de la de wilaya.

### II.2.3) Indicateur d'alimentation en eau potable

En Algérie la question de l'environnement est née depuis 1974 mais elle n'est de mise que depuis la création d'un département ministériel chargé de l'environnement et de l'aménagement du territoire. L'environnement est une préoccupation vaste et une composante essentielle du développement durable. Dans ce point réservé à l'environnement on se contentera de présenter l'alimentation en eau potable et l'assainissement.

Les dotations en eau potable, en Algérie restent limitées et la wilaya de Tizi-Ouzou ne fait pas exception. Le tableau suivant nous montre les dotations en cette ressource indispensable et prioritaire car l'eau c'est la vie.

**Tableau n°12: Dotation en eau potable par volume et par litre au 31/12/2006**

désignation communes	Volume d'eau distribué par jour (M <sup>3</sup> )	Dotation par litre par jour par habitant	Pourcentage par rapport à la moyenne de la wilaya
Tizi-Ouzou	37 500	266	25%
D-B-K	5 260	151	4%
Tizi-Rached	977	50	0,7%
Azazga	5 668	162	4%
Total des 4 communes	49 405	213	33,%
<b>Total wilaya</b>	<b>148 957</b>	<b>117</b>	<b>100%</b>

Source : l'algérienne des eaux + calcul

La desserte en eau potable pour toute la wilaya est estimée en 2006 à 148 957 M<sup>3</sup> par jour soit 117 litres par jour par habitant, un volume insignifiant par rapport aux besoins ressentis par la population. La dotation n'est pas totalement distribuée pour cause de précaution et de

prévention de périodes de sécheresses menaçant notre territoire à cause des mutations climatologiques et du réchauffement planétaire. La commune de Tizi-Ouzou, en raison de son peuplement par rapport aux autres communes vient en tête de classement avec un volume de 37 500 M<sup>3</sup> par jour et une dotation de 266 litres par habitant par jour, soit un taux de 25% de la dotation globale de la wilaya. La commune d'Azazga et de Draâ-Ben-Khedda viennent en seconde position avec un volume de plus de 5200 M<sup>3</sup> par jour soient une dotation de plus de 150 litres par jour par habitant et un taux de 4% environs de la dotation globale de la wilaya. Tizi-Rached avec un volume de 977 M<sup>3</sup> par jour ne représente que 50 litres par jour par habitant soit un taux n'atteignant pas le 1% de la dotation globale de la wilaya. Le volume des 4 communes est de 49405 M<sup>3</sup> par jour soient 158 litres par jour par habitant et 33% de dotation globale de la wilaya.

#### II.2.4) Indicateur de raccordement au réseau d'assainissement

Jusqu'au 31/12/2007 c'était la commune qui prenait en charge le raccordement au réseau d'assainissement. Actuellement c'est à l'Office National d'Assainissement de prendre le relais. Le tableau suivant nous informe sur les taux de raccordement à ce réseau sachant que l'action est environnementale très vivement recommandée pour des raisons de santé publique.

**Tableau n°13 : Raccordement au réseau d'assainissement**

désignation communes	Population touchée	Taux de raccordement
Tizi-Ouzou	133 904	95%
D-B-Khedda	32 238	85%
Tizi-Rached	19 924	100%
Azazga	30 331	85%
Total des 4 communes	216 397	91,25%
<b>Total wilaya</b>	994 141	79%

Source la DAL de Tizi-Ouzou + calcul

Le taux de raccordement au réseau d'assainissement est élevé au niveau de la wilaya de Tizi-Ouzou il atteint les 79% de foyers raccordés. La commune de Tizi-Rached vient en tête avec un taux de 100% ce qui explique l'effort consenti par celle-ci dans la fourniture de ce service. En seconde position vient la commune de Tizi-Ouzou avec un taux de 95% suivie par la commune d'Azazga et de Draa-Ben-Khedda avec un taux de 85%. Le taux moyen des 4 communes dépasse largement le taux de wilaya, il est de 91%.

La satisfaction en services publics de base que nous venons d'étudier, nous informe clairement que les niveaux de satisfaction sont tout le temps élevé pour les communes de

l'échantillon par rapport aux niveaux moyens de la wilaya, ce qui confirme un rang de développement plus élevé dans cette partie du territoire de notre wilaya.

### II.3) La satisfaction en infrastructure de base

Après avoir évalué les services publics de base, la nécessité nous exige de passer à l'infrastructure de base.

#### II.3.1) L'infrastructure routière

La wilaya de Tizi-Ouzou est traversée par trois routes nationales d'importance capitale pour les échanges de développement interrégionaux de 575.753 Km environs. La route nationale N° 12 qui traverse la wilaya de l'ouest en est, la route nationale N° 15 qui lie la wilaya à Bouira passant par les daïra de Larbaa-Nat-Irathen et Ain el hammam et la route nationale N°71 en liaison ave la wilaya de Boumerdès.

Le tableau suivant nous informe sur la consistance du réseau routier.

**Tableau n°14 : Consistance du réseau routier au 31/12/2006 (KM)**

Désignation communes	Route nationale	Chemin de wilaya	Chemins communaux		pistes	Taux de revêtement des chemins de communaux
			total	Dont revêtus		
Tizi-Ouzou	20,530	38,978	110,400	61,300	49,100	55,52%
						<b>(+7,18)</b>
D-B-K	9,650	-	44,700	33,100	11,600	74,05%
						<b>(+25,71)</b>
Tizi-Rached	9,700	10,540	37,700	35,700	2,00	94,70%
						<b>(+46,36)</b>
Azazga	31,900	-	119,750	105,150	14,600	87,80
						<b>(+39,46)</b>
Total des 4 communes	71,780	-	312,55	235,250	77.300	75,26%
						<b>(+26,92)</b>
<b>Total wilaya</b>	<b>575,753</b>	<b>652,273</b>	<b>3 420,984</b>	<b>2 306,023</b>	<b>1 114,961</b>	<b>48,34%</b>

Source DPAT de Tizi-Ouzou + calcul

La commune la plus traversée par la route nationale est Azazga avec 32 Km environ suivie par la commune de Tizi-Ouzou avec plus de 20 Km et par les communes de Tizi-Rached et Draâ-Ben-Khedda avec plus de 9 Km chacune. Les données sur les chemins de wilaya ne sont disponibles que pour la commune de Tizi-Ouzou à raison de 40 Km et pour la commune de Tizi-Rached à raison de 10,540 Km. Le total wilaya est de 3 420Km. Les chemins communaux sont

aussi importants dans notre étude même si leurs influences sur les échanges de développement sont faibles par rapport aux routes nationales et de wilaya. Cette importance est justifiée par le fait que le revêtement de ces chemins est l'œuvre de la commune. Le taux de revêtement plus élevé se situe dans la commune de Tizi-Rached avec un taux de 94.70%, suivi par le taux de la commune d'Azazga à hauteur de 87.80%, puis par celui de Draa-Ben-Khedda avec un taux de 74% et en fin par la commune de Tizi-Ouzou avec un taux de 55%. La moyenne des 4 communes est de 75% dépassant ainsi la moyenne de la wilaya de.

Le réseau ferroviaire est de 17 Km dans la wilaya, il traverse les communes de : Tadmait, Draâ-Ben-Khedda et Tizi-Ouzou. L'extension prévue est de 12 Km, elle traversera le reste de la commune de Tizi-Ouzou jusqu'à la commune de Tizi-Rached, ce réseau est en parallèle avec la route nationale n°12.

### **II.3.2) L'infrastructure scolaire**

Historiquement l'action sociale a été articulée à partir de trois problèmes : celui de la pauvreté, de la propriété et l'égalité des chances. L'action sociale est relative à la place des individus dans la société et au niveau de vie qui en résulte. Elle prend des formes variées, modifications des droits et obligations, production d'équipements collectifs, mise en place de transferts sociaux. Elle intervient dans de nombreux domaines ; santé, transport, éducation ...etc. Elle s'adresse aussi bien aux individus qu'aux groupes, personnes âgées et handicapées.

Pour les économistes libéraux, l'objectif de la politique sociale est de permettre aux individus de satisfaire un certain nombre de besoins essentiels qui ne peuvent l'être sur le marché. Cet objectif de justice et d'équité ne devant pas remettre en cause les mécanismes du marché, censé être le plus efficace, en améliorant leur capacité de travail et de revenu.

Toujours dans le souci de répondre à notre problématique initiale, nous allons prendre en compte dans notre étude, deux actions sociales les plus importantes à savoir l'éducation et la santé.

Selon la direction de la planification et d'aménagement du territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou, la situation du secteur de l'éducation présente des indices appréciables par rapport à la moyenne nationale et aux normes générales admises. L'amélioration de ces paramètres découle de la diminution du taux de croissance démographique dans la wilaya.

Le tableau ci après nous informe sur la répartition de l'infrastructure scolaire dans les 4 communes et de la wilaya. Le taux d'occupation de salle de wilaya pour l'école primaire est de 19 élèves par classe, pour l'enseignement moyen il est de 37 élèves par classe et enfin pour l'enseignement secondaire il est de 40 élèves par classe. Ce taux élevé pour l'enseignement

secondaire est dû au nombre de lycées en manque dans de nombreuses communes qui présentent une population lycéenne importante à savoir la commune de Béni Zmenzer et celle d'Irdjen. Dans la wilaya, le nombre de lycées est de 648, le taux de scolarisation est de 96% pour l'enseignement primaire et de 77% pour l'enseignement moyen.

Pour les communes concernées par l'étude les taux varient autour de la moyenne de la wilaya à quelques différences prêtes.

**Tableau n°15 : Répartition de l'infrastructure scolaire au 31/12/2006**

désignation communes	Nombre d'école primaire	Taux de Scolarisation	Taux d'occupation des salles élève/salle	Nombre d'école d'enseignement moyen	Taux Scolarisation	Taux d'occupation des salles élève/salle	Nombre de lycée	Taux d'occupation des salles élève/salle
Tizi-Ouzou	49	97,50%	26,09	17	89,20%	34,43	7	44,42
		+1,49	+6,53		+11,40	-3,52		+3,43
D-B-Khedda	9	98,90%	25,90	3	84,40%	43,77	2	45,10
		+2,89	+5,97		+6,60	+5,97		+4,11
Tizi-Rached	11	96,83%	19,33	2	89,26%	35,47	1	32,40
		+0,37	-0,23		+11,46	-2,48		-8,59
Azazga	14	98,05%	25,35	4	83,33%	39,49	3	38,61
		2,04%	+5,79		+5,53	+1,54		-2,33
Totale des 4 communes	83	97,72	24,20	26	93,70%	38,29	13	42,50
		+1,70	4,64		+15,90	+0,34		+1,51
<b>Total wilaya</b>	<b>648</b>	<b>96,01%</b>	<b>19,56</b>	<b>150</b>	<b>77,80%</b>	<b>37,95</b>	<b>52</b>	<b>40,99</b>

Source DPAT de Tizi-Ouzou + calcul

L'indice d'occupation de salle dans la commune de Tizi-Ouzou est le plus élevé. Il est de 26 élèves par salle pour l'enseignement primaire, soit plus 6 élèves par rapport à l'indice wilaya, 34 élèves par salle pour l'enseignement moyen, soit moins de 3 élèves par rapport à l'indice wilaya et de 44 élèves par salle pour l'enseignement secondaire, soit plus de 4 élèves par rapport à l'indice wilaya. Le taux de scolarisation est de 97.50% pour l'enseignement primaire, dépassant ainsi le taux de wilaya de près de 1,5%. Le taux est de 89% pour l'enseignement moyen dépassant le taux de wilaya de plus de 11%. Le nombre d'écoles est le plus élevé dans cette commune en raison du peuplement de la commune chef lieu qui dispose de 49 écoles primaires, 17 centres d'enseignement moyen et de 7 lycées.

La commune de Draâ-Ben-Khedda et celle d'Azazga présentent des indices très proches l'une de l'autre. Pour la première commune, l'indice d'occupation de salle est de 25 élèves par salle pour l'enseignement primaire, dépassant l'indice de wilaya de 5 élèves, 43 élèves par salle pour l'enseignement moyen, dépassant l'indice de la wilaya de 5 élèves et 45 élèves par salle

pour l'enseignement secondaire, dépassant l'indice wilaya de 4 élèves. Le taux de scolarisation est de 98,90% pour l'enseignement primaire, dépassant de près de 3% le taux de la wilaya, il est de 84,40% pour l'enseignement moyen, dépassant le taux de wilaya de 6,60%. Le nombre d'écoles est de 9 pour l'enseignement primaire, de 3 pour l'enseignement moyen et de deux pour l'enseignement secondaire.

Pour la commune d'Azazga, l'indice d'occupation de salle est de 25 élèves par salle pour l'enseignement primaire, plus de 5 élèves par rapport à l'indice que présente la wilaya, il est de 39 élèves par salle pour l'enseignement moyen, plus 1 seul élève par rapport à l'indice wilaya et de 38 élève par salle pour l'enseignement secondaire, moins 2 élèves par rapport à l'indice wilaya. Cette commune présente 14 écoles primaires, 4 centres d'enseignement moyen et 3 lycées. Le taux de scolarisation pour l'enseignement primaire est de 98% dépassant ainsi le taux wilaya de 2%, il est de 83,33% pour l'enseignement secondaire dépassant le taux de wilaya de 5,53%.

La commune de Tizi-Rached vient en tête pour cette infrastructure, en effet les indices d'occupation de salle sont inférieurs à la moyenne de la wilaya. Pour l'enseignement primaire l'indice d'occupation de salle est 19 élèves par salle, il est presque le même que celui que présente la wilaya, l'enseignement moyen est de 35 élèves par salle soit moins deux élèves par rapport à l'indice de wilaya, il est de 32 élèves par salle pour l'enseignement secondaire soit moins 8 élèves par rapport à l'indice de la wilaya. La baisse des indices d'occupation de salle dans cette commune est due à la faible concentration de la population dans cette commune. Les taux de scolarisation sont presque égaux à ceux que présente la wilaya, pour l'enseignement primaire, soit un taux de 96,83%, pour l'enseignement moyen le taux est de 35 %, soit moins 2,48% par rapport au taux de la wilaya. Le nombre d'écoles primaires est de 11, celui des centres de l'enseignement moyen est de deux et un seul lycée.

### **II.3.3) Infrastructure sanitaire**

La carte sanitaire nationale de 1982 élaborée par le ministère de la santé, partage le territoire national en treize (13) régions sanitaires. L'objectif recherché est de permettre à la population de chaque région l'accès commun aux différents niveaux de soins hiérarchisés. On distingue trois types de secteurs, le secteur sanitaire « C » qui assure les soins de premiers secours et les soins généraux, le secteur sanitaire de type « B » assurant les soins de base, les soins généraux (qui sont les soins assurés par les secteurs de type (C) en plus des soins spécialisés par exemple: la médecine du travail, médecine légale, épidémiologie, pneumo-phtisiologie, O.R.L, ophtalmologie, maladies infectieuses...etc) et en fin le secteur sanitaire de

type « A ». Ce type de secteur assure les soins de premiers secours, les soins généraux, les soins spécialisés et les soins hautement spécialisés. Le secteur sanitaire de type « A » dirige un certain nombre de secteurs de type B et C et englobe des disciplines comme : la cardiologie, la neurologie, l'endocrinologie, la diabétologie, la néphrologie, l'hématologie clinique, la neurochirurgie, la chirurgie plastique et réparatrice, la microbiologie, la parasitologie, l'immunologie...etc.<sup>1</sup>

Depuis les années 1990 la santé n'est pas seulement un service produit par la sphère publique, elle est aussi produite par un secteur privé qui s'impose de plus en plus dans la vie des algériens à cause de l'insuffisance de la capacité hospitalière fournie par le secteur public.

Les tableaux suivants expriment les données présentées par la wilaya de Tizi-Ouzou dans le service de santé, du secteur public et privé.

La wilaya de Tizi-Ouzou présente en secteur public, deux hôpitaux principaux de type « A » et 8 secteurs sanitaires de type « B », 18 polycliniques, 43 centres de santé, 25 maternités, 261 salles de soins et 27 pharmacies. Ce qui reste insuffisant pour satisfaire les besoins de toute une population en matière de santé publique.

**Tableau n°16 : Infrastructure sanitaire du secteur public au 31/12/2006**

Désignation communes	hôpitaux	polycliniques	Nombre de lit	Centre de santé	maternités	Sales de soins	pharmacies
Tizi-Ouzou	02	02	929		0	10	02
D-B-Khedda	0	1	15	03	01	05	0
Tizi-Rached	0	0	0	01	01	03	01
Azazga	01	01	212	01	01	04	0
Total des 4 communes	03	03	1 153	05	03	22	03
<b>Total wilaya</b>	<b>10</b>	<b>18</b>	<b>2388</b>	<b>43</b>	<b>25</b>	<b>261</b>	<b>27</b>

Source DPAT de Tizi-Ouzou + calcul

La commune de Tizi-Ouzou vient en tête avec deux hôpitaux publics et de deux polycliniques de capacité de 929 lits, en plus de 10 salles de soins et 2 pharmacies publiques.

La commune d'Azazga vient en seconde position avec un hôpital de grande importance qui regroupe plusieurs daïra. Ensuite vient la commune de Draâ-Ben-Khedda avec 3 centres de santé, une maternité et 5 salles de soins. En fin vient la commune de Tizi-Rached avec 1 centre de santé, une maternité et 3 salles de soins plus une pharmacie du secteur public.

<sup>1</sup> Depuis 2007, le secteur sanitaire n'existe plus, il est remplacé par Etablissement d'Hospitalisation et Etablissement de Santé de Proximité.

En Algérie, la santé reste un problème qui se résout petit à petit grâce à la création de nombreux hôpitaux et de réformes sanitaires qui ajoute une aide financière du type sécurité sociale.

Le tableau qui suit présente la répartition de l'infrastructure sanitaire qui relève du secteur privé.

**Tableau n°17 : Infrastructure sanitaire du secteur privé au 31/12/2006**

désignation communes	Cliniques spécialisées		Laboratoires d'analyses médicales	Cabinets médicaux			pharmacies
	nombre	lits		généralistes	spécialistes	dentaires	
Tizi-Ouzou	07	177	07	42	112	69	55
D-B-Khedda	0	0	0	11	17	14	11
Tizi-Rached	0	0	0	06	01	05	04
Azazga	0	0	04	10	25	16	15
Total des 4 communes	07	177	11	58	155	259	85
<b>Total wilaya</b>	<b>08</b>	<b>213</b>	<b>14</b>	<b>268</b>	<b>219</b>	<b>261</b>	<b>186</b>

Source DPAT de Tizi-Ouzou + calcul

Les cliniques spécialisées du secteur privé, sont de nombre de 8 dans la wilaya de Tizi-Ouzou, 7 au chef lieu de wilaya et une autre à Mekla. Il existe 7 laboratoires d'analyses médicaux dans la commune de Tizi-Ouzou et 4 dans la commune d'Azazga sur un total de 14 dans la wilaya. Les cabinets médicaux sont plus fréquents dans la commune de Tizi-Ouzou avec 42 cabinets de médecine générale 112 spécialistes et 69 dentistes. Vient en seconde position la commune d'Azazga avec 10 cabinets de médecine générale, 25 spécialistes et 16 dentistes. La commune de Draa-Ben-Khedda présente 11 cabinets de médecine générale, 17 spécialistes et 14 dentistes. La commune de Tizi-Rached présente 6 cabinets médicaux de médecin généraliste, 1 cabinet de spécialiste et 05 dentistes. Les pharmacies sont en nombre de 55 sur le territoire de la commune de Tizi-Ouzou, 15 à Azazga, 11 à Draa-Ben-Khedda et 04 à Tizi-Rached. Les données sur l'infrastructure sanitaire sur le territoire des 4 communes confondues présentent une moyenne de 45% environ du total de la wilaya<sup>1</sup>.

### III) Essai d'évaluation de l'activité économique dans les communes de l'échantillon

Nous allons essayer, dans cette partie d'établir des indicateurs de l'activité économique dans les secteurs d'activité les plus importants à savoir l'agriculture, l'industrie, le commerce et la distribution. Par faute d'information, nous n'allons pas étudier le secteur de fonction libérale, mise à part le domaine de médecine qui est déjà évoqué plus haut. Le secteur d'administration

<sup>1</sup> Pour plus d'information sur la répartition du personnel médical par habitant voir annexe 5.

(hors le domaine de l'enseignement et de médecine) ne sera pas également évoqué pour les mêmes raisons que précédemment.

### III.1) L'activité agricole

L'activité agricole dans la wilaya de Tizi-Ouzou est importante mais elle ne constitue pas le profil de la région en comparaison avec l'activité commerciale ou bien le secteur de l'administration et de la fonction publique.

Le secteur d'agriculture est exercé autant qu'exploitation agricole individuelle (EAI) est exploitation agricole collective (EAC). Selon le recensement général d'agriculture les exploitations se présentent comme l'indique le tableau suivant :

**Tableau n°18 : L'exploitation agricole selon le type**

désignation commune	Exploitations individuelles		Exploitations collectives		Exploitations privés		Total d'exploitation	
	nombre	% total wilaya	nombre	% total wilaya	nombre	% total wilaya	nombre	% total wilaya
Tizi-Ouzou	12	0,93%	10	7,70%	0 977	1,50%	999	1,50%
D-B-Khedda	15	1,16%	20	15,38%	0 382	0,60%	417	0,62%
Tizi-Rached	07	0,54%	04	3,07%	1 300	2,00%	1311	2,00%
Azazga	12	0,93%	03	2,30%	1 566	2,41%	1581	2,40%
Total des 4 communes	46	3,60%	37	28,46%	4 225	6,50%	4 308	6,46%
<b>Total wilaya</b>	<b>1284</b>	<b>100%</b>	<b>130</b>	<b>100%</b>	<b>64 966</b>	<b>100%</b>	<b>(64966+268+2) =66 650</b>	<b>100%</b>

Source : la direction de l'agriculture de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Le total des exploitations agricoles qu'enregistre l'activité dans la wilaya de Tizi-Ouzou est de 66 650 exploitations entre le privé et le public dont 2 fermes pilotes l'une d'élevage dans la commune de Draa-Ben-Khedda et l'autre d'arboriculture dans la commune de Tadmaït. 268 exploitations sont concédées. La tendance des 4 communes de l'échantillon échappe au profil agricole, près de 6,5% seulement de l'activité agricole se pratique sur cette partie du territoire. Les exploitations privées sont dominantes, suivit par les exploitations individuelles en suite par les collectives. La commune d'Azazga est en tête de l'activité agricole suivie par Tizi-Rached, Tizi-Ouzou et en fin par la commune de Draa-Ben-Khedda.

**Tableau n°19: Répartition du foncier agricole exploité, en hectares**

désignation commune	Exploitations collectives	Exploitations individuelles	Exploitations privés	Total d'exploitation	La part du privé en %
Tizi-Ouzou	45,90	254,68	5519,42	5820	95%
D-B-Khedda	49,50	781,00	1716,50	2547	76%
Tizi-Rached	11,50	35,43	2488,07	2535	98%
Azazga	52,60	77,30	2471,10	2601	95%

Source : la direction de l'agriculture de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Le foncier agricole est concentré aux mains du privé à des pourcentages très élevés soit 98% pour la commune de Tizi-Rached, 95% pour la commune d'Azazga et de Tizi-Ouzou, et de 76% pour la commune de Draâ-Ben-Khedda

### III.2) L'activité commerciale

La wilaya de Tizi-Ouzou présente un profil commercial très apparent, elle absorbe un taux de chômage important et produit une richesse fiscale considérable pour les communes.

L'activité commerciale est classée selon les personnes physiques et les personnes morales de tout secteur confondu. De plus, le recensement qui a été fait pour cette activité concerne seulement le commerce de gros et les entreprises de distribution. Le tableau suivant nous informe sur la répartition des commerçants tous secteurs confondus sur le territoire de la wilaya.

**Tableau n°20 : Répartition de l'activité commerciale selon les personnes au 31/12/2006**

désignation commune	Personne physique		Personne morale		Total	
	nombre	% total wilaya	nombre	% total wilaya	nombre	% total wilaya
Tizi-Ouzou	14096	33,60%	2367	58%	16463	36%
D-B-Khedda	1389	3,30%	113	3%	1502	3,26%
Tizi-Rached	783	2%	102	2,5%	885	2%
Azazga	1745	4,15%	125	3,04%	1870	4,05%
Total des 4 communes	17796	42,38%	2707	65,90%	20720	45,00%
<b>Total wilaya</b>	41982	100%	4110	100%	46092	100%

Source : la direction du commerce wilaya de Tizi-Ouzou.

La commune de Tizi-Ouzou présente à elle seule 58% des personnes morales de l'activité commerciale de la wilaya, les personnes physiques représentent 33.6% et le total entre personnes morales et personnes physiques est de 36% de l'activité totale de la wilaya. Le commerce est exercé à hauteur de 3% dans la commune de Draâ-Ben-Khedda et 4% dans la commune d'Azazga. La commune de Tizi-Rached ne présente que 2% de l'activité commerciale. Si on présente le taux moyen de cette activité dans les 4 communes confondues, 45% du total de l'activité de la wilaya s'exerce sur ce territoire.

Les marchés hebdomadaires, une autre source de richesse pour les communes, la wilaya compte 29 marchés hebdomadaires, 6 marchés se trouvent sur le territoire des communes étudiées, soit deux à Tizi-Ouzou, deux à Tizi-Rached et deux autres à Azazga. La commune de Draa-Ben-Khedda accueille un marché quotidien mais qui ne lui procure pas beaucoup de recettes par ce qu'il est situé sur un domaine ferroviaire. Un autre marché de vente de véhicule

d'occasion se trouve à Tabokirte sur le territoire de la commune de Tizi-Rached exploité en adjudication, lui permettant de valoriser ses recettes patrimoniales<sup>1</sup>.

### III.3) L'activité industrielle

L'activité industrielle est révélatrice d'une économie développée ou sous développée. Les pays les plus développés au monde sont tous des pays de forte industrie. L'Algérie étant un pays en voie de développement avait opté pour une politique d'industrie industrialisante sous une ombre de planification centralisée. Le secteur était sous la sphère publique. Les entreprises ont été profondément touchées par les réformes dans tous les secteurs. Certaines ont survécu et d'autres non. Aujourd'hui encore l'entreprise publique occupe une place très importante dans la croissance économique, dans la création de richesse et dans l'absorption du chômage. Les plus grandes entreprises industrielles dans le pays sont souvent des entreprises publiques.

#### III.3.1) Les entreprises industrielles

Dans la wilaya de Tizi-Ouzou, se sont les grandes entreprises industrielles avec leur localisation qui déterminent la richesse de la collectivité. La commune de Tizi-Rached et celle de Tizi-Ouzou se partagent la zone industrielle la plus importante de la région, résultat ; se sont les communes les plus dotées en ressources fiscales.

Le tableau suivant nous informe sur la localisation des plus importantes entreprises industrielles publiques et privées de la wilaya.

**Tableau n°21 : Répartition des grandes entreprises industrielles au 31/12/2006**

désignation communes	Secteur public		Secteur privé		total	
	Nombre d'entreprise	Taux	Nombre d'entreprise	Taux	Nombre d'entreprise	Taux
Tizi-Ouzou	08	33,33%	27	33,33%	35	32,71%
D-B-Khedda	03	12,50%	05	6,17%	08	7,50
Tizi-Rached	04	16,66%	06	7,40%	10	10%
azazga	01	4,16%	07	8,64%	08	7,50%
Total des 4 communes	16	66,66%	45	55,55%	61	57%
Total wilaya	24	100%	81		107	

Source : la direction de l'énergie et des mines, wilaya de Tizi-Ouzou

La wilaya de Tizi-Ouzou localise 24 entreprises privées de grande taille. 16 de ces entreprises résident sur le territoire de l'échantillon de communes, soit 66% de ces entreprises exercent sur le territoire des 4 communes. La commune de Tizi-Ouzou localise 8 entreprises avec un taux de 33%, suivie par Tizi-Rached qui localise 4 entreprises avec un taux de 16%, Draa-Ben-Khedda avec 3 entreprises soit 12.5% et enfin par la commune d'Azazga avec une

<sup>1</sup> Ce marché a apporté, en 2007, à la commune de Tizi-Rached 2 559 329.55 dinars et une estimation de 12 800 000 de dinars est faite pour l'année 2008, selon la déclaration du secrétaire général de la commune.

seule entreprise soit un taux de 7,5%. Les grandes entreprises industrielles du secteur privé suivent la même tendance, sur 81 entreprises, 45 sont localisées sur le territoire des 4 communes soit un taux de 55.55%. 27 entreprises sont localisées sur le territoire de la commune de Tizi-Ouzou, 5 sur le territoire de la commune de Draa-Ben-Khedda, 6 sur le territoire de la commune de Tizi-Rached et 7 autres sur le territoire de la commune d'Azazga. Au totale 57% des entreprises industrielles sont localisées sur le territoire des 4 communes. Le potentiel fiscal de ces communes et sans doute élevé et donc leurs richesses sont les plus importantes.

### III.3.2) La petite est moyenne entreprise (PME)

Le fait est indéniable. Les petites et les moyennes entreprises jouent un rôle fondamental dans le processus de développement économique et social. Par la flexibilité de leurs structures, leurs capacités à s'adapter aux pressions multiformes de l'environnement économique, leurs aptitudes à assurer une intégration économique et le développement des régions, les PME sont au centre des politiques industrielles et des préoccupations politiques des Etats soucieux de préserver et de développer l'emploi.

En Algérie, il faudra remonter à la fin des années 1980 pour déceler les prémices d'une option favorable au développement des PME qui a connu un essor remarquable favorisé par les politiques publiques incitatives en termes d'encadrement institutionnel, d'aides publiques, de réglementation et de mise à niveau.<sup>1</sup> Elles sont aussi considérées comme une entité créatrice de richesse pour l'Etat et les collectivités locales.

Le secteur de la PME est en essor dans la wilaya de Tizi-Ouzou, 44% de ces entreprises exercent sur le territoire des 4 communes comme l'indique clairement le tableau suivant :

**Tableau n°22 : La répartition des PME PMI au 31/12/2006**

Désignation communes	Nombre de PME PMI	Taux de résidence des entreprises
Tizi-Ouzou	2482	30%
D-B-Khedda	309	3,70%
Tizi-Rached	249	3%
Azazga	616	7,37%
Total des 4 communes	3656	44%
Total wilaya	8359	100%

Source : la direction de la PME et de l'artisanat, wilaya de Tizi-Ouzou.

Pour un total de 8395 petites et moyennes entreprises résidant sur la wilaya de Tizi-Ouzou 2482 sont sur le territoire de la commune de Tizi-Ouzou soit un taux de 30%, 616

<sup>1</sup> Ameziane Fergan, « Ensembles localisés de PME et dynamique territoriale : Système productifs localisés et développement par le bas dans les pays du sud, » p49 in gouvernance locale et développement territorial, le cas des pays de sud. Ed l'Harmattant, Paris 2004.

entreprises exercent sur le territoire commune d'Azazga soit un taux de 7%, 309 entreprises sur le territoire de la commune de Draa-Ben-Khedda et en, soit un taux de 3.5% et fin 249 entreprises exercent sur le territoire de la commune de Tizi-Rached soit un taux de 3% pour ces deux dernières communes. Ces entreprises amplifient le potentiel fiscal et le ratio de richesses de ces communes.

Après avoir fait un essai d'évaluation de développement, les indicateurs étudiés se présentent à des taux élevés pour les communes de l'échantillon par rapport aux indices de la wilaya. Notre hypothèse de départ c'est alors confirmé, et ces communes sont les plus développées de la wilaya.

Suite à une étude réalisée en 2003, la direction de la planification et de l'aménagement du territoire (DPAT) de la wilaya de Tizi-Ouzou a établi une classification, des communes de la wilaya selon leur degré de développement. Elle en a distingué 5 rangs de développement et les communes de l'échantillon sont toute classées au premier rang<sup>1</sup>.

## **Section 2 : Analyse financière des communes**

L'analyse financière vise à aider les différents gestionnaires à prendre des décisions adéquates à travers une évaluation de situation financière à l'aide de méthodes simples et faciles à rassembler.

Après avoir évalué le développement dans ces communes, nous allons passer à l'évaluation de leurs finances et analyser sur trois exercices l'évolution et la structure de leurs recettes et dépenses de fonctionnement et d'équipement. Nous allons aussi confirmer l'importance des ressources fiscales dans leurs budgets et évaluer la part de l'autofinancement, de ces communes transférée au budget d'équipement.

### **I) Structure et évolution financière des recettes et dépenses**

Le développement des territoires des différentes communes passe à travers deux types de financement, un financement autonome qui permet à la commune d'assurer la continuité dans la production des services publics locaux et le financement externe qui vient sous forme d'enveloppes financières de la part de l'Etat en vu de réaliser des projets sur le territoire communal<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions voir annexe 6.

<sup>2</sup> Le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou, Malika AHMED ZAID, in revue COMPUS, UMMTO, N°5 Mars 2007

La structure financière du budget communal est une méthode d'analyse financière qui nous permet de déceler la nature des financements<sup>1</sup>, l'origine des recettes et l'orientation des dépenses. Des rapprochements entre les masses financières seront faits pour mieux comprendre la structure des finances communales. La démarche pour laquelle nous avons opté est celle de présenter l'évolution et la structure des recettes des deux rubriques du budget c'est-à-dire la section fonctionnement et équipement, ensuite nous allons présenter l'évolution et la structure des dépenses.

### **I.1) Analyse des recettes de fonctionnement et d'équipement**

La nature des recettes des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou est différente entre le budget de fonctionnement et le budget d'équipement. Leurs évolutions sont aussi différentes les unes des autres.

#### **I.1.1) Analyse des recettes des 67 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Dans ce point nous allons essayer d'établir la disposition globale des recettes des communes de la wilaya.

##### **I.1.1.1) L'évolution des recettes.**

Si nous analysons le des comptes administratifs des 67 communes de la wilaya en trois exercices, les montants distingués seront les suivants<sup>2</sup>.

**Tableau n°23 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les Communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en DA**

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Fonctionnement</b>	3190913448,70	3431497757,73	3866173301,36
<b>Equipement</b>	3133753819,35	2760910165,68	4209366414,34

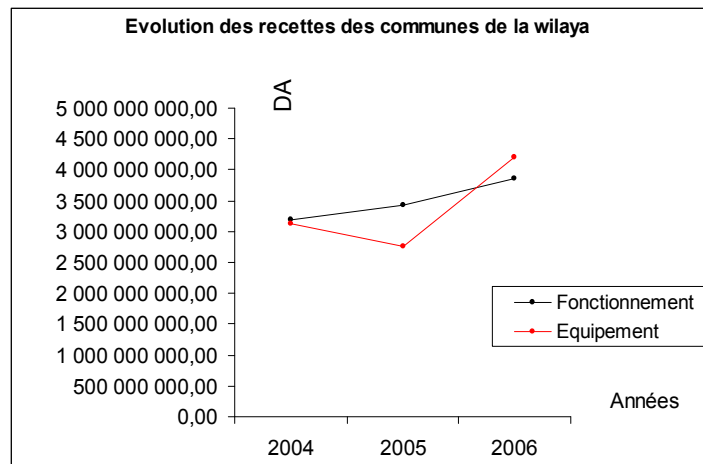
Source : la DAL de Tizi-Ouzou

---

<sup>1</sup> Alain GUENGUANT, analyse financière des communes, éd Economica, Paris 1998, p86

<sup>2</sup> Pour plus de détails, les budgets sont présentés par grandes rubriques en annexe 7.

**Figure n°9 : Evolution en dinars des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.**



Source : établis par moi-même.

L'évolution des recettes de fonctionnement et les recettes d'équipement empruntent des trajectoires différentes. La première remarque à faire est que les recettes de fonctionnement dépassent celles de l'équipement pour l'ensemble des communes de la wilaya, pour l'année 2004 et 2005. En 2006 les recettes d'équipement enregistrent une augmentation sensible dépassant ainsi le montant des recettes de fonctionnement, mais avant cela, les recettes d'équipement ont été en baisses entre 2004 et 2005. Les recettes de fonctionnement sont en augmentation permanente. Cette augmentation n'est pas très importante. L'analyse des recettes des deux rubriques, nous fait savoir que la raison pour laquelle les recettes d'équipements sont inférieures aux recettes de fonctionnement pendant les années de 2004 et de 2005, est que les subventions ont été en baisse par rapport aux subventions de 2006, le montant est passé de 1 500 millions de dinars environ pour les années : 2004 et 2005, à plus de 2 958 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de plus de 87%.

Pour les recettes de fonctionnement l'augmentation est constatée dans pas mal d'articles pendant ces trois années. Les produits d'exploitation sont passés de plus de 19 millions de Dinars en 2004 à plus de 26 millions de Dinars en 2006, de même pour les produits domaniaux et les recouvrements subventionnels<sup>1</sup> qui passent de 349 millions de dinars en 2004 à 520 millions de dinars en 2006. Par contre il y a eu une stabilisation dans l'intervention du FCCL avec une participation de ce dernier d'environ 540 millions de dinars. Les recettes fiscales ont

<sup>1</sup> Les recouvrements subventionnels comprennent plusieurs types de recouvrement à savoir la bonification d'emprunts, la participation à l'aide sociale et les subventions de l'Etat et d'autres collectivités publiques.

baissé pendant ces trois exercices, si on prend l'exemple des recettes issues des impôts directs, elles sont passées de 844 millions de dinar en 2004 à 787 millions de dinars en 2005 et une baisse brutale en 2006 avec un montant de 183 millions de dinars, soit un taux de croissance<sup>1</sup> négatif (taux de régression) pour cet article de (-97%). La suppression du versement forfaitaire en 2006 et la baisse de son taux de 2004 à 2005 sont les principales raisons de cette baisse. Le taux général de croissance pour les recettes de fonctionnement est de 7.5% pour l'année 2005 est de 11,25% pour l'année 2006.

En ce qui concerne les recettes d'équipement, la raison de la baisse entre 2004 et 2005 est la baisse de plusieurs types de recettes. A commencer par une baisse importante dans les recettes issue de l'autofinancement soit un taux de régression de (-100%), en effet le montant est passé de plus de 407 millions de dinars en 2004 à 203 millions de dinars en 2006. Les subventions ont aussi légèrement baissées entre ces deux années, elles sont passées de 1 623 millions de dinars en 2004 à 1557 millions de dinars en 2005, le taux de régression est de (-4%). Les produits des emprunts sont passés de 7 millions de dinars en 2004 à 00 dinars en 2005 de plus aucune recette n'a était prévue pour cet article. Les aliénations de meubles et de gros matériels sont passés de 85 millions de dinars en 2004 à 45 millions de dinars en 2005 et à 21 millions de dinars en 2006. Cela veut dire que les communes ont diminué la vente de leurs biens en meuble et en matériel. Entre 2005 et 2006 une reprise dans les différentes recettes est constatée, les produits domaniaux et d'exploitation sont passés de 1112 millions de dinars en 2005 à 1161 millions de dinars en 2006. Le produit de l'autofinancement est passé de 203 à 399 millions de dinars, soit un taux de croissance de 96%. Ainsi, les subventions ont augmentées tel que nous l'avons confirmé en haut. Le taux général de croissance pour les recettes d'équipement est de (-12%) en 2005, il est passé à plus de 52% en 2006.

#### **I.1.1.2) Structure des recettes**

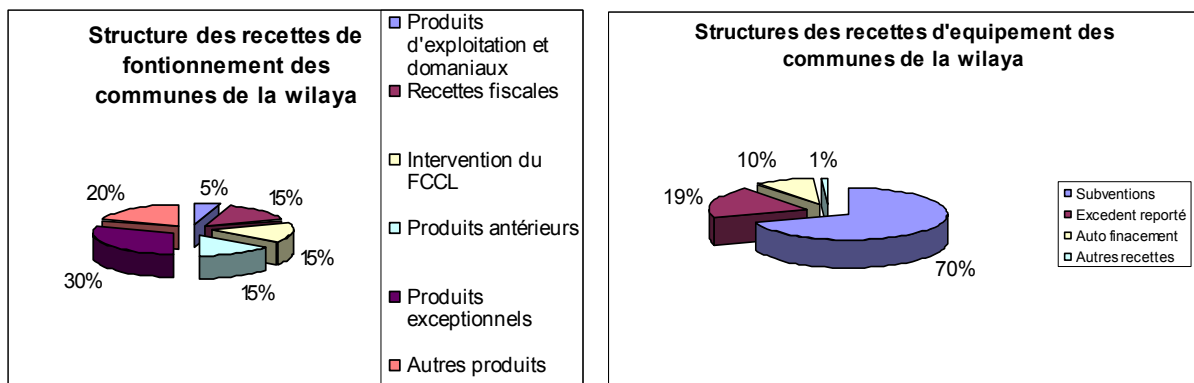
Si l'on prend le soin d'étudier la typologie des recettes de fonctionnement et d'équipement, une moyenne est établie. Les résultats sont présentés dans les secteurs suivants :

---

<sup>1</sup> Le taux de croissance est obtenu par la différence entre le montant de (l'année n) et de (l'année n-1) divisé par le montant de (l'année n-1).

$$\text{Le taux de croissance} = \frac{T(n) - T(n-1)}{T(n)}$$

**Figure N°10 : Structure des recettes des communes de la wilaya**



Source : Etablis par moi-même.

En moyenne des 3 années d'exercices, la structure des recettes de fonctionnement est très diversifiée entre plusieurs produits. Les pourcentages sont variés entre 5% et 30% ce qui signifie qu'il n'y a pas une recette dominante ou bien majoritaire. La recette la plus importante est celles des produits exceptionnels, ces derniers représentent 30% environ de la totalité des recettes de fonctionnement, les recettes fiscales, le produit du FCCL et les produits antérieurs représentent en moyenne 15% pour chaque type de recette, par contre les produits domaniaux et d'exploitation sont minoritaires, il ne représente que 5% environs du total fonctionnement. Les 20% restant sont partagés entre les recouvrements subventionnels en grande partie, et les produits financiers en minime partie (moins de 1%).

La structure des recettes d'équipement quant à elle, est très dominée par les subventions de l'Etat, du FCCL et de la wilaya, la part des subventions est environ de 70% du total d'équipement ce qui confirme la dépendance financière des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou en vers l'Etat et les autres collectivités. Vient ensuite le produit des excédents reportés à hauteur de 19% environs et de 10% à peine pour l'autofinancement. En 2006 la part moyenne de l'autofinancement pour toutes les communes de la wilaya n'a pas atteint le minimum obligatoire de 10%<sup>1</sup>.

### **I.1.2) Analyse des recettes des communes de l'échantillon**

Les 4 communes de l'échantillon échappent à la tendance générale prise par les recettes des communes de la wilaya. L'étude de l'évolution et de la typologie des recettes de ces communes, le montre bien.

<sup>1</sup> Pour confirmer voire le montant de l'autofinancement (article 100) dans les recettes globales d'équipement des communes de la wilaya en annexe 7.

### I.1.2.1) L'évolution des recettes

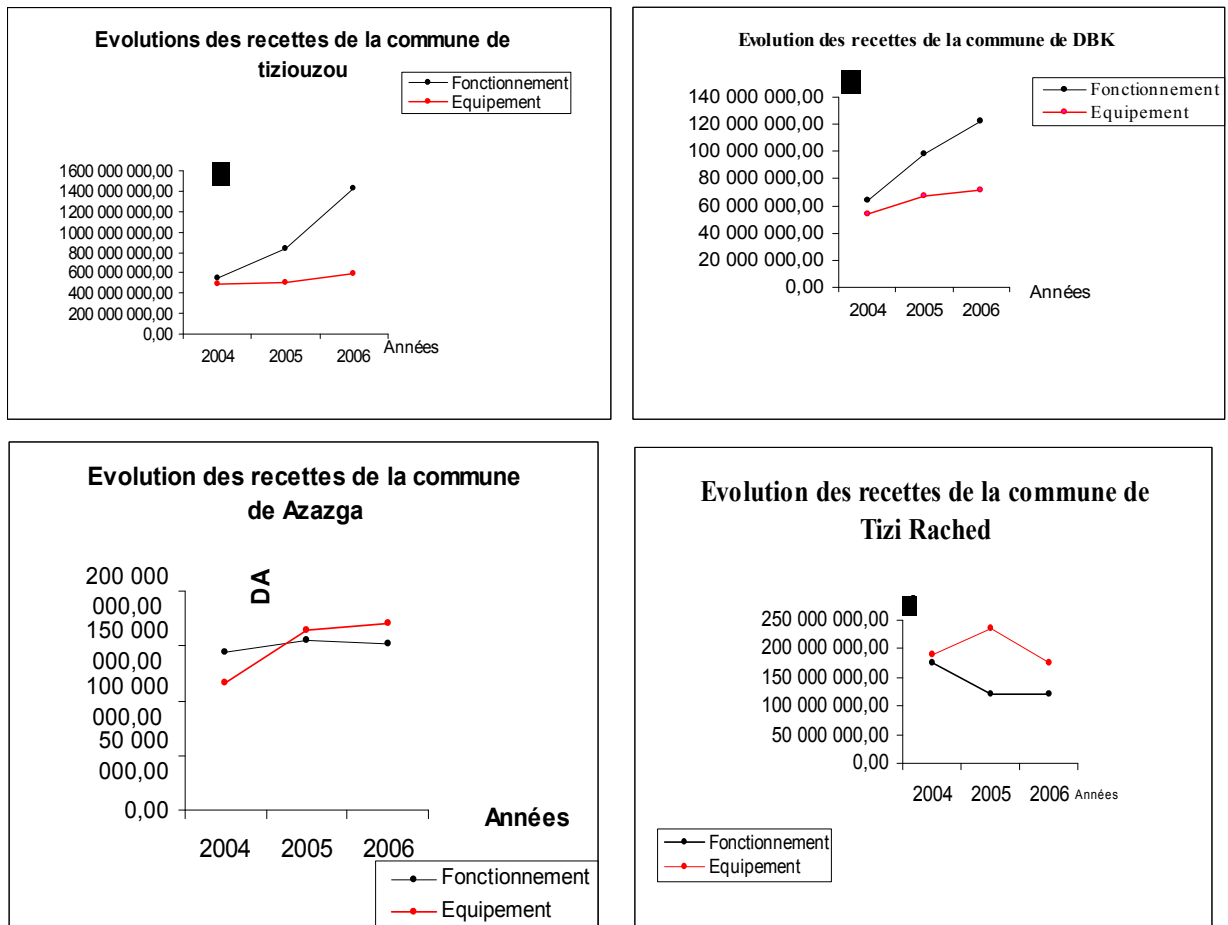
L'évolution des recettes des communes, diffère d'une commune à une autre et d'une nature de recette à une autre. Le tableau ci après résume cette évolution. L'analyse des graphiques qui suivent, montre clairement que les recettes de fonctionnement sont plus importantes par rapport aux recettes d'équipement, en exception pour la commune d'Azazga en 2005 et 2006 où l'on enregistre des recettes de fonctionnement inférieures aux recettes d'équipement. Les recettes sont en général en augmentation durant les trois exercices sauf quelques exceptions que nous allons présenter après le tableau et la figure qui vont suivre.

**Tableau n°24 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de l'échantillon.**

<b>Commune de Tizi-Ouzou</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Fonctionnement</b>	552871293,65	842490303,35	1425197910,29
<b>Equipement</b>	483837936,12	506532583,21	586086148,16
<b>Commune de Draa-Ben-Khedda</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Fonctionnement</b>	64025187,84	98152280,97	121945180,00
<b>Equipement</b>	53480154,99	66864027,22	71424050,00
<b>Commune de Tizi-Rached</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Fonctionnement</b>	176360853,82	121258480,34	121090543,57
<b>Equipement</b>	189756148,56	235990646,23	174756193,38
<b>Commune d'Azazga</b>			
	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Fonctionnement</b>	144549846,45	154973888,87	152605952,54
<b>Equipement</b>	116084774,03	163910432,34	170236974,57

Source : les comptes administratifs des 4 communes + calcul

**Figure n°11 : Evolution en dinar des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les communes de l'échantillon**



Source : Etablis par moi-même

L'analyse des données que présentent le tableau et les graphiques fait ressortir trois dispositions distinctes. Une même disposition pour les communes de Tizi-Ouzou et Draa-Ben-Khedda, une autre pour la commune d'Azazga et une troisième pour la commune de Tizi-Rached.

Pour les communes de Tizi-Ouzou et Draâ-Ben-Khedda les montants des recettes de fonctionnement sont plus importants que les montants des recettes d'équipement. Pour la commune de Tizi-Ouzou, les recettes de fonctionnement augmentent de plus de deux fois en trois exercices, le montant passe de 552 millions de dinars en 2004 à 842 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 52%, à 1 425 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 70%. La raison principale est l'augmentation des recettes fiscales de la commune de deux fois, elles passent de plus de 320 millions de dinars en 2004 et en 2005 (soit un taux de croissance de 0%), à plus de 722 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 125%.

Les produits subventionnels ont aussi augmenté, ils passent de 27 millions de dinars en 2005 à plus de 38 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 40%. Aucune subvention de FCCL n'a été perçue par la commune de Tizi-Ouzou pour le budget de fonctionnement en 2006.

Les recettes d'équipement sont légèrement en augmentation, soit un taux de croissance de 5,75% pour l'année 2005 et de près de 16% de taux croissance pour l'année 2006. Les subventions passent de 172 millions de dinars en 2004 à 164 millions de dinars en 2005, soit un taux de régression de (-5%) environs, une reprise est faite en 2006, le montant passe à 269 millions de dinars, soit un taux de croissance de 64%. Une augmentation des excédents reportés est aussi constatée, le montant est passé de 128 millions de dinars en 2005 à 170 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 33%, après avoir été en baisse entre 2004 et 2005 de 32 millions de dinars soit une baisse de (-20%). L'autofinancement était en baisse en 2006 après avoir été en augmentation en 2004, elle est passée de 150 millions de dinars à 204 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 94%, et à 145 millions de dinars en 2006 soit une baisse (-29%).

Pour la commune de Draâ-Ben-Khedda, les raisons de l'augmentation des recettes de fonctionnement sont dues à l'augmentation des recettes fiscales directes de 30 millions de dinars en 2004 à 52 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 73% et à 61 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 17%. Les subventions du FCCL ont connues des augmentations permanentes, le montant passe de 27 millions de dinars en 2004 à 31 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 15%, et à 35 millions de dinars en 2006 soit un taux de croissance de 13%.

Une augmentation sensible dans l'autofinancement et des subventions a engendré un accroissement permanent des recettes d'équipement de la commune de Draâ-Ben-Khedda. Les subventions du FCCL sont passées de 17 millions de dinars en 2004 à 29 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 70%, elles ont atteint 35 millions de dinars en 2006 soit un taux de croissance de 13%. L'autofinancement a doublé de montant en 2006, elle est passée de 4 millions de dinars en 2005 à 9 millions de dinars en 2006 soit un taux de croissance de 125%. Les excédents reportés étaient plus tôt en baisse.

Quant à la commune d'Azazga, les recettes de fonctionnement dépassent les recettes d'équipement au cours d'une seule année seulement, c'est en 2004. En 2005 et en 2006 les recettes d'équipement sont passées au dessus. Tout de même une augmentation dans tous les articles des recettes de fonctionnement a entraîné une augmentation générale des recettes de cette

section, malgré que les recettes fiscales aient enregistré une légère baisse entre 2004 et 2005. Ces dernières ont passé de 85 millions de dinars en 2004 à 80 millions de dinars en 2005, soit une baisse de (-6%). Une baisse des recettes de fonctionnement de 2 millions de dinars, soit un taux de (-1.30%), est constatée en 2006. La raison, est l'inexistence de produits exceptionnels en 2006.

Pour les recettes d'équipement, elles sont en augmentation permanente, le montant est passé de 116 millions de dinars en 2004 à 163 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 40,5%, et à 170 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 40,30%. La raison est l'augmentation des excédents reportés de 58 millions de dinars en 2004 à 75 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 29%, et à 78 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 4% seulement. Il est constaté une augmentation de l'autofinancement de 37 millions de dinars en 2004 à 53 millions de dinars, soit un taux de croissance de 242%, mais l'article baisse en 2006 à 43 millions de dinars, soit un taux de (-20%). Les subventions sont en augmentation permanente, elles sont passées de 14 millions de dinars en 2004 à 35 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 150%, et à 48 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 37%.

La commune de Tizi-Rached est exceptionnelle, car tout au long des exercices étudiés, les recettes d'équipement sont beaucoup plus importantes que les recettes de fonctionnement, malgré que les recettes d'équipement fussent en baisse pour l'année 2006.

Les recettes de fonctionnement ont baissé entre 2004 et 2005 de manière très sensible. Elles sont passées de 176 millions de dinars à 121 millions de dinars, soit un taux de (-230%). La principale raison est la baisse des produits fiscaux de 110 millions de dinars en 2004 à 78 millions de dinars en 2005, soit un taux de (-30%) également, les produits fiscaux passent à 72 millions de dinars en 2006, soit un taux de régression de (-7,7%). Cette baisse est due essentiellement à une baisse dans la taxe sur l'activité professionnelle.

Les subventions du FCCL ont augmentés, elles sont passées de 12 à 27 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 125%, et à 31,5 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 16.66%.

Pour les recettes d'équipement, une augmentation est enregistrée en 2005 de 49 millions de dinars, soit un taux de 24%, mais une baisse sensible de 61 millions de dinars est enregistrée en 2006, soit un taux de (-25%). La raison est la baisse de l'autofinancement de 13 millions de dinars en 2006, soit un taux de (-30%), une baisse des subventions de 16 millions de dinars, soit

un taux de (-20%) et une baisse des excédents reportés de plus de 33 millions de dinars, soit un taux de (-29%)<sup>1</sup>.

### **I.1.2.2) Structure des recettes**

La structure des recettes des communes de l'échantillon est quasiment la même soit pour les recettes de fonctionnement, soit pour les recettes d'équipement. En effet, ces communes échappent à la tendance générale de la structure des recettes de l'ensemble des communes de la wilaya car les recettes fiscales sont de plus de 50% pour les 4 communes contre une moyenne de 15% seulement pour l'ensemble des communes de la wilaya, ce qui confirme l'importance de l'activité économique dans les territoires des communes de l'échantillon. Pour les recettes d'équipement, elles tournent autour de trois produits comme le montre les secteurs ci-après (à gauche c'est les recettes de fonctionnement, à droite c'est les recettes d'équipement).

L'intervention du FCCL dans le fonctionnement est quasiment nulle pour les communes de Tizi-Ouzou, Tizi-Rached et Azazga, par contre il est important dans la commune de Draâ-Ben-Khedda ce qui explique les difficultés que rencontre cette commune malgré son fort potentiel fiscal.

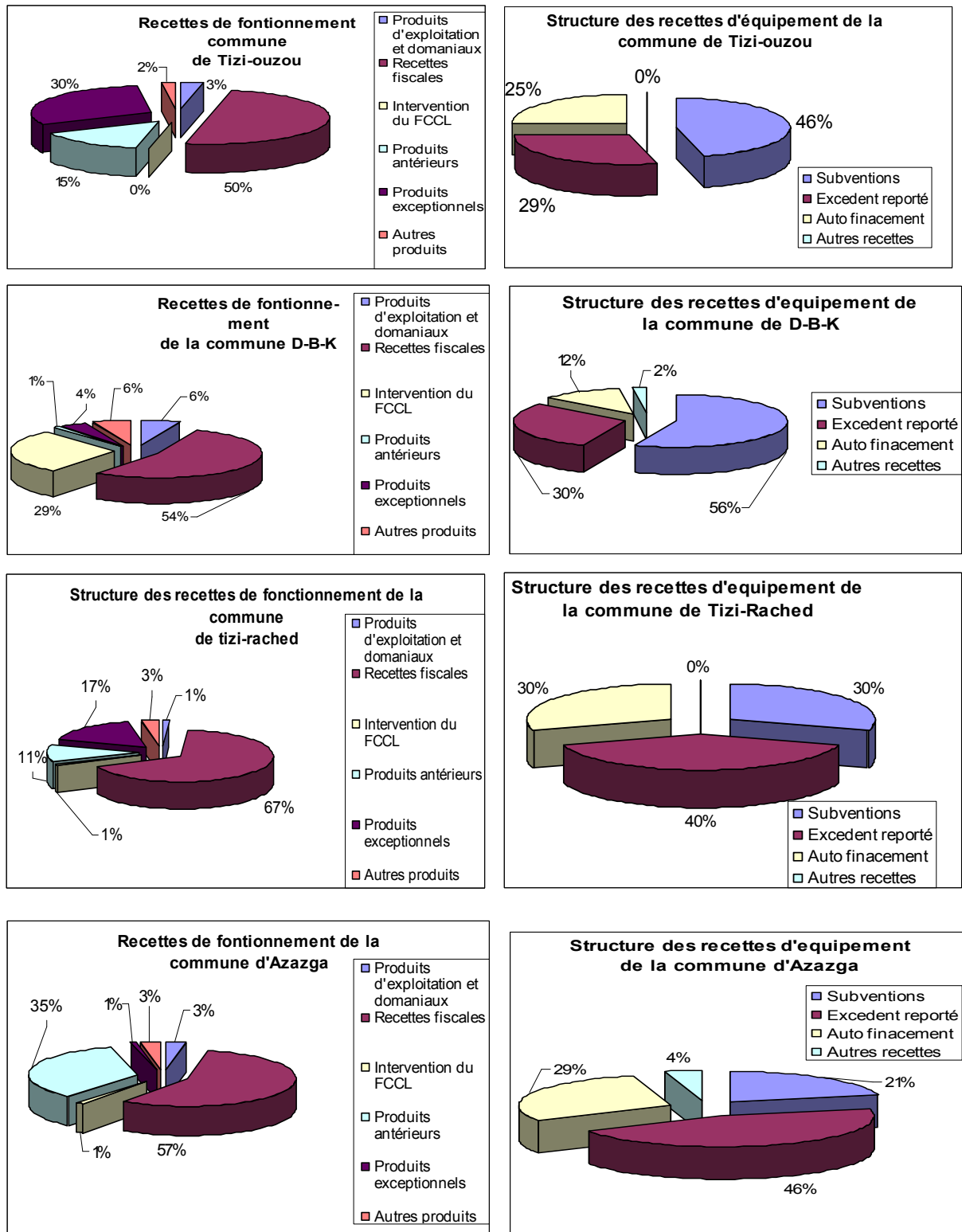
Les produits patrimoniaux et domaniaux sont aussi minimales dans le financement communal car ils varient entre 1% et 6% du total des recettes de fonctionnement. Les produits antérieurs sont importants dans le financement de la commune d'Azazga, ils atteignent 35%, quant à la commune de Tizi-Rached et Tizi-Ouzou ils avoisinent respectivement 11% et 15%.

Pour les recettes d'équipement, c'est les subventions qui sont majoritaires pour les communes de Tizi-Ouzou et de Draâ-Ben-Khedda avec des taux respectifs de 46% et 56%, ce qui explique d'une part la dépendance financière de la commune de Draâ-Ben-Khedda, et de l'importance des projets d'équipement de la commune de Tizi-Ouzou. Les excédents reportés sont importants dans le financement de l'équipement de toutes les communes, le produit varie entre 30% et 46%.

---

<sup>1</sup> Pour plus de précisions sur les budgets des 4 communes, voire annexe 7.

Figure n°12: Structures des recettes de fonctionnement et d'équipement pour les 4 communes



Source : Etablis par mois même

Pour les communes de Tizi-Rached et d'Azazga, les subventions sont moins importantes, elles sont respectivement de 30% et 21% pour les deux communes. L'autofinancement dépasse largement le minimum obligatoire, mais reste insuffisant. Il est de 25% pour la commune de Tizi-Ouzou, de 29 % pour la commune de Tizi-Rached et de 30% pour la commune d'Azazga. La commune de Draâ-Ben-Khedda participe à un taux faible, l'autofinancement est de 12% environs, il est faible par rapport aux ressources propres de la commune.

## **I.2) Analyse des dépenses**

Pour mieux comprendre le système des finances communales des communes de la wilaya, nous allons nous référer à l'étude de l'évolution et la structure des dépenses des communes. Pour commencer nous allons essayer de faire ressortir l'aptitude globale des dépenses pour les communes de la wilaya en suite nous allons nous référer aux communes de l'échantillon.

### **I.2.1) Analyse des dépenses des communes de la wilaya**

Nous allons établir l'évolution et la structure des dépenses.

#### **I.2.1.1) L'évolution des dépenses**

Les dépenses de fonctionnement sont en évolution permanente durant les trois années, elles sont passées de 297 millions de dinars à 326 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 10%, en suite, elles passent à 393 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 20%. Une augmentation dans tous les postes de dépenses est constatée. Les frais du personnel passent de 1 588 millions de dinars en 2004 à 1 644 millions de dinars en 2005, soit un taux de 3.5%, et à 1 890 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 15%. Pour les frais de gestion, ils passent de 135 millions de dinars à 137 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 1,5%, et à 546 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 300%. La participation au fonds de garantie est restée constante entre 2004 et 2005, par contre elle est passée de 14 à 17 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 21%. Par contre, une baisse est constatée dans les prélèvements sur recettes, ils passent de 407 millions de dinars à 352 millions de dinars en 2005, soit un taux de (- 13,5%), et à 339 millions de dinars en 2006, soit un taux de (-3.5%). Le tableau suivant nous résume l'évolution moyenne des dépenses des 67 communes de la wilaya<sup>1</sup>.

---

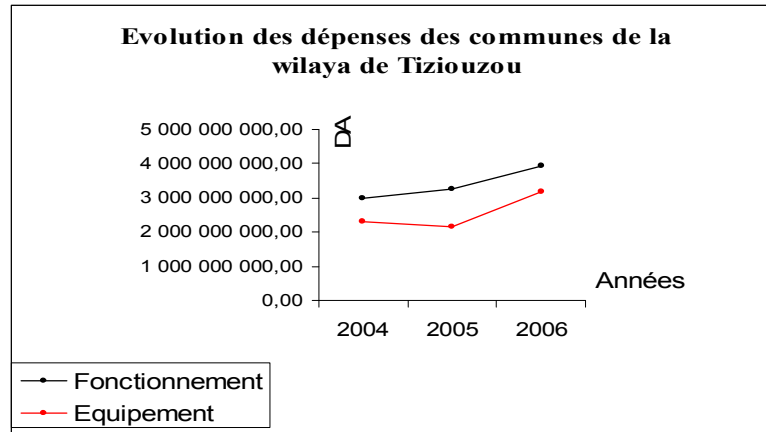
<sup>1</sup> Pour plus de précision voire la présentation des dépenses des communes par grandes rubrique en annexe 8.

**Tableau n°25 : Evolution en dinars des dépenses des communes de la wilaya**

	2004	2005	2006
<b>Fonctionnement</b>	2974869717,67	3262541771,57	3934381018,70
<b>Equipement</b>	2326952447,48	2157572434,17	3170270949,18

Source : la DAL de Tizi-Ouzou

**Figure n°13 : Evolution en dinars des dépenses des communes de la wilaya**



Source : Etablis par moi même

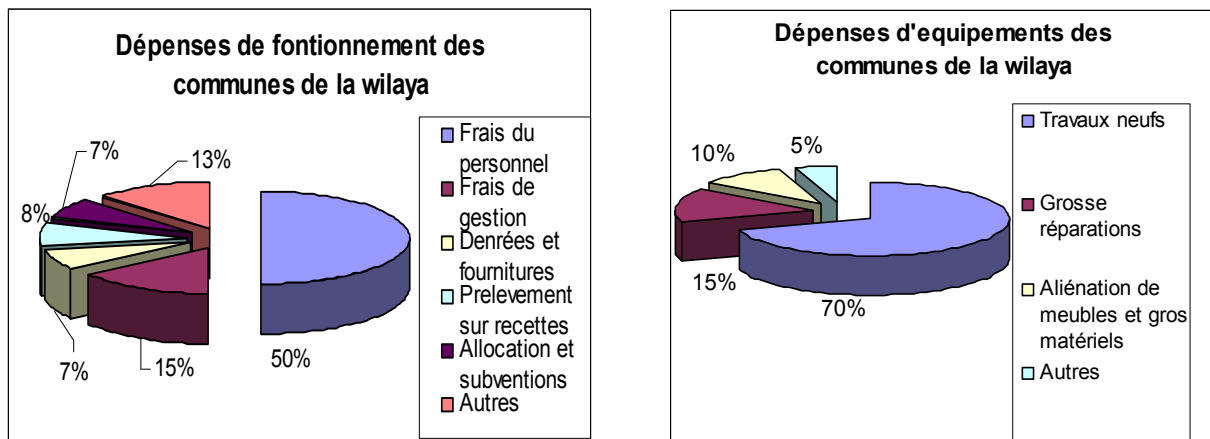
Les dépenses d'équipement sont en baisse entre 2004 et 2005, la raison principale est la baisse dans les aliénations d'immeubles et de meubles, des grosses réparations mais surtout une baisse dans les travaux neufs. Une reprise est faite en 2006, les travaux neufs ont pris le dessus en passant de 1 514 millions de dinars en 2005 à 2 344 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 55%. Les grosses réparations ont aussi augmenté de 287 millions de dinars en 2005 à 449 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 56%. Le taux de régression pour les dépenses d'équipement est de (-47%) en 2005 puis une augmentation en 2006 soit un taux 47%.

Une autre remarque importante à faire est que les dépenses de fonctionnement priment sur les dépenses d'équipement, cela se traduit par un manque d'effort d'équipement est que la commune trouve plus de charge dans le fonctionnement de l'administration que dans la réalisation de projets sur son territoire.

### **I.2.1.2) La structure des dépenses**

Les dépenses de fonctionnement sont affectées en grande partie aux charges du personnel et les salaires, par contre les dépenses d'équipement sont orientées vers les travaux neufs. La figure suivante nous résume la typologie des dépenses des communes de la wilaya.

**Figure n°14 : Structure des dépenses des communes de la wilaya**



Source : Etablis par moi-même

En effet, les frais du personnel représentent en moyenne plus de 50% des dépenses totales de fonctionnement, viennent les frais de gestion en seconde position à hauteur de 15%, 8% seulement pour les prélèvements sur recettes et 7% pour les allocations et les différentes fournitures dont la commune ressent le besoins. Les 13% restant sont partagés entre plusieurs dépenses, la plus importante est les dépenses en charges d'énergie et d'acquisition de petits matériels.

Les travaux neufs présentent 70% environ des dépenses d'équipement, suivit par les grosses réparations avec 15%, d'acquisition de meubles et de gros matériels à hauteur de 10 % et en fin, 5% partagés entre le produit des emprunts, les excédents reportés et aliénation d'immeubles. Pour l'aliénation d'immeubles le taux est dérisoire, les communes n'ont pas la possibilité de s'acheter des biens immobiliers qui peuvent servir d'un projet d'investissement, par ce que les prix de l'immobilier et du foncier dépassent nettement les capacités des communes pour s'acquérir se genre de biens.

### **I.2.2) Analyse des dépenses des communes de l'échantillon**

Est-ce que les dépenses des 4 communes de l'échantillon suivent l'allure générale des dépenses des communes de la wilaya ? C'est ce que nous allons voir dans ce point.

#### **I.2.2.1) L'évolution des dépenses**

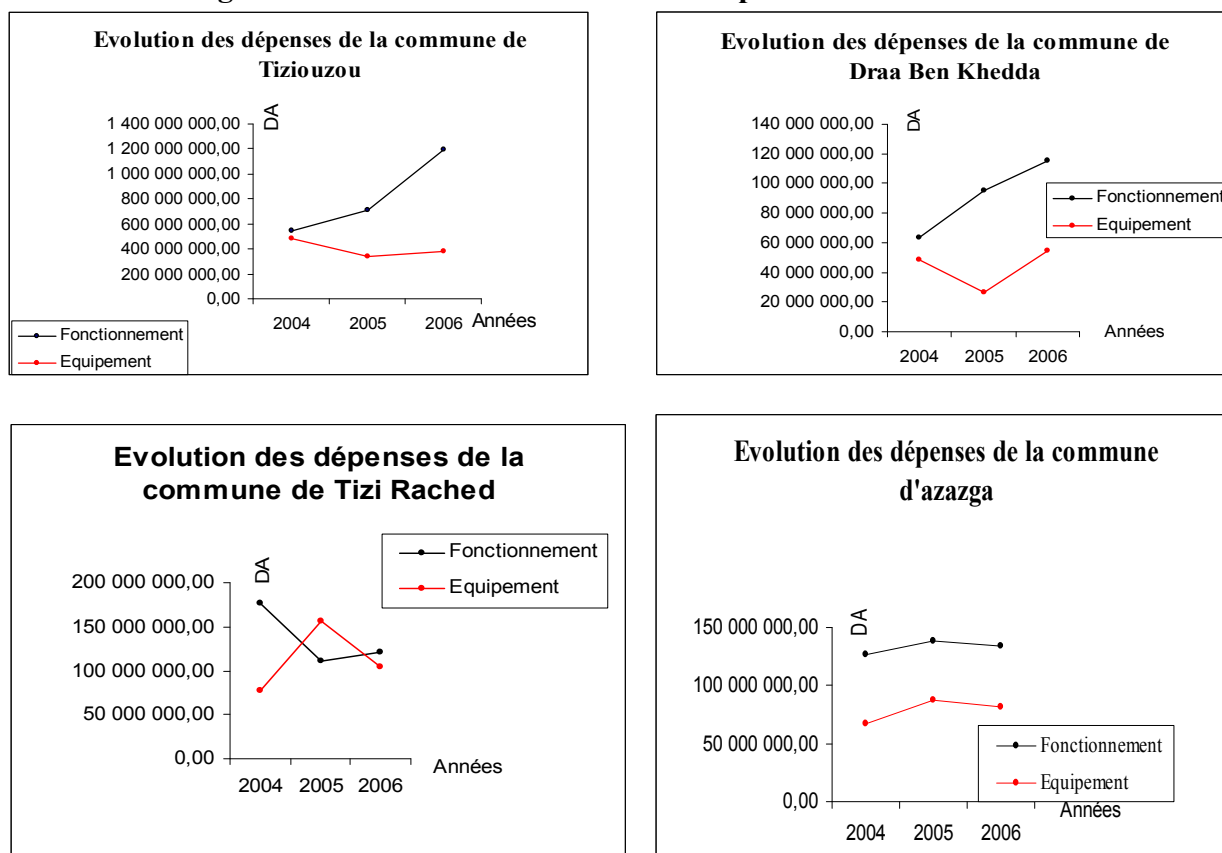
Le tableau suivant nous résume l'évolution des dépenses de ces communes.

**Tableau n°26 : Evolution en dinars des dépenses des 4 communes**

Dépenses de la commune de Tizi-Ouzou			
	2004	2005	2006
<b>Fonctionnement</b>	545376961,14	712030221,89	1189803387,88
<b>Equipement</b>	483837936,12	339604842,74	380141687,96
Dépenses de la commune de Draa-Ben-Khedda			
	2004	2005	2006
<b>Fonctionnement</b>	63534766,93	95281183,32	115080140,00
<b>Equipement</b>	48480154,99	26522635,62	54735250,00
Dépenses de la commune de Tizi-Rached			
	2004	2005	2006
<b>Fonctionnement</b>	176468233,82	111235127,60	121092643,25
<b>Equipement</b>	77488685,75	156645980,73	104169809,73
Dépenses de la commune d'Azazga			
	2004	2005	2006
<b>Fonctionnement</b>	127353471,05	138495511,15	133334105,21
<b>Equipement</b>	67460952,42	87799875,84	80932252,14

Source : Les comptes administratifs des communes + calcul

**Figure n°15 : Evolution en dinars des dépenses des 4 communes**



Sources : Etablis par mois même

Mis à part la commune de Tizi-Rached en exercice de 2005, les dépenses de fonctionnement dépassent largement les dépenses d'équipement et suivent ainsi la même aptitude qu'avait tenue l'allure générale des communes de la wilaya.

Les dépenses de fonctionnement n'ont pas cessé de croître pour les communes de Tizi-Ouzou et de Draa-Ben-Khedda. Elles sont passées pour la première commune de 545 millions de dinars en 2004 à 712 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de plus de 30%, et à 1 189 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 67%. Les frais du personnel ont marqué une augmentation durant ces trois années, le montant est passé de 265 millions de dinars en 2004 à 299 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 13% à 343 millions de dinars en 2006, soit un taux de croissance de 15%. Par contre une baisse de 5 millions de dinars dans les prélèvements sur recettes est constatée, soit un taux de (-3.33%). Les dépenses dans les fournitures de la commune ont aussi augmenté de 24 millions de dinars en 2004 à 37 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 54%, à 129 millions en 2006, soit un taux de croissance de 250%. Pour les dépenses d'équipement une légère baisse est constatée en 2005 due à la baisse dans les travaux neufs. Une reprise est faite en 2006 dans le même article. Le taux de régression pour les dépenses d'équipement est de (-30%) en 2005, une croissance de 12% est constatée en 2006.

Pour la commune de Draâ-Ben-Khedda, les raisons de la hausse des dépenses sont toujours les frais du personnel et de gestion, de même pour les allocations, les denrées et fournitures et les prélèvements sur recettes. Le taux de croissance pour les recettes de fonctionnement est de 50% en 2005, et de 21% pour 2006.

Pour l'équipement la baisse sensible en 2005 est due à une baisse dans les travaux neufs, le montant est passé de 44 millions à 11 millions de dinars en 2005, soit un taux de (-75%). Une reprise est faite dans le même article en 2006, le montant est passé à 43 million de dinars, soit un taux de croissance de 290%. Le taux de régression des dépenses générales en équipement est de (-50%) pour 2005, la croissance des dépenses d'équipement en 2006 représente un taux de 100%. Il est important de signaler qu'en 2005, 65% des prévisions des dépenses d'équipement n'ont pas été réalisées.

La commune de Tizi-Rached a marqué une baisse sensible dans les dépenses de fonctionnement, en 2005, malgré les augmentations constatées dans la plus part des articles du budget à savoir les frais du personnel et de gestion, les prélèvements sur recettes et les denrées et fournitures. La raison de la baisse c'est la diminution des charges exceptionnelles car elles sont

passées de 102 millions de dinars à 0,375 millions de dinars, soit un taux de (-99%). Une légère reprise est constatée en 2006 grâce à une augmentation dans les charges antérieures et dans les allocations et subventions. Le taux de régression des dépenses de fonctionnement est de (-37%) en 2005 et une croissance de 9% en 2006.

Les dépenses d'équipement ont marqué une augmentation importante en 2005, soit un taux de croissance de 100%, où la commune a réalisé des travaux très avancés dans deux projets essentiels qu'elle avait entamés ; c'est l'aménagement urbain de la ville et la réalisation d'un centre de tri des urgences sanitaires dont les financements sont à 100% internes. En effet le montant des travaux neufs est passé de 50 millions de dinars à plus de 216 millions de dinars en 2005, soit un taux de croissance de 332%. En 2006, une baisse dans le même poste de plus de 144 millions de dinars, soit un taux de (-66%) a engendré directement une baisse dans les dépenses totales d'équipement, soit une baisse de (-33%).

Pour la commune d'Azazga, des légères augmentations ont été constatées pour les dépenses de fonctionnement et d'équipement, si non ça tend vers une stabilité dans les dépenses. Le taux de croissance pour les dépenses de fonctionnement est de 8% pour l'année 2005 et de (-3,6%) pour l'année 2006. Concernant les taux de croissance des dépenses d'équipement sont de 29% pour l'année 2005 et de (-8%) pour l'année 2006<sup>1</sup>.

### **I.2.2.2) Structure des dépenses**

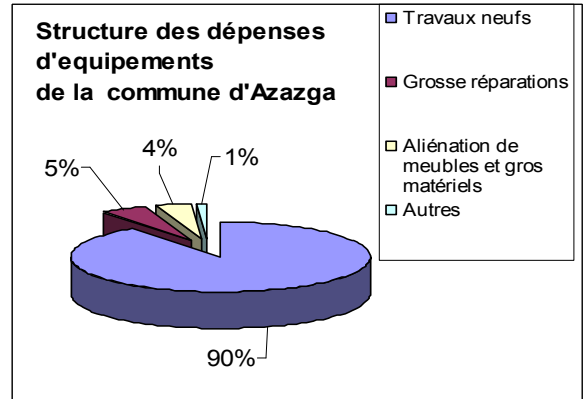
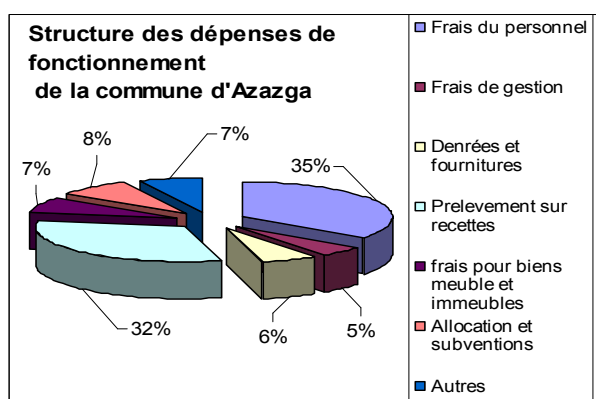
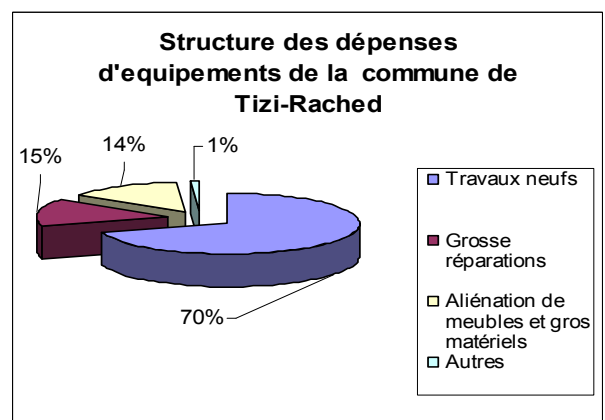
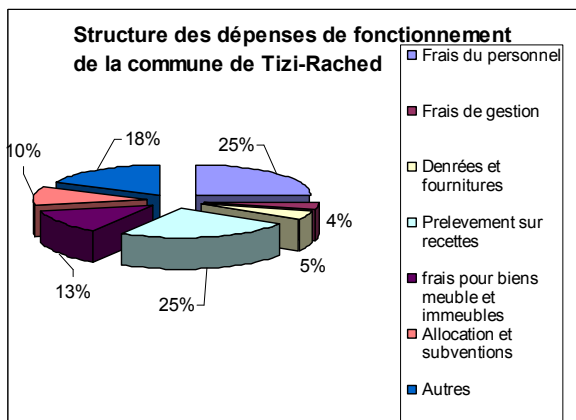
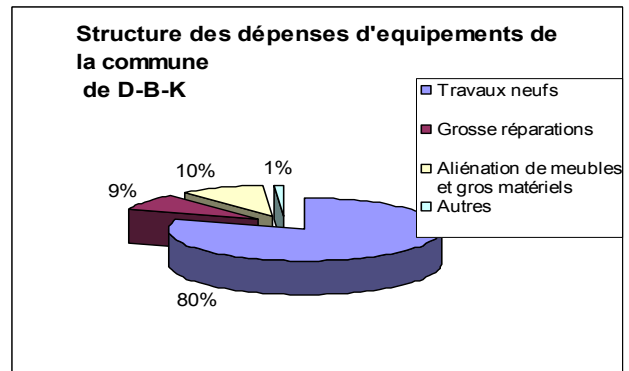
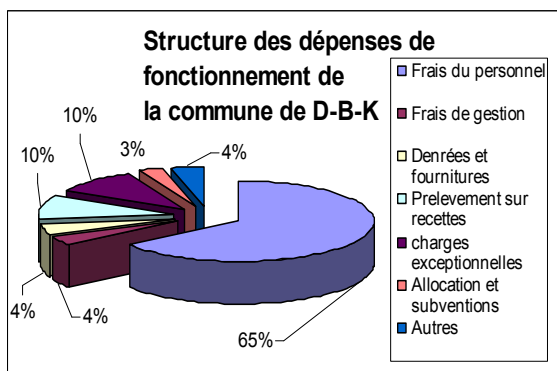
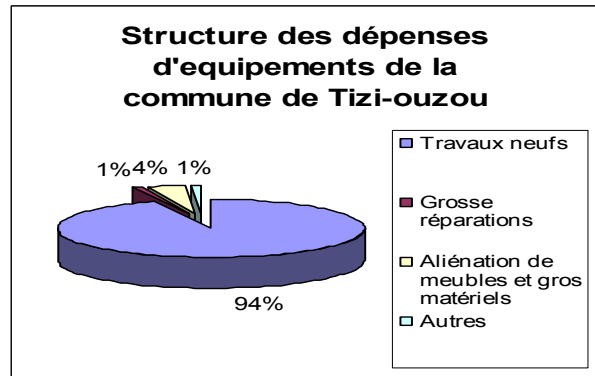
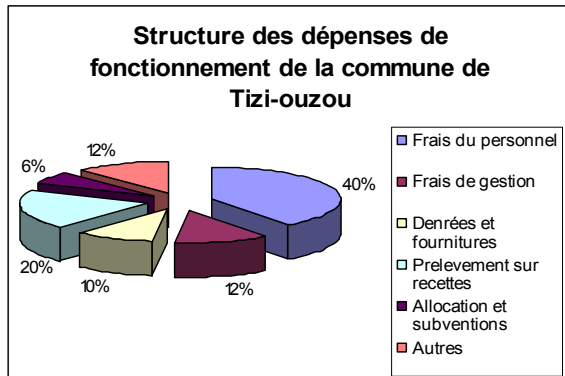
La structure des dépenses de fonctionnement est dominée par les frais du personnel, mais n'atteignant pas les 50% sauf pour la commune de Draâ-Ben-Khedda qui enregistre un taux de 65% pour ces seules dépenses. Pour les autres communes, elles sont de 40% pour Tizi-Ouzou, 35 % pour Azazga et de 25% seulement pour Tizi-Rached. Le taux important de cette dépense explique le degré d'influence de la charge du personnel sur les dépenses totales de fonctionnement.

Le prélèvement sur recette, les frais de gestion et les frais sur meuble, immeuble et gros matériels influencent les recettes de fonctionnement entre 10% et 25% pour les différentes communes, sauf pour la commune de Draâ-Ben-Khedda qui enregistre des taux un peu moins élevés. La figure suivante nous informe sur la structure des dépenses des 4 communes.

---

<sup>1</sup> Pour plus d'informations sur les dépenses voir annexe 8.

Figure n°16 : Structure des dépenses des communes de l'échantillon



Source : Etablis par moi-même

Les dépenses d'équipement sont dominées par les dépenses liées aux travaux neufs pour toutes les communes. Le taux dépasse 70% pour la commune de Tizi-Rached, 80% pour la commune de Draâ-Ben-Khedda, 90% pour la commune d'Azazga et de 94% environ pour la commune de Tizi-Ouzou. Vient en seconde position les grosses réparations et les aliénations de meuble immeuble et gros matériels avec des taux qui varient entre 5% et 15% pour les communes de Tizi-Rached, Azazga et Draa-Ben-Khedda, ils sont moins de 4% pour la commune de Tizi-Ouzou. Les autres articles des dépenses d'équipement sont à des taux dérisoires.

## **II) Analyse financière par la méthode des ratios**

L'analyse financière par la méthode des ratios de niveau va nous permettre de faire un diagnostic plus pertinent sur le degré de satisfaction des besoins du résidant, par la commune<sup>1</sup>. Elle permet surtout de mesurer la richesse de la commune et sa capacité à générer ses propres ressources.

### **II.1) Les ressources propres des communes**

C'est un ratio de structure qui permet de mesurer la capacité de la commune de produire ses propres ressources, il s'agit tout simplement de l'ensemble des recettes fiscales, domaniales et patrimoniales. L'évaluation des ressources propres (voir annexe 9)<sup>2</sup> nous informe sur la structure de cette catégorie et sa part dans les recettes de fonctionnement<sup>3</sup>.

En effet pour toutes les communes de la wilaya riches ou pauvres, la structure des ressources propres est la même. Les recettes domaniales et patrimoniales ne représentent que 8% de l'ensemble des recettes propres des communes.

L'explication, est que les communes ne valorisent pas leurs patrimoines et surtout ne l'enrichissent pas. Cela apparaît clairement dans les budgets des communes, car les aliénations d'immeubles dans la section de dépenses d'équipement, soit l'article 240, représentent à peine 2% de la totalité des communes, cet article est nul pour la commune d'Azazga et de Draâ-Ben-Khedda, il est plus élevé pour la commune de Tizi-Rached, il représente plus de 10%.

La fiscalité indirecte présente environ 12% du total des recettes propres des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, elle est composée de deux taxes seulement la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe à l'abatage. Cette dernière est perçue lorsqu'un abattoir existe sur le territoire de la commune comme c'est le cas pour la commune de Tizi-Ouzou et celle d'Azazga. Pour les

---

<sup>1</sup> Alain GUENGUANT Op. Cit. p 73

<sup>2</sup> Voir en détail l'évolution et la structure des ressources propres des communes en annexe 9.

<sup>3</sup> Pour la part des ressources propres dans les recettes de fonctionnement, est déjà traité en haut dans la structure des recettes.

autres communes la taxe à l'abatage n'existe pas. La fiscalité indirecte dans la wilaya de Tizi-Ouzou est structurée de plus de 90% par la TVA<sup>1</sup> et de moins de 10% par la taxe à l'abatage. La taxe d'habitation est une ressource pour toutes les communes chefs lieu de daïra, elle est perçue par la SONELGAZ et qui est sensée récupérer par la commune, mais le problème qui se pose avec cette taxe, elle n'est jamais récupérée par la grande majorité des communes. En tout cas aucune commune de l'échantillon que nous avons choisi, ne récupère sa taxe d'habitation. La raison est que généralement ces communes sont endettées envers la SONELGAZ et pour solder les comptes, cette dernière garde la taxe pour son compte.

L'article qui pèse le plus dans les ressources propres des communes est bien sur la fiscalité directe ou bien ce qu'on appelle par le produit des quatre vieilles. En effet la fiscalité directe représente 82% environ des ressources propres, c'est les impôts qui ont la signification la plus économique, ils nous informent sur la situation de l'activité économique qui s'exerce sur le territoire de la commune. La taxe sur l'activité professionnelle est l'impôt le plus économique, il nous informe directement sur le chiffre d'affaire produit sur un territoire. Cette taxe présente plus de 80% du produit de la fiscalité directe. La taxe foncière et la taxe d'assainissement<sup>2</sup> viennent en seconde position avec 10% et en fin le versement forfaitaire de 10% également. Ce dernier a connu des baisses permanentes à cause de la baisse du taux appliqué avant qu'il soit totalement supprimé en 2006. Les recettes constatées après cette date se sont les restes dus, qui ne sont pas encore réalisées.

## II.2) Le ratio de richesse

Ce ratio nous informe sur la richesse de la commune, en fait c'est le ratio qui nous reprend sur une question très fréquente « est ce que la commune est riche ? ». Il indique donc la richesse par habitant.

Il est obtenu par un rapport entre les ressources propres de la commune (recettes fiscales, domaniales et patrimoniales) et la population du dernier recensement général. Le tableau qui suit indique le ratio de richesse pour les communes de l'échantillon et le ratio de wilaya.

$$\text{Ratio de richesse} = \frac{\text{Les recettes propres}}{\text{La population}}$$

---

<sup>1</sup> La TVA est un impôt de l'Etat à hauteur de 85%, une part fine de 15% est partagée entre la commune (avec 5%) et le FCCL (de 10%).

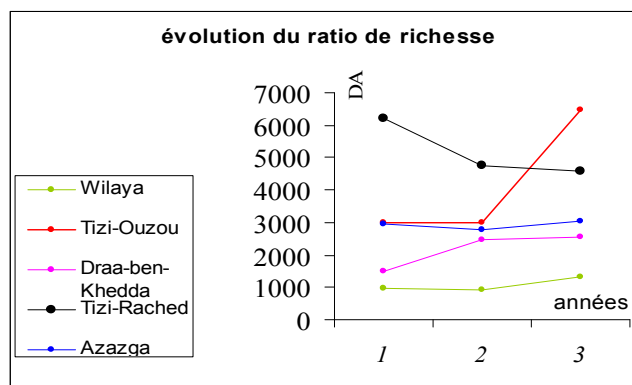
<sup>2</sup> La taxe d'assainissement revient à l'office national d'Assainissement, depuis 2005. La taxe d'assainissement et la taxe foncière sont présentées dans un seul article dans les budgets des communes.

**Tableau n°27 : Evolution du ratio de richesse en DA/HAB**

Années	2004	2005	2006
Wilaya	970	921	1320
Tizi-Ouzou	2973	2973	6462
Draa-ben-Khedda	1489	2483	2550
Tizi-Rached	6197	4746	4561
Azazga	2961	2771	3047

Source : Les comptes administratifs +calcul.

**Figure n°17 : Evolution du ratio de richesse en DA/HAB**



Source : Etablis par moi même

Il apparaît clairement que les 4 communes de l'échantillon ont un ratio de richesse qui dépasse au moins de deux fois le ratio de wilaya. L'importance des recettes fiscales influence directement la richesse de la commune, le nombre de population influence inversement sur la richesse. Les communes de Tizi-Rached et de Tizi-Ouzou présentent des ratios très élevés de plus de 4000 DA par habitant, en 2006 la commune de Tizi-Rached devance la commune de Tizi-Ouzou avec un ratio de 6422 DA/Hab contre 4561 Da/Hab, en 2005 la commune de Tizi-Rached présente un ratio de 4746 DA/Hab devant la commune de Tizi-Ouzou avec un ratio stable de 2973DA/Hab. en 2006 la tendance se renverse car la commune de Tizi-Ouzou prend le dessus avec un ratio de 6462 DA/Hab contre 4561 DA/Hab pour la commune de Tizi-Rached .

La commune de Draa-Ben-Khedda et d'Azazga présente des ratios qui varient au entre 1500 et 3000 DA/Hab. quoique la commune d'Azazga devance la commune de Draâ-Ben-Khedda.

### II.3) Le potentiel fiscal

Le potentiel fiscal de la commune est un ratio qui indique la consistance de la fiscalité directe dans le financement de la commune. Du coup, il nous informe sur l'importance de l'activité économique sur un territoire et du potentiel économique et d'investissement que présente la commune.

Il est obtenu comme suit :

$$\text{Potentiel fiscal} = \frac{\text{Les recettes fiscales directes- les prélèvements fiscaux de la commune}}{\text{La population}}$$

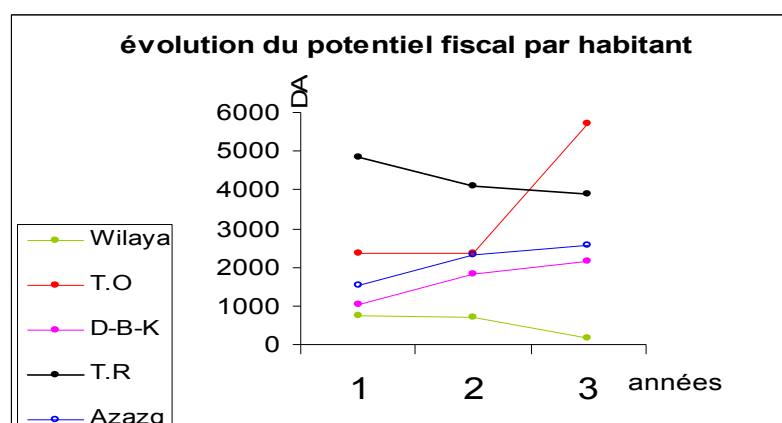
En réalité le potentiel fiscal est obtenu d'une manière plus compliquée, c'est la somme des produits des assiettes des quatre impôts directs par le taux moyen de prélèvement. Puisqu'en Algérie le taux est unique dans toutes les collectivités locales, le produit entre l'assiette et le taux, donne directement la recette produite par l'impôt. Le tableau qui suit indique le potentiel fiscal.

**Tableau n°28 : Evolution du potentiel fiscal des communes en Da**

Années	2004		2005		2006	
	Le montant	Ratio par habitant	Le montant	Ratio par habitant	Le montant	Ratio par habitant
<b>Wilaya</b>	815 883 241.80	735	765 195 762.40	690	172 021 176.80	155
<b>T.O</b>	275 050 052.1	2345	275 032 852.10	2345	669 493 341.50	5709
<b>D-B-K</b>	29 403 528.95	1036	52 227357.18	1840	61 046 500.00	2151
<b>T.R</b>	81 790 369.79	4850	69 350 941.08	4113	65 801 970.92	3902
<b>Azazga</b>	47 795 514.78	1546	71 352 186.74	2308	79 651 697.28	2576

Source : Les comptes administratifs +calcul.

**Figure n°18 : Evolution du potentiel fiscal des communes en Da**



Source : Etablis par moi-même

L'évolution du potentiel fiscal présente exactement la même structure que le ratio de richesse avec des valeurs inférieures, la différence entre les valeurs du ratio de richesse et le potentiel fiscal, nous informe directement sur la consistance de la fiscalité directe dans les ressources propre de la commune, ce qui nous amène à confirmer que les ressources fiscales directes prédominent les ressources propres des communes puisque les tendances des deux ratios sont les mêmes. Les communes de Tizi-Rached et de Tizi-Ouzou prennent toujours la tête de ce

ratio, suivit par la commune d'Azazga et de Draa-Ben-Khedda. La zone industrielle est la raison de la richesse de la commune de Tizi-Rached.

#### II.4) L'effort d'équipement

Ce ratio nous informe sur la capacité de la commune de produire des services publics locaux par habitant, il est calculé comme suit :

$$\text{L'effort d'équipement} = \frac{\text{Les dépenses brutes d'équipement}}{\text{La population}}$$

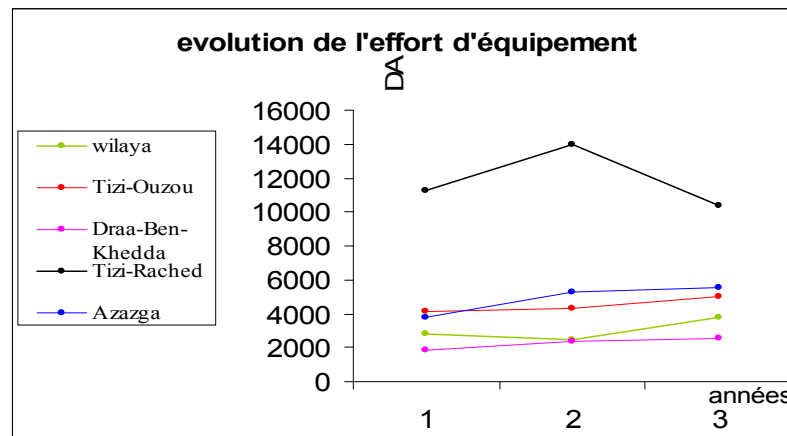
Les résultats de ce ratio sont exceptionnels pour la commune de Tizi-Rached.

**Tableau n°29 : Evolution de l'effort d'équipement en DA/Hab**

Années	2004	2006	2007
wilaya	2826	2490	3796
Tizi-Ouzou	4126	4319	4998
Draa-Ben-Khedda	1884	2356	2517
Tizi-Rached	11254	13996	10364
Azazga	3755	5302	5507

Source : Comptes administratifs+ calcul

**Figure n°19 : Evolution de l'effort d'équipement en DA/Hab**



Source : Etablis par moi même

Comme le montre le graphique, la commune de Tizi-Rached présente un effort d'équipement très élevé par rapport aux autres communes. Cela nous indique l'importance des recettes d'équipement par rapport à la population de la commune ainsi l'effort important que fournit cette commune pour équiper son territoire. Le ratio atteint le sommet en 2005 avec un ratio de 13 996 dinars par habitant. En effet, la commune de Tizi-Rached a réalisé des travaux d'équipement très importants pendant cette année avec un financement interne. A titre d'exemple, des travaux ont été réalisés dans le centre de santé à un montant de 1 181 550.68

Da, en 2005, l'aménagement urbains leurs a couté dans la même année 51 705 447,66 DA, 1 414 590,02 DA de travaux de chemins et pistes, 3 944 019.10 Da pour le revêtement des routes, 14 919681,08DA pour l'assainissement, 1 030222,44 DA pour l'éclairage public et 1 163 907,84 Da pour l'alimentation en eau potable.

La commune de Tizi-Ouzou présente un effort d'équipement moins important pour les raisons du peuplement de la commune et la forte demande sociale. Les raisons sont les mêmes pour la commune d'Azazga.

Pour la commune de Draa-Ben-Khedda, les raisons sont particulières. Il est nécessaire de rappeler que l'effort d'équipement de cette commune, est inférieur à la moyenne wilaya malgré toutes les potentialités qu'elle présente et que nous avons étudié, jusque la. Il est clair que cette commune est peuplée, donc la demande de services publics est élevée. L'allure qu'ont pris les dépenses de cette commune depuis la fins des années 1990 et début des années 2000 est la même, tandis que l'allure des recettes propres est en baisse depuis les années 2000. La principale raison de la baisse des recettes fiscales est la baisse du chiffre d'affaires de l'entreprise de textile COTITEX qui exerce sur le territoire de la commune de Draa-Ben-Khedda durant ces dernières années. L'activité commerciale a régressé aussi et le marché quotidien qui est installé sur le domaine ferroviaire de la commune ne lui procure pas assez de recettes. Pour ces raisons là que cette commune enregistre des déficits durant ces trois années d'étude. Le tableau suivant nous informe sur les montants des déficits et des subventions de la commune de Draâ-Ben-Khedda<sup>1</sup>.

**Tableau n°30 : Evolution de déficits et des subventions de la commune de D-B-K, en dinars**

Années	2004		2005		2006	
	Le déficit	La subvention	Le déficit	La subvention	Le déficit	La subvention
<b>Draa-Ben-Khedda</b>	8 786 455.11	8 500 000.00	22 769 819.06	14 000 000.00	5 013 787.14	5 000 000.00

Source : Comptes administratifs de la commune de D-B-k

## II.5) La charge de la dette

Pour les communes de l'échantillon, des dettes ont été constatées soit en section de fonctionnement soit en section d'équipement, mais ces dettes sont conjecturelles, elles ne touchent pas la structure financière de ces communes. Ces dettes sont souvent dues à des retards de paiement de factures de consommation de l'énergie ou de l'eau ou bien de téléphone, des

<sup>1</sup> Les trois autres communes ne sont pas déficitaires.

retards dans le paiement des créanciers en fin d'exercice sont aussi des raisons de l'apparition de montant des dettes. Les montants enregistrés sont présentés dans le tableau suivant :

**Tableau n°31 : Evolution de la dette des communes en dinars**

Années	2004	2005	2006
Tizi-Ouzou	Entre 2000 et 2007 le montant de la dette est de 346 500 DA		
Draa-Ben-Khedda	1 106 698.00	310 782	248 900
Tizi-Rached	5 146.00	0.00	117 585
Azazga	0.00	23 400	0.00

Source : la DAL de Tizi-Ouzou

Un article est réservé dans la nomenclature du budget de la commune qui prévoit le remboursement des dettes, en effet ces communes règlent les montants dans chaque exercice qui suit. Ces communes n'ont pas fait d'emprunts et donc ce qui assainie leurs situations financières de la charge de la dette.

### III) Les plans communaux et sectoriels de développement

Les plans communaux de développement et les plans sectoriels de développement permettent à la commune, d'intervenir directement dans des actions d'investissement public. Pour toutes les communes de la wilaya, ces enveloppes sont plus importantes de la totalité des ressources de leurs budgets, les élus se donnent du mal pour obtenir le maximum de projets de la part de la wilaya.

En Algérie c'est durant le deuxième plan quadriennal (1974-1977) qu'est apparus et mis en œuvre les plans communaux de développement.

Les propositions de projets manants des APC sur la base des besoins exprimés par la population, les PCD s'inscrivent dans le processus de décentralisation, pour ce en théorie leur conception découle de la base par le biais de l'APC à laquelle incombe la tâche d'élaborer le projet accompagné de toutes les informations nécessaires à sa réalisation. L'initiation des PCD nécessite l'adhésion de tous les partenaires du plan, afin d'identifier avec précision le problème socioéconomique à résoudre, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour y arriver.

Les différents partenaires qui interviennent sont : la société civile, la Commune, la Daïra, la Wilaya, et L'Etat central ; examinant tour à tour le rôle de chacun de ces partenaires.

Depuis la loi de fiance pour l'année 2000, la nomenclature des PCD à été élargie et les montant sont devenus plus importants. La wilaya de Tizi-Ouzou et les communes de l'échantillon présentent les montants résumés dans le tableau suivant :

**Tableaux n°32 : La consistance des PCD En 1000 Da**

Années	2004	2005	2006
<b>Tizi-Ouzou</b>	82 594	346 342	141 355
<b>Draa-Ben-Khedda</b>	18 516	15 416	58 514
<b>Tizi-Rached</b>	9 418	7 289	33 730
<b>Azazga</b>	24 435	15 416	104 697
<b>Total wilaya</b>	450 000	1 155 000	3 661 000

Source : La DPAT Tizi-Ouzou

Les montants que présentent l'enveloppe des PCD sont importants mais reste insuffisante pour répondre à la demande sociale des habitants, ils sont utilisés dans des projets bien spécifiés par la réglementation, le plus souvent c'est pour financer les projets d'assainissement, d'alimentation en eau potable, d'électrification et de revêtement des routes<sup>1</sup>.

Les plans sectoriels de développement sont des projets de développement localisés initiés par les secteurs pour généralement l'élargissement du patrimoine de l'équipement collectif, écoles, centre de santé ...etc au niveau des communes est décidée. Ces enveloppes sont attribuées par voie de délibération de l'assemblée populaire de wilaya. Ils viennent pour accompagner les communes dans l'effort d'équipement et dans la production des services publics. La consistance de ces enveloppes est présentée dans le tableau suivant :

**Tableau n°33 : Consistance des plans sectoriels de développement En 1000 Da**

Années	2004	2005	2006
<b>Tizi-Ouzou</b>	11 166.392	19 466.00	22 533.21
<b>Draa-Ben-Khedda</b>	323.765	800.850	2 325.992
<b>Tizi-Rached</b>	120.568	153.368	200.686
<b>Azazga</b>	685.139	805.417	1 449.41
<b>Total wilaya</b>	8 163 122	11 899 516	38 207 154

Source : La DPAT Tizi-Ouzou

L'analyse de la destination de ces enveloppes financières montre que plus de 60% des crédits vont à la réalisation des infrastructures économiques ou sociales, le reste est affecté à la réalisation des projets dans le domaine d'hydraulique et aux bâtiments municipaux<sup>2</sup>.

### **Section 3 : Les contraintes à l'action publique communale**

Les communes que nous venons de voir et en général toutes les communes de la wilaya présentent des contraintes qui entravent leurs actions publiques locales, même si la commune présente un potentiel financier important et qu'elle ne soit pas très dépendante des subventions de l'Etat.

<sup>1</sup> La nomenclature des PCD est présentée en annexe 10.

<sup>2</sup> M.AHMED ZAID Op. Cit.

### I) Le manque d'encadrement dans les communes

Un sous encadrement dans une commune nuit directement la gestion des services publics produits. Un exemple, le chapitre inclus dans les PCD pour chemins et pistes communales fait l'objet d'opérations réévaluées à raison de près de 8%. La raison c'est les fiches techniques des projets qui ne sont pas rigoureusement rédigées, dû au fait que les communes ne dispose pas toutes des cadres supérieurs formés spécialement pour ce travail. Les personnes qui s'en chargent se sont des techniciens qui souvent n'ont pas reçu de formations de l'enseignement supérieur et donc jugées non qualifiées. Ce risque de réévaluation des opérations est élevé, il peut se produire dans de nombreux services est sur plusieurs projets dans la commune, vu le taux d'encadrement très bas dans les institutions communales.

D'après des informations recueillies au niveau des services du personnel communal de la DAL de Tizi-Ouzou, plus de 75% de l'effectif des communes et le personnel d'exécution, alors que les cadres présentent moins de 10%. Plus de 15% de l'effectif communal est un personnel de maîtrise. La commune recrute des vacataires et des contractuels représentant plus de 75% de vacataires et moins de 25% de contractuelles.

**Tableau n°34 : La structure des effectifs des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou**

Années	2004		2005		2006		2007	
	Effectif	En %	Effectif	En %	Effectif	En %	Effectif	En %
Cadre	318	9,28	558	5,98	361	6,06	558	9,37
Maîtrise	1012	14,17	852	16,88	1003	16,84	841	14,13
Exécution	4624	76,55	4601	77,14	4592	77,1	4553	76,5
<b>Total 1</b>	<b>5994</b>	<b>100</b>	<b>6011</b>	<b>100</b>	<b>5956</b>	<b>100</b>	<b>5952</b>	<b>100</b>
Vacataire	943	77	996	82	943	82	999	74
contractuelle	206	23	301	18	206	18	350	26
<b>Total 2</b>	<b>1149</b>	<b>100</b>	<b>1297</b>	<b>100</b>	<b>1149</b>	<b>100</b>	<b>1349</b>	<b>100</b>
<b>Total 1+2</b>	<b>7143</b>	<b>100</b>	<b>7308</b>	<b>100</b>	<b>7102</b>	<b>100</b>	<b>7301</b>	<b>100</b>

Source : La DAL de Tizi-Ouzou.

Deux principales critiques surgissent dans ce point, la première critique, c'est que le taux d'encadrement dans la commune prend en considération le personnel vacataire et contractuel, alors que c'est deux ressources humaines ne sont pas permanentes et souvent affectées à des tâches secondaires. La seconde critique, c'est le taux d'encadrement enregistré est effectué selon le nombre de personne ayant des diplômes supérieurs alors que par fois, un personnels formé pour un autre secteur se trouve exercer ces fonctions dans une commune, il arrive même de

trouver des cadres qui ne sont pas spécialistes dans la gestion publique locale. On trouve bien à titre d'exemple des biologistes et des licenciés en littérature exerçant des fonctions dans les communes.

Les communes de notre échantillon présentent aussi un taux d'encadrement très bas, c'est une ressource humaine qui n'accompagne pas le potentiel financier de ces communes<sup>1</sup>.

## **II) L'intercommunalité inexistante**

Comme nous l'avons expliqué dans la section 2 du chapitre 3 dans l'organisation externe de la commune, cette dernière peut mettre en commun ces moyens avec une autre ou plusieurs autres communes dans un cadre d'établissement ou de commission intercommunale pour gérer un service public donné. C'est une forme de développement local. La wilaya de Tizi-Ouzou ne présente aucune forme d'intercommunalité. Le seul projet qui ne voit pas encore le jour à Tizi-Ouzou est celui de créer un centre de traitement des déchets solides urbains entre les communes de Tizi-Ouzou, Draa-Ben-Khedda et de Tirmatine et qui fait l'objet d'un cas conflictuel avec une forte opposition des citoyens.

Le problème de l'intercommunalité doit être repensé profondément par ce que c'est la solution à plusieurs problèmes. Elle remédie aux problèmes de manque de financements des communes, de la diminution des inégalités financières entre elles et surtout pour la réduction des effets de débordement et d'encombrement des services collectifs pour raison de l'indivisibilité de l'offre de ces derniers. Pour cela le citoyen doit être sensibilisé pour compatir avec la commune dans un cadre d'intérêt collectif.

## **III) Un mangement très faible**

La gestion budgétaire, en Algérie, présente une lourdeur immense, elle passe d'abord par la conception du budget et définir en détail le circuit financier que doivent acheminer l'ensemble des recettes et dépenses. Ce circuit est complexe, il schématise également des projets communaux complexes. En plus, les méthodes de gestion classique sont inadéquates pour faire des prévisions ou bien une évaluation des coûts.

Pour apaiser un peu cette lourdeur, des techniques d'analyse financière et de management, existent pour faire des évaluations et des prévisions plus efficaces sur l'évolution des budgets communaux. Mais il se trouve qu'aucune commune que nous avons prise dans l'étudier n'utilise des techniques modernes de gestion ou bien d'organisation administrative. Ce

---

<sup>1</sup> Pour voir la répartition des effectifs des communes de l'échantillon par catégorie socioprofessionnelle voir annexe 11.

qui est vraiment dommage car les moyens existent gratuitement à la disposition des communes. Cela soulève encore une autre fois le problème d'encadrement dans les communes.

Le seul ratio que possèdent les communes, est celui de richesse calculé par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales pour les besoins d'arrêter les montants des subventions de péréquation qui se font à base de ce ratio.

Les études faites pour l'estimation des coûts de projets, ne prennent pas en considération l'évolution des prix des biens et services, alors que c'est indispensable de nos temps. L'estimation du coût du projet se fait sur la base des prix courant alors que les conjonctures économiques depuis l'augmentation des prix du pétrole depuis 1999, rendent sensibles les prix des biens et services entrant dans la concrétisation des projets. L'estimation est sensé prendre en considération ce paramètre, chose qui n'est pas faite dans nos communes, d'où les réévaluations plus fréquente et qui nécessite plus de financement. La perte de temps est aussi à signaler et qui dit perte de temps dit perte d'argent.

Un autre manque flagrant dans la gestion du patrimoine communal est constaté. C'est la dévalorisation de ce dernier. Depuis la promulgation de la loi de 1981 qui autorise la commune de vendre son patrimoine immobilier, ce dernier est inexistant actuellement. Dans le cas ou il existe, il accuse des dégradations importantes alors que les prix des immobiliers sont très valorisés de nos temps, ce qui aurai pu procurer des richesses pour de longues périodes.

#### **IV) Manque de ressources foncières communales.**

##### **IV.1) La gestion du foncier**

Toute décision portant sur la réalisation d'un équipement public sur le territoire communal doit satisfaire d'abord un préalable : trouver une assiette foncière qui accueille le projet. Sans quoi, les moyens financiers et autres, sont insuffisants pour le lancement du projet.

Toutefois, contrairement aux autres ressources (financières et humaines), l'espace foncier doit être considéré comme une ressource particulière en ce sens qu'elle est à la fois rare et non renouvelable. De ce fait, et parce qu'il est incontournable à toute action de développement, le foncier doit bénéficier d'une gestion rationnelle.

La géographie montagneuse caractérisant l'espace de la wilaya, fait aussi objet d'une caractéristique de territoire de la commune de Tizi-Ouzou, où on distingue<sup>1</sup> :

- 60 % de montagnes ;
- 30 % de collines ;

---

<sup>1</sup> PDAU de la commune de Tizi-Ouzou, phase I.

- 10 % de vallées.

Ce relief montagneux caractérisant tant l'espace de la wilaya, génère incontestablement des forces agissant dans le sens de bloquer toute décision du choix de ces espaces pour la localisation des activités économiques en général et des entreprises industrielles en particulier.

Sur le plan économique, ces forces répulsives se traduisent par des surcoûts à supporter par les entreprises souhaitant s'y installer. Sur le terrain et comme il a été constaté dans le rapport du CNES sur le fonciers, 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 d'habitations individuelles. Ce fait a engendré une raréfaction des assiettes foncières et une restriction des possibilités d'expansion urbaines des communes.

A ce titre, on note que la quasi-totalité des communes enquêtées se plaint du manque d'assiettes foncières et peine pour dégager des assiettes pour réaliser leurs projets d'équipements publics. Cela n'a pas manqué de geler la réalisation de certains projets et de causer parfois leur transfert pur et simple. Par conséquent, et dans la plupart des cas, les communes ne voient pas de meilleures solutions que de se rabattre sur les terres domaniales disponibles pour la réalisation de leurs projets d'équipement<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les communes sont loin de cerner tous les biens fonciers qui leur reviennent ou qui reviennent à l'Etat, sur leur territoire comme il a été prévu par la loi d'orientation foncière<sup>2</sup>.

#### **IV.2) Le prix du foncier**

La cherté du foncier constitue l'une des conséquences majeures de la rareté de la ressource en question. Car d'une part, le secteur privé s'accapare de plus de 85 %<sup>3</sup> du foncier, d'autre part, la géographie a accentué cette contrainte. Les prix du foncier public et privé au centre ville de la commune de Tizi-Ouzou pour l'année 2006 sont comme suit :

- Privé bâti : 8 millions de centimes/ m<sup>2</sup> ;
- Privé non bâti : 2 millions de centimes/ m<sup>2</sup> ;
- Public bâti : 3 millions de centimes/ m<sup>2</sup> ;
- Public non bâti ; entre 2000 et 3000 dinars / m<sup>2\*</sup>.

---

<sup>1</sup> Souvent des terres agricoles ont été utilisées pour des équipements publics (programmes de logements et autres).

<sup>2</sup> Actuellement, les communes ne tiennent pas d'inventaire actualisé et exhaustif dans ce sens.

<sup>3</sup> La direction de planification et de l'aménagement du territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou.

\* Source : conservation foncière de la wilaya de Tizi-Ouzou.

Face à cette situation, les investisseurs ne trouvent aucun intérêt à se localiser dans la wilaya, vu que la majorité des entreprises sont qualifiées de petites tailles et de moyens limités notamment en matière de ressources financières.

#### **IV.3) L'inexistence de terrains disponibles**

D'après des informations recueillies au niveau de l'agence foncière de wilaya de Tizi-Ouzou, la situation actuelle du foncier communal est très grave. Les communes sont dépourvues complètement des terrains libres ou c'est supposé exercer son action d'investissement. L'enquête sur les terrains, se fait par propriété c'est-à-dire chaque agence foncière de daïra procède à l'identification des terrains cadastrés ou non, ces agences trouvent que ces terrains appartiennent soit au domaine public de l'Etat, soit, appartiennent au domaine privé. Des terrains libres sont recensés et c'est ces terrains là qui peuvent appartenir à la commune, et encore ce n'est pas sûr, par ce que la commune tout simplement n'a pas recensé son patrimoine.

Selon l'agence foncière de wilaya, la commune la plus riche en foncier est celle de Freha, elle présente environ 108 hectares de terrains recensés<sup>1</sup> est qui sont la propriété de la commune. La commune de Tizi-Ouzou présente 304 hectares du côté de **Oued-Fali** mais c'est un terrain contesté par les particuliers. Au centre ville de la commune d'Azazga, il existe 1000 m<sup>2</sup> de terrains disponible mais qui est en partie construit. Pour la commune de Tizi-Rached il existe 6000 m<sup>2</sup> de terrain libre par contre pour la commune de Draa-Ben-Khedda le terrain disponible tend vers 0, la superficie est estimé à 56m<sup>2</sup> au centre ville, ce qui complique encore plus la situation de cette commune.

Avec ces données réelles sur le foncier communal, la commune est complètement handicapé pour exercer une action qui pourra créer de la valeur ajoutée et de contribuer directement dans la sphère économique.

---

<sup>1</sup> Le cadastre et le recensement des terrains continus toujours sur tout le territoire de la wilaya, les problèmes de litiges sont très fréquents.

### **Conclusion**

La tranche de territoire que nous avons étudié présente les potentialités les plus importantes de la wilaya, que ce soit au niveau des services publics produits, de l'infrastructure socio-collective, de la dynamique économique et sociale ou bien du potentiel fiscal. La participation de la commune dans les actions de développement locale est déterminée par l'importance de ces ressources financières malgré que ça ne soit pas toujours suffisant. Les ressources fiscales (importantes) de ces communes leur ont permis de réaliser un niveau important de satisfaction de services publics de basse et de l'équipement, malgré de nombreuses difficultés liées à la ressource humaine, à l'organisation, au management et au foncier.

Le développement avec ses trois segments social environnemental et économique, détermine la nature de l'action communale dans ce sens. En effet, la commune intervient dans les actions liées à l'environnement, l'action sociale et la réalisation des équipements publics, mais dans le segment économique l'intervention de la commune est très limitée. La preuve, toute la section d'investissement des comptes administratifs que nous avons eu l'occasion d'étudier n'a enregistré aucune prévision ni fixation de recettes ou de dépenses. Aucun effort d'investissement n'a été constaté.

Le code communal de 1990 a retiré à la commune tout le volet économique de pouvoir créer des entreprises publiques locales (EPL) ou de pouvoir les gérer directement, la seule possibilité qui lui reste c'est de prendre des participations. La situation financière des (EPL) après la crise économique de la fin des années 80, a fait qu'elles soient dissoutes ou privatisées, donc il n'y a plus de participation ou de création de richesse directe de la part de la commune. Elle ne peut pas créer directement de l'emploi et elle ne peut pas procéder à une opération d'investissement dans l'intérêt individuel de la commune, l'intérêt doit être général dans le cadre du service public non lucratif.

Tout de même, l'action de l'investissement dans une commune peut se concrétiser avec la valorisation et l'élargissement du patrimoine, mais le problème du foncier est une entrave même si les moyens financiers existent. Si on prend l'exemple de la commune de Tizi Rached qui présente un effort d'équipement particulier, en 2005, une étude est faite et qui a coûté un montant de 591 364.80 DA, pour la réalisation d'un projet dans le cadre de la construction de locaux commerciaux pour les jeunes chômeurs. Mais ce projet est abandonné par ce que le propriétaire avait renoncé à la concession de son terrain par prise de conscience de la valeur de son terrain, ce qui confirme les multiples difficultés que rencontre l'investissement en matière de la ressource foncière.

## Conclusion générale

La crise économique qu'a traversé notre pays à la fin des années quatre vingt, à pousser les hautes instances à appliquer des réformes, permettant un passage d'une régulation administrative à une régulation par le marché. L'impôt est donc utilisé comme un instrument de régulation économique. Il est un moyen de contrôle de la vie économique et sociale<sup>1</sup> destiné à la couverture de charges publiques. Ce pendant quelque soit le moyen de répartition de l'impôt, il est considéré comme un moyen d'assurer la stabilité économique et l'équilibre macro-économique<sup>2</sup>. C'est un moyen d'orientation de l'ensemble des activités économiques de manière à ne pas entraver l'action et la politique publique, mais aussi de ne pas entraver la chaîne de production et d'encourager le développement par l'investissement.

Dans cet ordre d'idée, la fiscalité est le moyen le plus efficace de financer les budgets de l'Etat et des collectivisées locales, cependant les ressources des collectivisées locales émanant des produits de la fiscalité locale, se caractérisent par la dominance des produits fiscaux qui reviennent à l'Etat. La raison est peut être que dans un système unitaire comme le notre, les missions qui sont attribuées à l'Etat central sont plus importantes que celles attribuées aux pouvoirs locaux ?

Quelque soit la véritable raison, les collectivités locales sont insuffisamment financées par le système fiscale local surtout que ce système n'est pas caractérisé par une territorialité<sup>3</sup> qui pourrait permettre à ces collectivités locales d'agir sur le système de prélèvement fiscal pour pouvoir valoriser leurs ressources.

Mais le résultat le plus flagrant, est celui des collectivités territoriales qui sont insuffisamment dotées en ressources. Toute fois cette règle fait exception pour un bon nombre de communes sur l'échelle national, car il y a bien des communes qui ont la chance d'accueillir une activité économique importante sur leur territoire est cela fait d'elles des communes à un ratio de richesse dépassant 1000 dinars par habitant alors qu'il ya des communes qui ne dépassent pas les 60 dinars par habitant.

---

<sup>1</sup> Michel BOUVIER, Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt éd L.J.D.J, paris 2000.

<sup>2</sup> Annie VALLEE, les systèmes fiscaux, éd le seuil, paris 200.

<sup>3</sup> Le principe de territorialité de l'impôt définie l'application de la loi fiscale sur les territoires, en Algérie ce principe est appliqué de manière uniforme sur tout le territoire national.

Les communes démunies de ressources, sont bénéficiaires d'un système de péréquation plus au moins efficace. Le fonds commun des collectivités locales attribue des ressources financières aux communes, que lui-même génère de la fiscalité locale. La répartition que fait le FCCL est une répartition secondaire des produits de la fiscalité locale qui se fait par deux formules ; une formule centralisée et une autre décentralisée.

**Formule centralisée :** Les crédits sont répartis en priorité aux communes déshéritées. Les financements s'effectuent sur la base de dossiers établis par les APC. Centralisés au niveau de chaque Wilaya, ces dossiers sont examinés par le conseil exécutif qui fixe la liste des projets. Les dossiers sont ensuite transmis au FCCL qui arrête à travers le Conseil d'Orientation et dans la limite de ses moyens financiers, le programme définitif des opérations. Les subventions sont versées directement et intégralement aux budgets des collectivités concernées en section équipement. Les subventions sont réparties dans les proportions de 20% aux Wilayas et 80% aux communes.

**Formule décentralisée :** Le FCCL arrête un projet de répartition des ressources réservées à l'aide à l'équipement sous forme de dotation globale d'équipement (DGE) en tenant compte des paramètres de solidarité à savoir la population, les ressources globales le nombre de communes par Wilaya et la zone géographique.

Les crédits sont mandatés après adoption par le Conseil d'Orientation aux Wilayas qui se chargent de la répartition entre les communes, conformément à l'instruction du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales du 25.01.1998 relative à l'aide à l'équipement, et qui fixe les critères de répartition et les projets prioritaires au profit essentiellement des communes déshéritées.

Parler des finances locales dans une perspective d'économie de marché soulève le problème du système financier national, car la restructuration de l'économie doit être envisagée de façon à encourager les investissements nationaux et étrangers, et donc la question de la fiscalité est à revoir, par voie de conséquence. Le renforcement du binôme Wilaya Commune renvoie à d'autres ajustements non moins indispensables. Car, quel compromis doit-on opérer au niveau des institutions entre équité et efficacité? C'est en ces termes qu'il convient aujourd'hui de raisonner<sup>1</sup>. Lors du séminaire international sur la fiscalité ouvert le 23.04.2001 à Alger, le Ministre des Finances a souligné que la réforme fiscale en Algérie inspire trois types de remarques :

---

<sup>1</sup> Greffe Xavier, politiques publiques, éd Economica, Paris 1995

- la première a trait aux défis qui attendent l'administration fiscale, défis liés à une profonde transformation de la matière imposable. La libéralisation du commerce extérieur impose aujourd'hui avec insistance le défi de la modernisation de l'administration fiscale. La taille du secteur informel appelle un traitement particulier.
- la deuxième, est d'ordre organisationnel, humain et logistique. Il y a cette résistance au changement plus ou moins objective qui mériterait d'être analysée d'une façon rigoureuse et scientifique. Un statut spécial pour les agents des impôts et une revalorisation des salaires doivent être des mesures à prendre d'urgence.
- la troisième consiste à savoir de quelle façon il est possible à l'Algérie de profiler des expériences des autres pays en matière de réforme fiscale, et notamment de celles pouvant être adaptées au contexte algérien, comme l'expérience française du contrat d'objectifs et de moyens et ou l'expérience canadienne sur la mise en place et le fonctionnement de l'agence canadienne des douanes et du revenu.

Par ailleurs les mesures actuelles de la fiscalité, voire la suppression de la TVA et son remplacement par un impôt forfaitaire unique pour chiffre d'affaire dépassant les 3 millions de dinars, la suppression du versement forfaitaire et la taxe d'assainissement qui revient en totalité à l'office national d'assainissement, ce sont des mesures qui auront une incidence sur les finances des collectivités locales et qui procèdent d'une vision partielle et partielle, alors que la solution véritable ne réside pas dans des modifications de surface, mais dans une stratégie globale et objective.

La problématique de développement local est complexe, car ce n'est pas seulement aux acteurs institutionnels d'impulser un développement par le bas, les entreprises et la société civile sont aussi des acteurs importants dans cette dynamique.

Les collectivités locales à savoir la commune, est un acteur moteur de développement, la loi de 90-08 lui a confié des attributions diverses, même si les moyens ne suivent pas toujours. La commune intervient dans les domaines d'aménagement du territoire et développement local, urbanisme infrastructures et équipement, enseignement fondamental et équipement socio

collectifs.

La manière d'intervention est de prise de décision et parfois le financement pose un autre problème tout autant complexe que les autres que nous venons de citer. C'est la problématique de décentralisation qui est un moyen d'organisation territorial.

L'expérience de décentralisation connue jusqu'à présent a largement montré ses limites. Les réformes économiques introduites en 1988, politiques en 1989 et administratives en 1990 posent en fait la problématique des formes autonomes de représentation et d'exercice du pouvoir au niveau de la périphérie et par rapport au centre. Le problème à résoudre reste celui d'une exigence contradictoire entre la volonté du contrôle par le centre et le désir d'autonomie du local, et en définitive de savoir quelles formes de régulation du social se donner, d'autant plus que les réformes se déroulent dans un contexte risquant de déboucher sur une double modalité : l'absence de consensus autour de la démocratie et de la modernité et l'insuffisance de ressources pour la décentralisation. En d'autres termes, cela signifie que la Commune, et par extension la Wilaya, n'est pas encore en mesure de réaliser politiquement l'intégration sociale, de satisfaire techniquement la demande sociale. Sans quoi, la loi 90-08 risque de n'apparaître que comme un moyen de transfert des charges, et donc des problèmes, au niveau local. Le Wali joue le rôle de filtre régulateur et de valve de sûreté pour protéger le centre contre les turbulences de la société.

Jusque là l'hypothèse « une » que nous avons proposé en introduction et qui dit que les ressources fiscales sont suffisantes pour promouvoir une action de développement par la commune est alors rejetée.

En supposant que la volonté de décentralisation et le potentiel fiscal ou financier des communes existent, l'impulsion du développement par cette entité territoriale de base, nécessite des moyens d'accompagnement qui sont, quant à eux, très insuffisants.

Les moyens organisationnels, humains et managériaux sont indispensables pour rendre plus efficace l'action communale, mais ces moyens ne suivent pas dans la majorité des cas.

Le taux d'encadrement très bas estimé à moins de 5% pour la moyenne nationale reste une entrave très importante au moment où le travail de préparation, gestion et de suivi des projets communaux se fait par son propre personnel qui souvent incompetent par rapport à l'importance des projets.

L'organisation est un instrument de gestion très important. Le code communal de 1990 qui donne une relative liberté à la commune d'élaborer son organigramme, est une occasion pour le personnel d'encadrement de s'interroger sur les finalités de leur commune et de voir comment les prendre en charge de manière rationnelle et efficace sur le plan organisationnel, en attirant leur attention sur le fait que l'organisation est une ressource de gestion.

Pour qu'ils puissent réussir ils leur faut aussi des pratiques managériales à commencer tout d'abord par la connaissance de leurs territoires et le milieu sur lequel ils doivent agir. Des audits et des acquêtes sont nécessaires à entreprendre pour mieux apprécier la demande sociale et sa hiérarchisation, à partir de l'implication du mouvement associatif; et d'associer les compétences disponibles dans leurs champs d'action.

Se familiariser avec des techniques managériales, de prospective et d'ingénierie territoriale incite un développement de nouveaux reflexes des initiatives locales, de solidarité et de coopération intercommunales entre deux ou plusieurs communes, avec d'autres partenaires de la vie économique, sociale et culturelle.

La seconde hypothèse proposée en introduction et qui dit que les ressources fiscales sont insuffisantes et qu'il doit y avoir un accompagnement de ressources organisationnelles, humaines et managériales est alors confirmée.

L'illustration pratique d'un échantillon de communes riches dans le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou montre que l'impulsion que peut produire des ressources fiscales sur l'effort d'équipement et très important voire même une grande importance par rapport aux moyennes générales que présente la wilaya. Les indices de la wilaya sont souvent dépassés par les indices de développement qui sont enregistrés dans ces communes et dans les différents domaines que nous avons d'étudier. Mais l'insuffisance du potentiel financier pour exercer la mission évolue est apparente même dans ces communes riches car les moyens humains managériaux et organisationnels ne suivent pas les finances. Le manque flagrant du foncier entrave toute action d'investissement qui est un ingrédient majeur pour encourager une initiative de développement par le bas. L'effort d'investissement dans les communes est nul. Il n'y a aucune intervention économique directe ni une création d'emploi.

Ainsi nous avons fait le tour pour pouvoirs reprendre à la problématique initiale même au niveau d'un échantillon de commune.

## Bibliographie

### 1) *Ouvrages*

- ABID. L,** « L'organisation administrative des collectivités locales »,  
Éd OPU, Alger 1987 ;
- AINOUCHE. M. C** « L'essentiel de la fiscalité Algérienne »,  
Éd casbah, Alger 1993 ;
- AKESBI.N,** « L'impôt, l'Etat et l'ajustement »  
Éd OPU, Alger 1983 ;
- AYDALOT. P,** « Economie régionale et urbaine »,  
Éd Economica, Paris 1989 ;
- BARTOLIE. A,** « Le management dans les organisations publiques »,  
Éd DUNOD, Paris 1997 ;
- BAGUENARD. J,** « La décentralisation »,  
Éd PUF, Paris 1996 ;
- BEN AISSA.S,** « Aide de l'Etat aux collectivités locales »,  
Éd -OPU, Alger 1983 ;
- BOUDERBAL. A,** « La fiscalité à la portée de tous »,  
Éd La maison des livres, Alger 1984 ;
- BOUKERZAZA .H,** « La décentralisation et aménagement du territoire en Algérie » ;  
Éd- OPU, Alger 1984 ;
- BOURDIN. J,** « Les finances communales »,  
Éd Economica, Paris 2000 ;
- BOUVIER.M,** « Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt p19-3ème éd»  
Éd LGDJ, Paris 2000 ;
- BOUVIER.M,** « Les finances locales »,  
Éd LGDJ, Paris 1998 ;
- CARLES. J,**  
**GENDRON. F,**  
**REGOURD. S :** « Les collectivités territoriales et leurs financements »,  
Éd- la revue banque, Paris.1991 ;
- CHAMBAS.G,** « Fiscalité et développement en Algérie subsaharienne »,  
Éd Economica, Paris 1994 ;
- CUARESMA.D et**  
**PERCQUEUR.B,** « Mener un projet de développement local »,  
Éd d'organisation, Paris 1997 ;
- DAFFLON.B,** « La gestion des finances publiques locales »  
Éd Economica, Paris 1998 ;
- DERYCK.P.H,**  
**GILBERT.G,** « Economie publique locale »,  
Éd Economica, Paris 1988 ;

## Bibliographie

---

- FERGUENE. A.**, « Gouvernance locale et développements territoriales, le cas des pays du Sud »,  
Éd l'Harmattan, Paris, 2004 ;
- GAUDEMET. P.**  
**Met MOLIIER.J.**, « Finances publiques, tome 2 : fiscalité 5<sup>ème</sup> éd »,  
Éd Montchrestien. Paris 1992 ;
- GILBERT.G et**  
**GANGUANT .A.**, « La fiscalité locale des collectivités territoriales »  
Éd Montchrestien, Paris 1991 ;
- GRABA.H.**, « Les ressources fiscales des collectivités locales ».  
Éd ENAG, Alger 2000 ;
- GUENGANT.A.**, « Equité territoriale et inégalité »  
Éd Litec, Paris 1983 ;
- GUENGANT.A.**, « Analyse financière des communes »,  
Éd Economica, Paris 1998 ;
- GREFFE. X.** « Economie des politiques publiques »,  
Éd. Dalloz, Paris 1994 ;
- GREFFE. X.**, « la décentralisation »,  
Éd la découverte, Paris 1992 ;
- GREFFE. X.**, « Les enjeux économiques de la décentralisation »,  
Éd Economica, Paris 1989 ;
- HOUEE.P.**, « Le développement local au défit de la mondialisation »  
Éd l'Harmattan, Paris 2001 ;
- HURON .d, et**  
**SPINDLER. J.**, « Le management public local »,  
Éd LGDJ, Paris 1998 ;
- KHELIL. A.**, « La commune face au défi du management et de l'ingénierie territoriale en Algérie »,  
Éd Casbah, Alger 1998 ;
- LABIER.F.**, « Finances locales »,  
Éd DALLOZ, Paris 1995 ;
- MAHIOU. A et**  
**HENRY J.R.**, « Où va l'Algérie »,  
Éd Karthala et Iremam, Paris 2001 ;
- MENIN.J.**, « guide du développement local »,  
Éd l'harmattan, Paris 1989 ;
- MUZELEC .R.**, « Finances locales ».   
Éd Dalloz, Paris 1998;
- PAJESTAKA.L.**, « Dimensions sociales du développement »,  
C- I-E-S de l'ONU, 1970;
- PECQUER.B.**, « Le développement local mode ou modèle »,  
Éd SYROS alternative, Paris 1989 ;
- RAHNANI. C.**, « Les finances des communes algériennes »,  
Éd CASBAH, Alger 2002 ;
- DOSIERE.R.**, « La fiscalité locale »  
Éd PUF, Paris 1996 ;
- SAIDJ.L.**, « Les finances régionales »,  
Éd Economica, Paris 1992 ;

- SERIAK. L,** « Les missions traditionnelles des collectivités locales »  
Éd ENA, Alger 1997 ;
- TENLON.F** « Le rôle économique et social de l'Etat et de l'administration publique »  
Éd Ellips, Paris 2000 ;
- VALLEE.A,** « Systèmes fiscaux »  
Éd du Seuil, Paris 2000.

## **2) Mémoires et thèses**

### **2.1) Thèses d'Etat**

- ALI ZIANE. M.O,**  
« Les finances publiques locales : Analyse et perspectives dans une économie en transition. Cas de l'Algérie »  
Thèse de doctorat, université d'Alger 2001 ;
- AINOUCHE. M. C,**  
« La fiscalité instrument de développement économique.  
Cas de l'Algérie »  
Thèse de doctorat, université d'Alger 1991.

### **2.2) Mémoires de magister**

- AMIRI. D,** « Fiscalité et financement des collectivités locales.  
Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou »  
Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;
- ARBOUZ. S**  
« Essai d'analyse de l'efficacité des concours financiers de l'Etat dans la réduction des inégalités financières intercommunales.  
Cas des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou. »  
Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;
- BAJER. J. A,**  
« La spécialisation fiscale, élément de refondation de l'action publique locale :  
Réflexion sur les concepts d'efficacité et de gouvernance territoriale »  
Mémoire de master II, université Aix-Marseille 3 ;
- BELALI. K,**  
« Essai d'analyse des contraintes financières des communes en Algérie.  
Cas des communes de la Daïra de Boghni. »  
Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;

**BELLACHE. Y,**

« Essai d'évaluation des effets de l'Ajustement structurel sur le développement local : cas des commune de la wilaya de Bejaia »

Mémoire de magister, Université de Bejaia, 2002 ;

**BOUMOULA. S,**

« La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales :

Cas des communes de la wilaya de Bejaia. »

Mémoire de magister, Université de Bejaia, 2002

**MESBAHI. A, GANIM,**

« L'intervention économique locale dans la wilaya de Tizi-Ouzou : Cas de la commune de Tizi-Rached. »

Mémoire de licence, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;

**MOULAI. K,**

« Les contraintes à l'action publique locales : approche en terme de décision financières communales,

Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou. »

Mémoire de magister, Université de Tizi-Ouzou, 2005 ;

**TARMOUL. R,**

« Essai de construction de quelques indicateurs de développement local : Cas des communes de la wilaya de Bejaïa. »

Mémoire de magister, Université de Bejaia 2002 ;

### ***3) Revues et périodiques***

**AHMED ZAID. M**

« Le développement local à travers une analyse critique des finances Communales de la wilaya de Tizi-Ouzou »

In Campus, n°5, Tizi-Ouzou 2007, p10;

**ALI ZIANE, M. O,**

«Les finances communales en Algérie dans le contexte d'économie de marché »

In REMALD, n°18, Rabat 1997, p117;

**AINOUCHE. M. C,**

« Nécessité d'une réforme structurelle des finances publiques locales »

In CENEAP, n°11, Alger 1997, p125 ;

**AINOUCHE. M. C,**

« Les finances publiques locales ou la problématique du financement du développement économique de la commune. »

In CENEAP, n°12, Alger 1998, p35;

- BELMIHOUB. M.C,**  
« Model de gouvernance et collectivité territoriale »,  
In CENEAP n°25, Alger 2002, p 29 ;
- BENAKEZOUH. C,**  
« De la gouvernance locale en Algérie à travers les processus de  
déconcentration et de décentralisation. »  
In IDARA, n°25, Alger 2003, p 159 ;
- BOUZIDI. N,**  
« La problématique du développement en Algérie : le rapport Etat-collectivités  
locales. »  
In IDARA, n°26, Alger 2003, p109;
- CHERIF. C. E,**  
« Décentralisation et développement local. »  
In IDARA, n°26, Alger 2003, p117;
- FERFERA. M. Y**  
« Décentralisation et autonomie »  
In CENEAP, n°12, Alger 1998, p15 ;
- FERFERA. M. Y et BENABDELA. Y,**  
« Administration locale, décentralisation et gouvernance. »  
In IDARA, n°25, Alger 2003. p149;
- GERONIMI. A et TAIEB. A,**  
« Fiscalité ressources et disparité régionales en Algérie. »  
In CENEAP, n°15, Alger 1998. p 43;
- MEKAMCHA.G,**  
«Le processus de développement économique national par les  
collectivités locales : Mythe ou réalité. »  
In IDARA, n°2, Alger 1995, p67;
- RAHMANI. A,**  
«La gestion des ressources humaines. »  
In CENEAP, n°11, Alger 1997, p 75;
- RAHMANI. A,**  
«Les ressources humaines des collectivités locales : un état des lieux. »  
In CENEAP, n°25, Alger 2002.p 05;
- TAIB. E,**  
« Organisation de la commune »  
In CENEAP, n°15, Alger 1998. p55 ;
- TAIB. E,**  
« L'administration locale en Algérie : enjeux de la décentralisation »  
In CENERAP, n°25, Alger 2002.p 73;
- TAIB. E,**  
« Territoire, territorialité et participation dans la commune algérienne. »  
In COLLECTIF, La revanche des territoires, l'Harmattan, Paris 1997, p169.  
Réapparu in CNEAP «Décentralisation et organisation territoriale. »  
In CENEAP, n°26, Alger 2002, p ; 155 ;

**SID ALL.M,**

« Décentralisation et organisation territoriale »  
In CENEAP, n°26, Alger 2002, p 05.

**4) lois et règlement**

- Loi 01-01 du 03/07/2001 portant loi minière ;
- Loi 90-08 du 07/04/1990 portant code communal, p420 ;
- Loi 90-09 du 07/04/1990 portant code de wilaya, p434 ;
- Loi 81-09 du 04/07/1981 modifiant et complétant l'ordonnance67-24 du 18/01/1967 portant code communal, p661 ;
- Ordonnance 67-24 du 18/01/1967 portant code communal, p82 ;
- Décret exécutif 91-26 du 02/02/1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur communal, p190 ;
- Code des impôts directs ;
- Code des impôts indirects ;
- Code des timbres ;
- Lois de finance de finances 1992/2007.

**5) Document divers**

**AHMED ZAID.M**

Cours : Les finances locales, Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;

**BOUDERBAL.A,**

Séminaire : les finances locales, conseil de la nation, Alger 2003 :

**CNES,**

Rapport : la gestion des finances locales en Algérie, Alger 2001, [www.cnes.dz](http://www.cnes.dz);

**DAFFLON. B,**

Cours : Fédéralisme financier et décentralisation, université de Genève,

[www.unifr.ch](http://www.unifr.ch);

**MAUYO.P,**

Rapport : refonder l'action publique locale, « commission pour l'avenir de la décentralisation en France », Paris 2000. [www.ambafrance.ma.org](http://www.ambafrance.ma.org);

**MIRAOU,**

Cours : fiscalité locale en Algérie, Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales, Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;

**TAIB.E,**

Ouvrage non paru : Analyse du code communal algérien, ENA d'Alger 1996 ;

**TAIB.E,**

Cours : Le management public local, ENA d'Alger 2002 ;

**TAIB.E,**

Formation : les acteurs institutionnels du développement local,  
« Formation d'expert du développement local », ENA d'Alger 2004 ;

**TAIB.E,**

Cours : droit public et institutions administratives algériennes, Post graduation Economie publique locale et gestion des collectivités locales,  
Université de Tizi-Ouzou, 2006 ;

- Comptes administratifs des communes de l'échantillon entre 2004 et 2006 ;
- Monographie de la wilaya de Tizi-Ouzou, établie par la DPAT de Tizi-Ouzou ;
- Récapitulatif des comptes administratifs des 67 communes de la wilaya, établie par les services de la DAL de Tizi-Ouzou ;
- Les tableaux des effectifs des communes de l'échantillon et le récapitulatif des 67 communes établis par les services de la DAL de Tizi-Ouzou.

## Table des matières

<b>Introduction générale.....</b>	<b>01</b>
<b>Chapitre 1 : Notions concepts et considérations théoriques générales</b>	
<b>Introduction .....</b>	<b>09</b>
<b>Section 1 : Impôt et système fiscal : Généralités et théories .....</b>	<b>10</b>
I) Aspects généraux de l'impôt .....	10
I.1) La notion d'impôt .....	10
I.2) La nature de l'impôt .....	10
I.2.1) L'impôt est un prélèvement pécuniaire .....	10
I.2.2) L'impôt : Un prélèvement obligatoire effectué par voie d'autorité ...	11
I.2.3) L'impôt un prélèvement effectué à titre définitif .....	11
I.2.4) L'impôt : Un prélèvement sans contre partie immédiate qui sert à couvrir les charges publiques .....	11
I.3) Les prélèvements obligatoires autres que les impôts.....	11
I.3.1) Les taxes et les redevances .....	11
I.3.2) Les taxes parafiscales .....	12
I.3.3) Les cotisations sociales .....	12
I.4) les différentes approches de l'impôt.....	12
I.4.1) L'objectif financier : Couvrir les dépenses publiques.....	12
I.4.1.1) La thèse libérale classique .....	12
I.4.1.2) La thèse socialiste de l'impôt .....	13
I.4.1.3) La thèse moderne de la neutralité de l'impôt .....	13
I.4.2) Les impôts à finalité économique .....	14
I.4.3) Les objectifs sociaux de l'impôt .....	14
II) Système fiscal .....	15
II.1) Définition du système fiscal .....	15
II.2) La légitimité de l'impôt .....	16
II.2.1) Le principe d'équivalence (de bénéfice).....	16
II.2.2) Le principe de capacité contributive .....	17
II.2.3) Niveau des prélèvements et croissance économique .....	17
II.3) L'impôt entre l'efficacité et l'équité .....	19

II.3.1) Impôt et efficacité .....	19
II.3.1.1) L'impôt, source d'inefficacité .....	19
II.3.1.2) L'imposition la plus efficace.....	20
II.3.2) L'impôt source d'efficacité .....	20
II.3.2.1) L'impôt, correcteur des échecs du marché .....	21
II.3.2.2) L'impôt, instrument de politique macro- économique .....	21
II.3.3) Impôt et équité .....	21
II.3.3.1) Équité et capacité contributive .....	22
II.3.3.2) Les critères d'équité .....	22
III) La décentralisation fiscale .....	23
III.1) La diversité des fiscalités locales .....	23
III.2) L'autonomie financière des collectivités locales .....	24
III.2.1) L'autonomie financière à travers le fédéralisme financier .....	24
III.2.2) Les inégalités fiscales territoriales, conséquence de l'autonomie financière .....	25
III.3) Le choix de impôts locaux .....	26
III.3.1) La spécificité de l'impôt local .....	26
III.3.2) Avantages et inconvénients de l'impôt foncier .....	26
III.3.3) Avantages et inconvénients de l'impôt sur le citoyen .....	27
III.3.4) Impôt de capitalisation .....	27
<b>Section 2 : Théorie générale de la décentralisation et du                     développement local .....</b>	<b>28</b>
I) Théorie de la décentralisation .....	28
I.1) Définitions de la décentralisation .....	28
I.1.1) La décentralisation par rapport à la déconcentration .....	28
I.1.2) La décentralisation par rapport à la centralisation .....	28
I.1.3) La décentralisation tout court .....	29
I.1.4) Décentralisation et subsidiarité .....	30
I.2) Décentralisation et efficacité de l'action publique locale.....	30
I.2.1) La décentralisation et la production de biens et services publics locaux .....	30
I.2.2) Décentralisation et démocratie locale .....	31

I.2.3) Décentralisation et développement économique .....	31
I.3) Les limites de la décentralisation .....	32
I.3.1) Du point de vue de l'efficacité .....	32
I.3.2) Du point de vue de l'équité .....	32
I.3.3) Du point de vue de la stabilisation macro économique .....	33
II) La mise en œuvre de la décentralisation.....	33
II.1) Le partage des tâches entre l'Etat et les collectivités locales .....	33
II.1.1) Les critères économiques de OATES.....	33
II.1.2) Le modèle de Teibout .....	34
II.2) La décentralisation : Difficulté de la procédure dans les pays en voie de développement .....	35
II.3) La décentralisation : Outil de développement local .....	36
III) Théories du développement local .....	37
III.1) Définition et concepts liés au développement .....	37
III.1.1) La notion de développement.....	37
III.1.2) La notion du local .....	37
III.1.3) L'émergence du concept de développement.....	38
III.1.4) Du macro au micro .....	38
III.2) Le concept du développement local .....	38
III.2.1) Une certaine conception du développement local La déclaration de Sherbrooke.....	38
III.2.2) Définitions du développement local .....	39
III.2.3) Le développement est aussi un développement territorial.....	40
III.3) Théories traditionnelles du développement local.....	41
III.3.1) Approche territoriale du développement local.....	41
III.3.1.1) La théorie du district industriel .....	41
III.3.1.2) La théorie du milieu innovateur.....	42
III.3.2) Approche régulationniste et résiliaire du développement local..	42
III.4) Les collectivités locales comme acteur institutionnel du développement local .....	43
<b>Section 3 : Le management public local : Une nécessité pour réussir les initiatives publiques locales .....</b>	<b>44</b>
I) Le management public .....	45

I.1) La légitimité du management public.....	45
I.2) Les défaillances du hors marché.....	45
I.3) Le management dans l'organisation publique.....	46
I.3.1) L'apparition du management.....	46
I.3.2) Définition du management.....	47
I.4) Les emprunts du marché au hors marché.....	47
I.4.1) Emprunt de nouvelles méthodes de gestion.....	47
I.4.2) La recherche de la productivité.....	48
I.4.3) La prise en compte des attentes du public.....	48
I.5) Le contenu du management.....	48
I.6) Les étapes du management .....	49
I.7) La nécessité du management et les objectifs visés .....	49
I.7.1) La nécessité du management public .....	49
I.7.2) Les objectifs recherchés .....	50
II) Le Management Public Local.....	50
II.1) Le Fondement du Management Public Local .....	50
II.2) Définition du management public local .....	51
III) Impacte du management public locale sur le développement local .....	51
III.1) La dynamique locale .....	52
III.2) L'approche en réseau .....	53
III.3) Les défis et les enjeux de la modernisation du service public local ....	54
III.4) L'efficacité du management public .....	55
III.5) Le management, un déficit pour la collectivité locale.....	56
<b>Conclusion .....</b>	<b>57</b>
<b>Chapitre 2 : La fiscalité locale en Algérie: Analyse et perspectives.....</b>	<b>58</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>58</b>
<b>Section 1 : Les ressources fiscales des collectivités locales.....</b>	<b>59</b>
I) Impositions perçues au profit des collectivités locales (CL) et du fonds commun des collectivités locales (FCCL) .....	59
I.1) Versement Forfaitaire (VF) .....	59
I.1.1) Champ d'application et exonérations du (V F) .....	60
I.1.2) Base du versement forfaitaire.....	60
I.1.3) Calcul et répartition du Versement Forfaitaire .....	60

I.2) Taxe Sur l'Activité Professionnelle (TAP).....	61
I.2.1) Champ d'application .....	61
I.2.2) Les exemptions de la (TAP) .....	61
I.2.3) Calcul et taux de la (TAP).....	62
II) Impositions perçues au profit exclusif des communes.....	62
II.1) Taxe foncière .....	62
II.1.1) Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties .....	63
II.1.1.1) Propriétés Imposables .....	63
II.1.1.2) Exemptions .....	63
II.1.1.3) Base d'Imposition .....	64
II.1.1.4) Calcul de la Taxe .....	64
II.2) Taxe Foncière sur les Propriétés non Bâties .....	64
II.2.1) Propriétés Imposables .....	64
II.2.2) Exonérations .....	65
II.2.3) Base d'imposition.....	65
II.2.4) Calcul de la Taxe.....	65
II.3) Taxe d'Assainissement.....	65
II.3.1) Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères.....	66
II.4) Les taxes parafiscales.....	66
II.4.1) La taxe de séjour.....	66
II.4.2) La taxe à l'abattage.....	67
II.4.3) Taxe de trottoir.....	67
II.4.4) La taxe d'habitation.....	67
II.4.5) La taxe sur les spectacles.....	68
II.4.6) Les droits de fête et de réjouissance.....	68
II.4.7) La taxe sur les affiches et plaques professionnelles.....	68
II.4.8) Les permis immobiliers.....	68
III) Les impôts et taxes qui sont perçus partiellement au profit de l'Etat et des collectivités locales.....	69
III.1) La Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) .....	69
III.1.1) Champ d'application.....	70
III.1.2) Opérations Obligatoirement imposables .....	70
III.1.3) Opérations Imposables par option.....	71

III.1.4) Taux de la TVA.....	71
III.2) Impôt sur le patrimoine (ISP).....	72
III.2.1) Champ d'application.....	72
III.2.2) Base d'imposition.....	72
III.2.3) Biens Exonérés.....	72
III.2.3) Base et répartition de l' (ISP).....	73
III.3) La vignette automobile (VA).....	73
III.3.1) Tarifs d'application et répartition de la (VA).....	73
III.3.2) Les exemptions de la (VA).....	74
III.4) Les produits fiscaux fixés par la loi minière.....	75
III.4.1) La redevance d'extraction.....	75
III.4.2) La taxe superficière.....	75
III.4.3) L'impôt sur les bénéfices miniers (IBM).....	75
III.5) Les taxes destinées à la protection de l'environnement « fiscalité écologique ».....	75
<b>Section 2 : Les autres ressources communales et évaluation du     système fiscal local.....</b>	<b>77</b>
I) Les ressources internes .....	77
I.1) Les produits d'exploitation et domaniaux .....	77
I.1.1) Faiblesse des ressources internes.....	77
I.1.2) L'autofinancement.....	78
II) Les ressources externes.....	78
II.1) Les subventions de péréquation.....	78
II.1.1) Les subventions émanant de l'Etat.....	78
II.1.2) L'emploi des ressources communales.....	79
II.2) Les subventions du Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL).....	79
II.2.1.) Les ressources du FCCL.....	79
II.2.2) Répartition des ressources du fonds commun des collectivités locales.....	80
II.2.2.1) Le Fonds de solidarité des collectivités locales .....	80
II.2.2.2) Le fonds de garantie.....	81
II.2.3) Répartition effective des ressources du FCCL.....	81

II.2.3.1) La contribution au fonctionnement de la garde Communale.....	81
II.2.3.2) Le déficit budgétaire des communes.....	82
II.3) L'emprunt.....	82
II.4) Les dons et legs .....	83
III) Conséquences du système de fiscalité et des finances locales .....	83
III.1) Les limites de la fiscalité locale.....	83
III.1.1) La défaillance du système fiscal. ....	83
III.1.2) Les ressources fiscales ne sont pas à la disposition des communes.....	84
III.1.3) La confusion de la fiscalité de l'Etat avec la fiscalité des collectivités locales.....	84
III.1.4) Innéquité de la fiscalité locale.....	85
III.2) Les déficiences de la péréquation .....	85
III.2.1) Un endettement lourd .....	86
III.3) Une gestion des finances locales controversée.....	86
III.4) Impôts locaux et développement local.....	87
III.4.1) La problématique du financement des politiques publiques Locales.....	87
III.4.2) La fiscalité au service des territoires de projets.....	87
III.4.3) La question de l'efficacité de l'impôt local.....	88
III.4.3.1) L'impôt local comme instrument de gestion et de prévision.....	88
<b>Section 3 : Pour une nouvelle réforme des finances locales.....</b>	<b>90</b>
I) Pour une dynamique des finances locales.....	90
I.1) Une fiscalité moderne et des ressources mieux réparties.....	91
I.2) Une fiscalité locale plus efficace .....	92
I.3) Des impôts locaux plus générateurs de ressources .....	92
II) Pouvoir d'imposition des collectivités locales .....	93
II.1) L'implication des Communes et Wilayas dans la fiscalité locale .....	94
II.2) Un financement des équipements plus cohérent .....	95
II.3) L'instabilité du dispositif financier local .....	96
III) La réhabilitation des ressources communales. ....	96

III.1) Amélioration des capacités financières.....	96
III.2) une solidarité intercommunale à repenser.....	97
III.3) La réforme du FCCL .....	99
<b>Conclusion</b> .....	101
<b>Chapitre III : Les moyens d’accompagnement non financiers des communes dans la promotion du développement local</b> .....	102
<b>Introduction</b> .....	102
<b>Section 1 : La commune : Un organe décentralisé et acteur institutionnel du développement local</b> .....	103
I) L’expérience algérienne de décentralisation .....	103
I.1) La décentralisation en réforme : Désengagement de l’Etat, libéralisation économique et développement local .....	103
I.1.1) La place de l’administration locale dans les terrains des réformes .....	104
I.1.2) Décentralisation et autonomie : La ré-articulation des nouveaux centre de pouvoir .....	104
I.2) La commune du nouveau code communal de 1990 : Elle est un organe décentralisé .....	105
I.2.1) Le champ d’intervention de la commune.....	106
I.2.1.1) Effacement devant l’économique .....	106
I.2.1.2) Le recentrage sur le service public .....	107
I.2.2) La nature des interventions .....	107
I.2.2.1) La promotion .....	108
I.2.2.2) La participation .....	108
I.2.2.3) L’intervention directe .....	108
I.2.2.4) Le contrôle .....	109
I.3) La commune est aussi un organe déconcentré .....	109
II) Le développement local en Algérie et le rôle particulier de la commune.....	110
II.1) Les compétences institutionnelles de la commune.....	110
II.1.1) Les compétences de la commune dans la ville .....	111
II.1.2) Les compétences de la commune en matière de l’environnement... ..	111

II.1.3) Les compétences de la commune en matière de politique d'emploi et d'investissement .....	113
II.1.4) Les compétences de la commune en matière d'éducation.....	114
II.1.5) Les compétences de la commune sur le plan social .....	115
II.1.6) Les compétences de la commune en matière de santé .....	116
II.2) Les autres acteurs institutionnels du développement local .....	117
II.2.1) La wilaya .....	117
II.2.2) Les services extérieurs .....	118
II.2.3) Les agences nationales de développement .....	118
II.2.4) Dispositifs de promotion de l'emploi .....	119
<b>Section 2 : Les moyens organisationnels de la commune .....</b>	<b>120</b>
I) L'organisation de la commune .....	120
II) L'organisation de la Commune proprement dite .....	120
II.1) l'assemblée populaire communale.....	120
II.2) L'administration communale .....	121
II.2.1) Les structures .....	121
II.2.2) Les différents organes de l'Administration communale.....	121
II.3) Les commissions de l'Assemblée .....	122
II.4) Les organes collégiaux .....	124
II.4.1) Le cas des grandes villes .....	125
II.4.1.1) Le Conseil urbain de coordination (C.U.C) .....	125
III) La collaboration intercommunale .....	126
III.1) L'établissement public intercommunal .....	126
III.2) La commission intercommunale .....	127
IV) L'organisation communale comme instrument de gestion .....	127
IV.1) L'information .....	127
IV.2) L'absence de moyens .....	128
IV.3) L'apparition d'une organisation informelle .....	128
IV.4) L'efficacité de la commune .....	129
<b>Section 3 : Les moyens humains et managériaux de la commune.....</b>	<b>129</b>
<b>Sous section 1: Les moyens humains et gestion du personnel</b>	
<b>communal .....</b>	<b>129</b>

I) Le régime juridique.....	130
I.1) Le régime unifié de la fonction publique (locale) .....	130
I.1.1) Le régime de fonction publique autonome.....	130
I.1.2) Le système unifié des personnels des collectivités locales .....	130
I.1.3) Le système intégré .....	130
I.2) Le statut particulier du personnel communal .....	130
I.3) Un constat alarmant du début des années 90 .....	130
I.3.1) Les mesures d'amélioration .....	131
I.3.2) La carrière du fonctionnaire communal .....	131
I.3.2.1) Le recrutement .....	131
I.3.2.2) La nomination .....	132
I.3.2.3) L'avancement .....	132
I.3.2.4) La formation .....	134
II) L'encadrement de la Commune .....	134
II.1) Les postes supérieurs .....	134
II.2) Les fonctions supérieures de la Commune .....	134
III) La qualité de la ressource humaine: un enjeu décisif .....	135
III.1) Le potentiel humain dans les communes algériennes : D'après le CENEAP.....	135
III.2) Suggestion .....	136
<b>Sous section 02 : Les moyens managériaux de la commune .....</b>	<b>137</b>
I) Le budget .....	137
II) La comptabilité publique est la régie communale .....	137
II.1) L'archaïsme de la comptabilité publique.....	138
II.2) La régie communale.....	138
II.2.1) La régie sans personnalité morale.....	138
II.2.2) La régie dotée de la personnalité morale .....	139
III) Le management est faible dans la commune .....	139
III.1) Les exigences du management public local .....	139
III.1.1) L'effort de rédaction .....	139
III.1.2) La compétence managériale .....	139

III.1.3) La définition d'objectifs .....	139
III.2) Le partenariat .....	140
III.2.1) Le partenariat statutaire .....	140
III.2.1.1) Les ordres professionnels.....	141
III.2.1.2) Les associations d'utilité publique .....	141
III.2.2) Le partenariat contractuel .....	141
III.2.2.1) La concession.....	142
III.2.2.2) L'affermage.....	142
IV) La commune face au déficit du management .....	142
IV.1) La démocratie participative .....	143
IV.2) La gouvernance locale.....	144
<b>Conclusion</b> .....	145
<b>Chapitre IV : Le développement local à travers l'analyse des données financières et socio-économiques d'un échantillon de communes</b> .....	146
<b>Introduction</b> .....	146
<b>Section1 : Analyse de données sociales et économiques des communes de l'échantillon</b> .....	146
I) Typologies physiques de la wilaya .....	147
I.1) Le relief .....	147
I.1.1) La zone de montagne .....	147
I.1.2) La zone de Touarès .....	147
I.1.3) La zone de vallées .....	147
I.2) Le climat.....	148
I.3) La taille des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon le critère de Population.....	148
II) Constitution de quelques indicateurs (phares) d'évaluation du développement dans les communes de l'échantillon .....	149
II.1) Présentation des communes .....	149
II.1.1) Le relief et la superficie des communes.....	149
II.1.1.1) Le relief des communes.....	149
II.1.1.2) La superficie des communes .....	150

II.1.2) La population des communes.....	151
II.1.2.1) Répartition de la population des communes.....	151
II.1.2.2) Répartition spatiale selon les strates urbaine et rurales.....	151
II.1.2.3) Répartition de la population estimée en 2006, par zone de dispersion .....	152
II.2) La satisfaction en services de base .....	153
II.2.1) Indicateur de satisfaction en électrification .....	153
II.2.2) Indicateur d'alimentation en Gaz naturel.....	154
II.2.3) Indicateur d'alimentation en eau potable .....	155
II.2.4) Indicateur de raccordement au réseau d'assainissement.....	156
II.3) La satisfaction en infrastructure de base.....	157
II.3.1) L'infrastructure routière.....	157
II.3.2) L'infrastructure scolaire.....	158
II.3.3) Infrastructure sanitaire.....	160
III) Essai d'évaluation de l'activité économique dans les communes de l'échantillon .....	162
III.1) L'activité agricole .....	163
III.2) L'activité commerciale .....	164
III.3) L'activité industrielle .....	164
III.3.1) Les entreprises industrielles.....	164
III.3.2) La petite et moyenne entreprise (PME) .....	166
<b>Section 2 : Analyse financière des communes .....</b>	<b>167</b>
I) Structure et évolution financière des recettes et des dépenses .....	167
I.1) Analyse des recettes de fonctionnement et d'équipement.....	168
I.1.1) Analyse des recettes des 67 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou.....	168
I.1.1.1) L'évolution des recettes .....	168
I.1.1.2) Structure des recettes .....	170
I.1.2) Analyse des recettes des communes de l'échantillon.....	171
I.1.2.1) L'évolution des recettes .....	172
I.1.2.2) Structure des recettes.....	176
I.2) Analyse des dépenses.....	178
I.2.1) Analyse des dépenses des communes de la wilaya .....	178

I.2.1.1) L'évolution des dépenses .....	178
I.2.1.2) La structure des dépenses .....	179
I.2.2) Analyse des dépenses des communes de l'échantillon .....	180
I.2.2.1) L'évolution des dépenses .....	180
I.2.2.2) Structure des dépenses .....	183
II) Analyse financière par la méthode des ratios .....	185
II.1) Les ressources propres des communes .....	185
II.2) Le ratio de richesse .....	186
II.3) Le potentiel fiscal .....	187
II.4) L'effort d'équipement .....	189
II.5) La charge de la dette .....	190
III) Les plans communaux et sectoriels de développement .....	191
<b>Section 3 : Les contraintes à l'action publique communale .....</b>	<b>192</b>
I) Le manque d'encadrement dans les communes .....	193
II) L'intercommunalité inexistante .....	194
III) Un mangement très faible .....	194
IV) Manque dans les ressources foncières communales.....	195
IV.1) La gestion du foncier .....	195
IV.2) Le prix du foncier.....	196
IV.3) L'inexistence de terrains disponibles.....	197
<b>Conclusion .....</b>	<b>198</b>
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>199</b>
<b>Bibliographie</b>	
<b>Table des matières</b>	
<b>Annexes</b>	

## **Annexe : 01**

### **La distinction entre la taxe, l'impôt et la redevance pour service rendu**

L'art 34 de la Constitution (la compétence législative dans l'élaboration des régimes fiscaux) : la loi fixe les règles sur la règle de l'assiette, le taux et les impositions de toutes natures

#### **La définition des impôts de toutes natures :**

A ce jour il n'existe pas de définition constitutionnelle des impôts de toutes natures (pas de définition de droit positif de l'impôt). C'est une définition négative : sont des impositions parmi les prélèvements publics, les prélèvements qui ne sont pas de redevances pour les services rendus.

Définition certaine de la redevance pour services rendus en 2 éléments :

- Somme demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage.
- Il faut qu'il y ait une corrélation entre le montant de la redevance et le coût réel du service rendu. Mais le montant de la redevance ne doit pas être nécessairement l'exact équivalent du service rendu.

Si les 2 conditions sont remplies, ce n'est pas un impôt, mais un service rendu. A contrario il s'agit d'une imposition.

**Distinction entre la taxe fiscale et les impôts** (parmi les impôts de toutes natures : les impôts de toutes nature recouvre la taxe fiscale et l'impôt)

- La taxe fiscale est un prélèvement obligatoire perçu au profit de l'Etat, des collectivités locales, des EPA à raison d'un service public sans que son montant soit en corrélation direct avec le coût du service. Ex. distinction entre la taxe et la redevance pour la collecte des ordures ménagères. S'il s'agit d'une taxe, le montant est forfaitaire et n'a pas de

rapport avec le coût du service et est payé par tous y compris ceux qui n'en bénéficient pas. S'il s'agit d'une redevance, le montant est proportionnel.

- Jamais eu dans la JP constitutionnelle de définition de l'impôt. C'est un prélèvement pécuniaire ayant un lien avec le fonctionnement du service public, sans contrepartie déterminée, en vue d'assurer le financement des charges publiques de l'Etat et des collectivités locales. Définition très ambiguë et problématique.

**Les taxes parafiscales** (catégorie intermédiaire, transitoire)

- Ne sont pas des impositions de toutes natures, mais elles sont soumises au régime juridique des impositions.

- Sont mises à la charge de certains professionnels et destinées à financer des organismes qui ont des missions d'intervention économique et sociale. Ces organismes peuvent être des EPIC ou même des personnes morales de droit privé.

- Leur régime est intégralement défini par voie réglementaire mais la perception annuelle des taxes parafiscales est autorisée par la loi de finance.

## **Annexe : 02**

### **Les zones et les sous zones de la taxe foncière sur le bâti**

#### **A) Les immeubles ou parties d'immeubles à usage d'habitation**

La valeur locative fiscale est déterminée par mètre carré.

La superficie des propriétés bâties individuelles est déterminée par les parois extérieures de ces propriétés. Cette superficie est constituée par la somme des différentes surfaces - plancher, hors - œuvre. Pour les immeubles collectifs, la superficie imposable est la superficie utile. Est notamment comprise dans la superficie utile celle des pièces, couloirs intérieurs, balcons et loggias, augmentés, le cas échéant, de la quote-part des parties communes à la charge de la copropriété.

#### **B) Les Locaux Commerciaux et Industriels :**

La valeur locative fiscale des locaux commerciaux et industriels est déterminée par mètre carré comme.

Les zones et sous - zones sont celles visées à l'article 256 du CID.

La détermination de la superficie imposable pour les locaux commerciaux se fait dans les mêmes conditions que les immeubles à usage d'habitation

Pour les locaux industriels, la superficie imposable est déterminée par celle de son emprise au sol.

#### **C) Terrains Constituant la dépendance des Propriétés Bâties**

La valeur locative fiscale des terrains constituant la dépendance des propriétés bâties est fixée par mètre carré de superficie

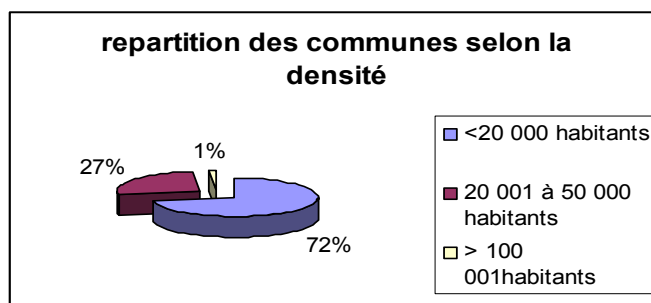
La superficie imposable des terrains constituant des dépendances des propriétés bâties est déterminée par la différence entre la superficie foncière de la propriété et celle de l'emprise au sol des bâtiments ou constructions qui y sont édifiés.

**Annexe : 03**

**La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leurs tailles démographiques.**

Nombre d'habitants	20 000	20 001 à 50 000	50 001 à 100 000	> 100 000
Nombre de communes	8	18		1
Taux	1,66%	26,87%		1,49%

Source : La DPAT –Tizi-Ouzou +calculs.

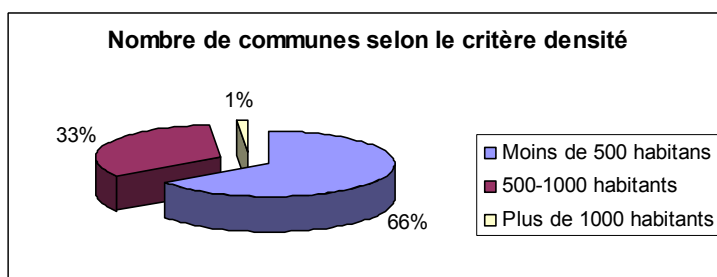


Source : La DPAT –Tizi-Ouzou +calculs.

**La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur densité**

Densité/ Km <sup>2</sup>	Moins de 500	500-1000	Plus de 1000
Nombre de communes	44	2	1
Taux	67%	2,84%	1,49%

Source : DPAT- Tizi-Ouzou.



Source : La DPAT –Tizi-Ouzou +calculs.

## Annexe : 04

Tableau n° : La répartition des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou par grands ensembles géographiques homogènes.

re géographique	Cad	PSTW% <sup>1</sup>	Sous-zones	Répartition des communes
Zones côtière		17	Frang	Tigzirt, Iflissen, Mizrana, Azeffoun, Ait Chafaa.
			littorale	Makouda, Boudjima, Timizart, Aghrib, Ait Aissa Mimoun.
Zones de vallée et de plaine		25	Vallée du Sébaou	Tadmait, Sidi Naamane, <b>Draa Ben Khedda</b> , <b>Tizi-Ouzou</b> , Ouaguenoun, Fréha, <b>Tizi Rached</b> , Mekla, <b>Azazga</b> , Souamaa.
			Dépression de Draa El Mizan	Tizi Ghenif, Ain zaouia, Boughni, Mechtras, Draa El Mizan, Tizi N°tlata.
Zones de montagne		58	La haute montagne (massif kabyle)	Ait Yenni, Zekri, Akkerou, Yakouren, Ifigha, Idjeur, Ait Mahmoud, Oued Ksari, Maatka, Béni-Zemenzer, Béni Aissi, Souk El Tennin, Irdjen, Larbaa Nath Irathen, Béni Douala, Ait Oumalou, Ait Khelili, Ait Yahia, Ait Agouacha, Illoula Oumalou, Imsouhal, Ifarhounen, Ain El Hamam, Ait Bouadou, Ait Toudert, Ouacif, Yatafene, Abi Youcef, Frikat, Bounouh, Ouadia, Bouzegane, Tirmatine, Ait Zekki.
			La très haute montagne Djurdjura	Iboudrarene, Assi Youcef, Agouni Gueghrane, Ait Boumahi, Illilten, Akbil.

Source : DPAT- Tizi-Ouzou + Malika Ahmed Zaid, le développement local à travers une analyse critique des finances communales de la wilaya de Tizi-Ouzou in revue Campus UMMTO n°5 Mars 2007.

<sup>1</sup> C'est le pourcentage par rapport à la superficie totale de la wilaya

### Classification des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur degré de développement

Commune du 1 <sup>er</sup> rang	Communes du 2 <sup>ème</sup> rang	Communes du 3 <sup>ème</sup> rang	Communes du 4 <sup>ème</sup> rang	Communes du 5 <sup>ème</sup> rang
Tizi-Ouzou Draa Ben Khedda Azazga Fréha Bougni Draa El Mizan Tadmait Tizi Rached	Labaa Nath Irathen Mekla Tigzirt Azeffoun Irdjen	Makouda, Sidi Naamane Ouaguenoun Tizi Ghenif, Ain zaouia Mechtras Yakouren Beni Douala Ain El Hamam Imsouhal	Boudjima Ait Yenni Maatkas Beni Aissi Bouzegane Tirmitinen Ifarhounen Ouacif,	Iflissen, Mizrana, Ait Cafaa, Timizart, Aghrib, Ait Aissa Mimoun. Souamaa, Tizi N'tlata, Zekri, Akkerou, Ifigha, Idjeur, Ait Mahmoud, Oued Ksari, Beni- Zemenzer, Souk El Tennin, Ait Oumalou, Ait Khelili, Ait Yahia, Ait Agouacha Illoula Oumalou, Ait Bouadou, Ait Toudert Yatafene, Abi Youcef, Frikat, Bounouh, Ouadia, Ait Zekki. Iboudrarene Assi Youcef, Agouni Gueghrane, Ait Boumahi, Illilten, Akbil.

Source : DPAT- Tizi-Ouzou.

**La répartition du développement entre les communes de la wilaya de Tizi-Ouzou selon leur relief géographique.**

<b>Le degré de développement</b>	<b>1<sup>er</sup> rang</b>	<b>2<sup>ème</sup> rang</b>	<b>3<sup>ème</sup> rang</b>	<b>4<sup>ème</sup> rang</b>	<b>5<sup>ème</sup> rang</b>
<b>Le relief Géographique</b>					
Zone de vallée et plaine	Tizi-Ouzou DraaBen Khedda Azazga Fréha Boughni Draa El Misan Tadmait Tizi-Rached	Mekla,	Sidi Naamane Ouaguenoun Tizi Ghenif, Ain zaouia, Mechtras,		Souamaa, Tizi N'tlata. M'kira
Zone côtière		Tigzirt Azeffoun	makouda	Boudjima.	Ait Issa Mimoun Timizart Iflissen Mizrana Aghribs Ait Chafaa
Zone de montagne		Larbaa Nath Irathen.	Yakouren Ain El Hemam Beni Douala.	Ifarhounen Ait Yenni Ouacif Maatkas Bouzeguene Tirmitine Beni Aissi	Zekri,Akkerou, Ifigha,Idjeur,Ait Mahmoud,Beni- Zemenzer,SoukEl Tennin,Ait Oumalou, AitKhelili,Ait Yahia, AitAgouacha, Illoula Oumalou,Ait Bouadou, AitToudert Yatafene,AbiYoucef, Frikat,Bounouh, Ouadia,AitZekki. Iboudrarene, Assi Youcef, Agouni Gueghrane AitBoumahdi ,Illilten, Akbil.

Source : Matrice élaborée à partir des données de la DPAT- Tizi-Ouzou par MOULAI. Kamel, Mémoire de magister  
« Les contraintes à l'action publique locale », université Mouloud MAMMERRI, Tizi-Ouzou, 2005

### Annexe : 05

#### Personnel médical confondu entre public et privé par nombre d'habitants au 31/12/2006

désignation  communes	Médecins généralistes		Médecins spécialistes		dentiste	
	nombre	Nbr hbt/Med	nombre	Nbr hbt/Med	nombre	Nbr hbt/Med
Tizi-Ouzou	118	1 194,5	310	454,68	117	12047,71
D-B- Khedda	22	1587,59	19	1838,26	21	1663,20
Tizi- Rached	09	2213,77	01	19924	10	1992
Azazga	38	939,03	47	759,21	30	122,76
Total des 4 communes	187	1237,90	377	614,02	178	1306,10
<b>Total wilaya</b>	<b>653</b>	<b>1944,73</b>	<b>497</b>	<b>2555,15</b>	<b>492</b>	<b>2581,12</b>

Source DPAT de Tizi-Ouzou + calcul

**Annexe : 06****Répartition du service de transport de voyageurs au 31/12/2006**

désignation  commune	Régie communale		Transport urbain		Transport privé					
					Bus et minibus		Fourgons places >=9		Taxis < 9 places	
	Nombre De véhicula		Nombre De véhicula	% TW	Nombre De véhicula	% TW	Nombre De véhicula	% TW	Nombre De véhicula	%TW
Tizi-Ouzou	0	0%	69/253 sièges	68,31%	43	6,77%	356	10%	1090	44,23%
D-B- Khedda	1/ 33 sièges	33,33%	00	0%	16	2,05%	102	3%	50	2,03%
Tizi- Rached	2/ 135 sièges	66.66%	01/ 102 sièges	1%	19	2,50%	58	1,60%	22	1%
Azazga	0	0%	00		14	1,80%	100	2,77%	112	4,55%
Total des 4 communes	3 / 168 sièges	100%	70%	69,31%	92	11,76%	708	19,64%	1274	51,70%
<b>Total wilaya</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>	<b>101</b>	<b>100%</b>	<b>782</b>	<b>100%</b>	<b>3604</b>	<b>100%</b>	<b>2464</b>	<b>100%</b>

Source : la DPAT+ calcul

Source : la DPAT+calcul.

**Répartition du service du transport selon le secteur privé et le secteur public au 31/12/5006****La répartition des banques et assurances au 31/12/2006**

désignation communes	Banques		Assurances	
	nombre		nombre	
Tizi-Ouzou	14	34,15%	13	45%
D-B-Khedda	05	12,20%	00	00%
Tizi-Rached	02	5%	00	00%
Azazga	03	7,30%	01	3,50%
Total des 4 communes	24	60%	14	48%

communes communes	Service public			Service privé			Auto école		
	Nombre de véhicule	tonnage	% nombre de V/TW	Nombre De véhicule	tonnage	% nombre de V/TW	Nombre d'AE	Nombre De véhicule	% nombre de V/TW
Tizi-Ouzou	470	4821,60	64,42%	837	6988,61	13,52%	33	45	22%
D-B-Khedda	52	574,25	7,10%	172	1229,59	2,80%	04	06	3%
Tizi-Rached	11	125,50	1,50%	118	950	2%	04	06	3%
azazga	17	173,30	2,32%	305	2579,59	5%	07	12	6%
Total des 4 communes	550	5694,65 (74%)	75,15%	1432	11747,80 (22,66%)	23,15%	48 (36%)	69	33,65%
Total wilaya	732	7693,64	100%	6189	51823,53	100%	133	205	100%
Total wilaya	41	100%	29	100%					

Source : la DPAT+ calcul.

## Annexe : 07

### Présentation des recettes de fonctionnement et d'équipement des communes.

#### I) Les recettes des 67 communes de la wilaya

##### a) Les recettes de fonctionnement

Années		2004	2005	2006
N°	articles			
70	Produits d'exploitation	19873090.23	23753201.79	26625260.92
71	Produits domaniaux	111731774.17	118699094.52	14075134098
77	Produits financiers	5175521.00	5356456.00	7004755.00
72	Recouvrements subventionnels	349084325	380445070.29	520987351.65
74	Intervention du FCCL	536016377.92	585122476.00	579231933.76
75	Impôts indirects	110130547.28	101996165.83	113631064.42
76	Impôts directs	844437059.70	787164710.48	183011813.93
79	Produits exceptionnels	687883162.13	967253049.84	1185150776.11

## Annexes

<b>82</b>	Produits antérieurs	526581591.02	461707630.98	566736202.59
<b>850</b>	Déficit de l'exercice	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>3 190 913 448.70</b>	<b>3 431 497 757.73</b>	<b>3 866 173 301,36</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou+ calcul

### b) Les recettes d'équipement

années		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	968 668 260.80	919 11 491.81	852 532 742.14
<b>100</b>	Auto financement	407 087 645.09	203 382 400.74	339 096 474.64
<b>103</b>	Dont et legs	1 131 587.00	40 000.00	500 000.00
<b>105</b>	subvention	1 623 768 207.71	1 574 340 672.71	2 958 585 635.72
<b>160</b>	Produits des emprunts	7 825 804.11	0.00	1 075 630.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	39 103 467.27	18 615 807.28	19 433 685.01
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	85 151 957.58	45 407 752.14	21 136 261.91
<b>230</b>	Indemnités des sinistres	876 889.79	12 041.00	812 993.50
<b>260</b>	Indemnité des titres de l'Etat ou EPN	0.00	0.00	10 662 070.22
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	5 500 712.20
	<b>total</b>	<b>3 133 753 819.35</b>	<b>2 760 910 165.68</b>	<b>4 209 336 414.34</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou+ calcul

## II) Les recettes des communes de l'échantillon

### Commune de Tizi-Ouzou

#### a) Recettes de fonctionnement

Années		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>70</b>	Produits d'exploitation	1 440 930.00	1 440 930.00	1 842 650.00
<b>71</b>	Produits domaniaux	27 197 027.71	2 719 7027.71	33 616 698.47
<b>77</b>	Produits financiers	0.00	0.00	0.00
<b>72</b>	Recouvrements subventionnels	20 082 22.50	20 082 222.50	38 705 304.10
<b>74</b>	Intervention du FCCL	2 100.00	2 100.00	0.00
<b>75</b>	Impôts indirects	40 711 984.55	40 711 984.55	51 680 024.84
<b>76</b>	Impôts directs	279 326 482.08	279 326 482.08	670589140.56
<b>79</b>	Produits exceptionnels	0.00	397 476 950.98	398606787.58
<b>82</b>	Produits antérieurs	76 252 605.53	76 252 605.53	230157304.73
<b>850</b>	Déficit de l'exercice	0.00	0.00	0.00

## Annexes

	<b>total</b>	<b>552 871 293.65</b>	<b>842 490 303.35</b>	<b>1 425 197 910.29</b>
--	--------------	-----------------------	-----------------------	-------------------------

Sources : comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Ouzou + calcul

### b) Recettes d'équipement

années		2004	2005	2006
N°	articles			
60	Excédent reporté	160 730 234.86	128 636 392.88	170 151 993.63
100	Auto financement	150 365 11.73	204 247 540.44	145 308 867.00
103	Dont et legs	0.00	0.00	0.00
105	subvention	172 742 589.71	164 277 452.36	269 520 266.06
160	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
240	Aliénation d'immeubles	0.00	8 371 197.53	0.00
214	Aliénation de meuble et gros matériel	0.00	0.00	0.00
230	Indemnités des sinistres	0.00	0.00	0.00
260	Indemnité des titres de l'Etat ou EPN	0.00	0.00	0.00
65	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>483 837 936.12</b>	<b>506 532 583.21</b>	<b>586 086 148.16</b>

Sources : comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Ouzou + calcul

## Commune de DBK

### a) Recettes de fonctionnement

Années		2004	2005	2006
N°	articles			
70	Produits d'exploitation	156 800.00	114 300.00	518 450.00
71	Produits domaniaux	5304 368.00	8 955 336.52	6 411 330.00
77	Produits financiers	0.00	0.00	0.00
72	Recouvrements subventionnels	10 820 900.00	8 502 321.62	9 328 950.00
74	Intervention du FCCL	27 900.00	31 050.00	35 082 410.00
75	Impôts indirects	6 582 760.00	10 750 501.18	3 998 050.00
76	Impôts directs	30 214 005.15	52 646 180.99	61 446 380.00
79	Produits exceptionnels	8 617 88.33	17 152 590.66	5 159 610.00
82	Produits antérieurs	2 301 058.00	0.00	0.00
850	Déficit de l'exercice	0.00	0.00	0.00

	<b>total</b>	<b>64 025 187.48</b>	<b>98 152 280.97</b>	<b>121 945 180.00</b>
--	--------------	----------------------	----------------------	-----------------------

Source : Comptes administratif des trois années de la commune de D-B-K + calcul

### b) Les recettes d'équipement

années		2004	2005	2006
N°	articles			
60	Excédent reporté	30 116 075.87	32 125 675.05	1 584 910.00
100	Auto financement	4 200 000.00	4 076 240.00	9 500 000.00
103	Dont et legs	0.00	0.00	0.00
105	subvention	17 883 870.35	29 520 317.97	58 990 630.00
160	Produits des emprunts	0.00	0.00	1 075 630.00
240	Aliénation d'immeubles	1 280 208.77	1 141 794.20	272 880.00
214	Aliénation de meuble et gros matériel	0.00	0.00	0.00
230	Indemnités des sinistres	0.00	0.00	0.00
260	Indemnité des titres de l'Etat ou EPN	0.00	0.00	0.00
65	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>53 480 154.99</b>	<b>66 864 027.22</b>	<b>71 424 050.00</b>

Source : Comptes administratif des trois années de la commune de D-B-K + calcul

## Commune de Tizi-Rached

### a) Recettes de fonctionnement

Années		2004	2005	2006
N°	articles			
70	Produits d'exploitation	0.00 (107380.00 <sup>1</sup> )	162 700.00	200 000.00
71	Produits domaniaux	1 367 983.84	1 274 121.72	643 806.51
77	Produits financiers	0.00	0.00	0.00
72	Recouvrements subventionnels	3 875 586.32	4 290 063.08	5 022 751.32
74	Intervention du FCCL	12 150.00	27 450.00	31 500.00
75	Impôts indirects	20962401.34	9 043 682.46	3 338 529.32
76	Impôts directs	82 169 853.79	69 548 100.08	65 806 653.42
79	Produits exceptionnels	0.00	16 930 936.78	46 047 308.00
82	Produits Antérieurs	67 972 878.54	19 981 426.22	0.00

<sup>1</sup> Ce montant est fixé mais il n'est pas réalisé donc il reste à réaliser.

## Annexes

<b>850</b>	Déficit de l'exercice	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>176 360 853.82</b>	<b>121 258 480.34</b>	<b>121 090 549.57</b>

Source : Comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Rached + calcul

### b) Les recettes d'équipement

années		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	44 621 124.33	112 249 925.81	79 344 784.15
<b>100</b>	Auto financement	102 297 277.05	43 168 229.61	30 459 203.23
<b>103</b>	Dont et legs	0.00	0.00	0.00
<b>105</b>	subvention	41 901 210.17	80 572 490.81	64 955 206.00
<b>160</b>	Produits des emprunts	936 537.01	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	0.00	0.00	0.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	0.00	0.00	0.000.00
<b>230</b>	Indemnités des sinistres	0.00	0.00	0.00
<b>260</b>	Indemnité des titres de l'Etat ou EPN	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>189 756 148.56</b>	<b>235 990 646.23</b>	<b>174 756 193.38</b>

Source : Comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Rached + calcul

## Commune d'Azazga

### a) Recettes de fonctionnement

Années		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>70</b>	Produits d'exploitation	291 180.00	227 920.00	233 320.00
<b>71</b>	Produits domaniaux	4 678 094.64	4 471 763.54	4 700 040.39
<b>77</b>	Produits financiers	0.00	0.00	0.00
<b>72</b>	Recouvrements subventionnels	4 492 800.00	4 549 000.00	5 044 887.20
<b>74</b>	Intervention du FCCL	34 650.00	0.00	42 500.00
<b>75</b>	Impôts indirects	11 510 780.33	9 195 116.49	9 562 843.80
<b>76</b>	Impôts directs	75443134.78	71787659.74	79 808 497.28
<b>79</b>	Produits exceptionnels	342 933.31	994 944.92	0.00
<b>82</b>	Produits antérieurs	47 756 273.39	63 747 484.18	53 413 763.87
<b>850</b>	Déficit de l'exercice	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>144 549 846.45</b>	<b>154 973 888.87</b>	<b>152 605 952.54</b>

Sources : comptes administratifs des trois exercices de la commune d'Azazga + calcul

### b) Recettes d'équipement

années	2004	2005	2006
--------	------	------	------

## Annexes

N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	58 839 566.42	75 774 146.96	78 283 579.90
<b>100</b>	Auto financement	37 758 809.13	53 000 000.00	43 534 168.00
<b>103</b>	Dont et legs	0.00	0.00	0.00
<b>105</b>	subvention	14 439 661.88	35 136 285.38	48 419 226.67
<b>160</b>	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	0.00	0.00	0.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	5 046 736.60	0.00	0.00
<b>230</b>	Indemnités des sinistres	0.00	0.00	0.00
<b>260</b>	Indemnité des titres de l'Etat ou EPN	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>116 084 774.03</b>	<b>163 910 432.34</b>	<b>170 236 974.57</b>

Sources : comptes administratifs des trois exercices de la commune d'Azazga + calcul

## Annexe : 08

### Présentation des dépenses de fonctionnement et d'équipement des communes

#### I) Les dépenses des 67 communes

##### a) Dépenses de fonctionnement

années		2004	2005	2006
N°	article			
<b>60</b>	Denrées et fournitures	136525748.14	168828080.34	271848236.35
<b>63</b>	fraîs du personnel	1588766281.19	1644452532.52	1890099544.70
<b>64</b>	Impôts et taxes	28553817.86	21968947.98	10990637.10
<b>61</b>	fraîs pour biens meubles et immeubles	198614580.09	228913172.83	267206102.53
<b>67</b>	Participations et contingents	38742454.44	36662988.97	46701834.65
<b>66</b>	Allocations et subventions	192409447.09	266105759	273575679.20
<b>62</b>	Fraîs de gestion générale	135044597.57	137652234.10	546394776.09

## Annexes

<b>65</b>	Frais financiers	16863026.99	29968421.70	27703945.70
<b>670</b>	Participation au fonds de garantie	14673666.00	14528616.43	17743374.40
<b>69</b>	Charges exceptionnelles	140874760.92	185653617.50	152853090.86
<b>83</b>	prélèvements sur recettes	407087645.09	352980738.37	339096475.24
<b>82</b>	Charges antérieures	76713692.29	174826661.05	90167321.80
	<b>total</b>	<b>2974869717.67</b>	<b>3262541771.57</b>	<b>3934381018.70</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou+ calcul

### b) Dépenses d'équipement

Année		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	64 646 992.75	77 746 977.94	
<b>105</b>	subvention	0.00	20 714 190.92	61 440 656.99
<b>160</b>	Produits des emprunts	126 423.97	342 711.05	248 946.32
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	64 235 275.51	31 380 445.15	55 519 050.74
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	264 826 262.48	225 167 899.14	222 ,767 956.73
<b>230</b>	Travaux neuf	1660 033 782.67	1 514 524 192.81	20 344 653 885.20
<b>281</b>	Grosses réparation	273 083 710.10	287 696 017.16	449 165 443.02
<b>260</b>	Acquisition de titres des AP ou à EM	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>2 326 952 447.48</b>	<b>2 157 572 434.17</b>	<b>3 170 270 949.18</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou+ calcul

## II) les dépenses des communes de l'échantillon

### Commune de Tizi-Ouzou

#### a) Dépenses de fonctionnement

années		2004	2005	2006
N°	article			
<b>60</b>	Denrées et fournitures	24 275 093.79	37 824 405.29	129 778 346.95
<b>63</b>	frais du personnel	265 571 464.78	299 231 684.25	343 090 745.49
<b>64</b>	Impôts et taxes	4 276 429.90	4 293 629.90	1 095 799.00
<b>61</b>	frais pour biens meubles et immeubles	22 589 614.57	22 589 614.57	44 828 671.34
<b>67</b>	Participations et contingents	10 232 716.37	10 382 716.37	15 991 366.30
<b>66</b>	Allocations et subventions	35 173 120.00	35 173 120.00	75 224 851.83
<b>62</b>	Frais de gestion générale	6 097 326.97	6 097 326.97	373 480 365.58
<b>65</b>	Frais financiers	0.00	0.00	0.00
<b>670</b>	Participation au fonds de garantie	5 486 008.64	5 486 008.64	8 870 318.40
<b>69</b>	Charges exceptionnelles	22 310 074	115 582 573.21	30 000 000.00

## Annexes

<b>83</b>	prélèvements sur recettes	150 365 111.73	150 365 111.73	145 308 867.00
<b>82</b>	Charges antérieures	0.00	25 004 030.96	22 134 325.99
	<b>total</b>	<b>545 376 961.14</b>	<b>712 030 221.89</b>	<b>1 189 803 387.88</b>

Sources : comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Ouzou + calcul

### b) Dépenses d'équipement

Année		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	734 254.81	736 173.51	
<b>105</b>	subvention	0.00	0.00	0.00
<b>160</b>	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	41 124 448.96	57 301 275.83	0.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	0.00	8 158 370.63	17 494 424.95
<b>230</b>	Travaux neuf	441 979 232.35	258 707 590.18	361 389 422.19
<b>281</b>	Grosses réparation	65 353.59	65 353.59	523 596.01
<b>260</b>	Acquisition de titres des AP ou à EM	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>483 837 936.12</b>	<b>339 604 842.74</b>	<b>380 141 687.96</b>

Sources : comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Ouzou + calcul

## Commune de Draa-Ben-Khedda

### a) dépenses de fonctionnement

années		2004	2005	2006
N°	article			
<b>60</b>	Denrées et fournitures	1 305 644.14	3 449 176.60	4 011 760.00
<b>63</b>	frais du personnel	48 045 566.22	62 648 972.03	69 348 720.00
<b>64</b>	Impôts et taxes	810 476.20	418 823.00	399 880.00
<b>61</b>	frais pour biens meubles et immeubles	3 966 173.98	8 852 119.96	8 193 650.00
<b>67</b>	Participations et contingents	1 018 600.24	1 185 092.93	2 313 140.00
<b>66</b>	Allocations et subventions	1 422 311.10	1 358 113.69	3 920 440.00
<b>62</b>	Frais de gestion générale	1877 363.55	3 008 380.66	5 571 380.00
<b>65</b>	Frais financiers	0.00	0.00	0.00
<b>670</b>	Participation au fonds de garantie	218 553.68	665 856.12	1 374 740.00
<b>69</b>	Charges exceptionnelles	669 977.82	17 916 795.50	10 554 430.00
<b>83</b>	prélèvements sur recettes	4 200 000.00	4 076 240.00	9 500 000.00

## Annexes

<b>82</b>	Charges antérieures	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>63 534 766.93</b>	<b>95 281 183.32</b>	<b>115 080 140.00</b>

Source : Comptes administratif des trois années de la commune de D-B-K + calcul

### b) Dépenses d'équipement

Année		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	2 121 521.79	1 871 019.18	
<b>105</b>	subvention	0.00	0.00	0.00
<b>160</b>	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	0.00	0.00	0.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	2 400 000.00	1 853 142.40	5 403 970.00
<b>230</b>	Travaux neuf	44 884 296.01	11 576 159.84	43 384 730.00
<b>281</b>	Grosses réparation	4 074 337.19	2 122 314.20	4 270 140.00
<b>260</b>	Acquisition de titres des AP ou à EM	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>53 480 154.99</b>	<b>26 522 635.62<sup>1</sup></b>	<b>54 735 250.00</b>

Source : Comptes administratif des trois années de la commune de D-B-K + calcul

## Commune de Tizi-Rached

### a) dépenses de fonctionnement

années		2004	2005	2006
N°	article			
<b>60</b>	Denrées et fournitures	2 080 650.40	5 700 111.77	5 247 981.49
<b>63</b>	frais du personnel	24 912 174.05	30 205 711.40	35 714 044.98
<b>64</b>	Impôts et taxes	379 484.00	197 159.00	4 682.50
<b>61</b>	frais pour biens meubles et immeubles	12 137 660.40	15 410 470.75	15 593 489.12
<b>67</b>	Participations et contingents	3 647 274.46	3 365 768.83	6 228 037.74
<b>66</b>	Allocations et subventions	8 059 204.02	8 684 773.63	11 433 233.92
<b>62</b>	Frais de gestion générale	1 897 520.01	2 028 393.58	3 522 094.06
<b>65</b>	Frais financiers	0.00	0.00	0.00
<b>670</b>	Participation au fonds de garantie	2 459 829.50	2 098 947 18	0.00
<b>69</b>	Charges exceptionnelles	102 297 277.05	375 561.85	4 797 185.59

<sup>1</sup> Il reste à réaliser pour la commune de DBK une dépense de 51 011 069.49 da soit un taux de 65% des fixations de l'année 2005.

## Annexes

<b>83</b>	prélèvements sur recettes	13 944 829.83	43 168 229.61	30 456 203.23
<b>82</b>	Charges antérieures	0.00	0.00	8 095 690.62
	<b>total</b>	<b>176 468 233.82</b>	<b>111 235 127.60</b>	<b>121 092 643.25</b>

Source : Comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Rached + calcul

### b) Dépenses d'équipement

Année		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	0.00	0.00	
<b>105</b>	subvention	0.00	0.00	966 660.85
<b>160</b>	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	386 070.00	0.00	15 320 632.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	17 131 445.24	11 032 767.52	0.00
<b>230</b>	Travaux neuf	50 130 745.97	216 117 225.78	72 522 921.48
<b>281</b>	Grosses réparation	11 708 838.36	6 244 013.21	15 287 595.40
<b>260</b>	Acquisition de titres des AP ou à EM	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>77 488 685.74</b>	<b>156 645 980.73</b>	<b>104 169 809.73</b>

Source : Comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Rached + calcul

## Commune d'Azazga

### a) Dépenses de fonctionnement

années		2004	2005	2006
N°	article			
<b>60</b>	Denrées et fournitures	3 804 736.87	5 031 482.28	8 571 687.57
<b>63</b>	frais du personnel	40 130 063.83	39 805 678.44	44 777 979.44
<b>64</b>	Impôts et taxes	647 620.00	435 473.00	156 800.00
<b>61</b>	frais pour biens meubles et immeubles	5 765 257.30	8 290 694.95	9 997 290.99
<b>67</b>	Participations et contingents	15 640 910.05	2 695 628.58	3 158 002.36
<b>66</b>	Allocations et subventions	11 198 802.45	8 838 274.53	11 347 583.77
<b>62</b>	Frais de gestion générale	5 553 471.44	4 508 616.82	5 959 794.59
<b>65</b>	Frais financiers	0.00	0.00	0.00
<b>670</b>	Participation au fonds de garantie	1 270 293.86	1 492 196.38	1 761 897.00
<b>69</b>	Charges	291 427.03	554 870.54	546 887.37

## Annexes

	exceptionnelles			
<b>83</b>	prélèvements sur recettes	37 758 809.13	53 000 000.00	43 534 168.00
<b>82</b>	Charges antérieures	5 291 079.09	13 842 595.63	3 522 014.12
	<b>total</b>	<b>127 353 471.05</b>	<b>138 495 511.15</b>	<b>133 334 105.21</b>

Sources : comptes administratifs des trois exercices de la commune d'Azazga + calcul

### b) Dépenses d'équipement

Année		2004	2005	2006
N°	articles			
<b>60</b>	Excédent reporté	332 611.13	0.00	
<b>105</b>	subvention	0.00	0.00	0.00
<b>160</b>	Produits des emprunts	0.00	0.00	0.00
<b>240</b>	Aliénation d'immeubles	0.00	0.00	0.00
<b>214</b>	Aliénation de meuble et gros matériel	19 865 858.35	7 293 531.89	3 461 746.68
<b>230</b>	Travaux neuf	44 288 327.36	72 862 618.33	72 771 858.77
<b>281</b>	Grosses réparation	2 974 155.58	7 643 725.62	4 698 646.69
<b>260</b>	Acquisition de titres des AP ou à EM	0.00	0.00	0.00
<b>65</b>	déficit	0.00	0.00	0.00
	<b>total</b>	<b>67 460 952.42</b>	<b>87 799 875.84</b>	<b>80 932 252.14<sup>1</sup></b>

Sources : comptes administratifs des trois exercices de la commune d'Azazga + calcul

## Annexe : 09

### Présentation des recettes propres des communes

#### 1) Évolution en dinars des recettes propres des communes de la wilaya

Année		2004	2005	2006
N°	article			
<b>70+71</b>	Produits domaniaux et patrimoniaux	<b>131 604 864.40</b>	<b>132 452 296.31</b>	<b>167 376 601.90</b>
<b>75</b>	<b>Fiscalité indirecte :</b>			
<b>750</b>	T.V.A.....	99 909 355.13	92 370 716.03	102 075 161.33
<b>751</b>	Taxe à l'abatage....	9 772 545.15	9 099 569.80	8 493 929.01
<b>752</b>	Taxe de séjours.....	0.00	0.00	0.00
<b>753</b>	Taxe sur les jeux....	0.00	0.00	0.00
<b>754</b>	Taxe d'habitation....	0.00	525 880.00	3 061 974.08
	<b>Sous total 1 .....</b>	<b>110 130 547.28</b>	<b>101 996 165.83</b>	<b>113 631 064.42</b>
<b>76</b>	<b>Fiscalité directe :</b>			
<b>760+761.....</b>	Taxe foncière + taxe d'assainissement.....	39 375 625.30	56 792 297.73	50 842 232.58
<b>762+7620+7621...</b>	Taxe sur l'activité professionnelle.....	602 298 573.11	643 405 413.00	1 121 356 754.23
<b>763.....</b>	Versement forfaitaire.....	202 762 861.29	86 966 999.75	10 812 827.12

<sup>1</sup> Taux de réalisation est de 50%

	<b>Sous total 2.....</b>	<b>844 437 059.70</b>	<b>787 164 710.48</b>	<b>1 183 011 813.93</b>
<b>Sous total fiscal</b>		<b>954 567 606.98</b>	<b>889 160 876.31</b>	<b>1 296 642 878.35</b>
<b>Total</b>		<b>1 076 172 471.38</b>	<b>1 021 613 172.62</b>	<b>1 464 019 479.25</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou+ calcul

## 2) Évolution des recettes propres de la commune de Tizi-Ouzou

Année		2004	2005	2006
N °	article			
<b>70+71</b>	Produits domaniaux et patrimoniaux	<b>28 637 957.71</b>	<b>28 637 957.71</b>	<b>35 459 348.47</b>
<b>75</b>	<b>Fiscalité indirecte :</b>			
<b>750</b>	T.V.A.....	37 073 704.55	37 073 704.55	49 403 099.34
<b>751</b>	Taxe à l'abatage.....	3 638 280.00	3 638 280.00	2 276 925.50
<b>752</b>	Taxe de séjours.....	0.00	0.00	0.00
<b>753</b>	Taxe sur les jeux.....	0.00	0.00	0.00
<b>754</b>	Taxe d'habitation...	0.00	0.00	0.00
	<b>Sous total 1.....</b>	<b>40 711 984.55</b>	<b>40 711 984.55</b>	<b>51 680 024.84</b>
<b>76</b>	<b>Fiscalité directe :</b>			
<b>760+761.....</b>	Taxe foncière + taxe d'assainissement.....	19 640 918.04	19 640 918.04	20 992 294.75
<b>762+7620+7621...</b>	Taxe sur l'activité professionnelle.....	259 685 564.04	259 685 564.04	643 831 228.24
<b>763.....</b>	Versement forfaitaire.....	0.00	0.00	5 765 617.58
	<b>Sous totale 2.....</b>	<b>279 326 482.08</b>	<b>279 326 482.08</b>	<b>670 589 140.56</b>
<b>Sous total fiscal</b>		<b>320 038 466.63</b>	<b>320 038 466.63</b>	<b>722 269 165.40</b>
<b>Total</b>		<b>348 676 424.34</b>	<b>348 676 424.38</b>	<b>757 728 513.87</b>

Sources : comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Ouzou + calcul

## 3) Évolution des recettes propres de la commune Draa-Ben-Khedda

Année		2004	2005	2006
N °	article			
<b>70+71</b>	Produits domaniaux et patrimoniaux	<b>5 461 168.00</b>	<b>7 069 936.52</b>	<b>6 929 780.00</b>
<b>75</b>	<b>Fiscalité indirecte :</b>			
<b>750</b>	T.V.A.....	6 582 768.00	10 750 501.18	3 993 050.00
<b>751</b>	Taxe à l'abatage.....	0.00	0.00	0.00
<b>752</b>	Taxe de séjours.....	0.00	0.00	0.00
<b>753</b>	Taxe sur les jeux.....	0.00	0.00	0.00
<b>754</b>	Taxe d'habitation....	0.00	0.00	0.00
	<b>Sous total 1.....</b>	<b>6 582 768.00</b>	<b>10 750 501.18</b>	<b>3 993 050.00</b>
<b>76</b>	<b>Fiscalité directe :</b>			
<b>760+761.....</b>	Taxe foncière + taxe d'assainissement.....	2 413 001.67	4 416 353.10	5 165 010.00
<b>762+7620+7621...</b>	Taxe sur l'activité professionnelle.....	20 992 728.95	46 481 518.82	56 221 310.00
<b>763.....</b>	Versement forfaitaire.....	6 808 274.53	1 748 309.07	60 060.00
	<b>Sous total 2.....</b>	<b>30 214 005.15</b>	<b>52 646 180.99</b>	<b>61 446 380.00</b>
<b>Sous total fiscal</b>		<b>36 796 773.15</b>	<b>63 396 682.1</b>	<b>65 439 430.00</b>
<b>Total</b>		<b>42 257 941.15</b>	<b>70 466 618.69</b>	<b>72 369 210.00</b>

Source : Comptes administratif des trois années de la commune de D-B-K + calcul

## 4) Évolution des recettes propres de la commune de Tizi-Rached

Année		2004	2005	2006
N °	article			
70+71	Produits domaniaux et patrimoniaux	1 367 983.84 <sup>1</sup>	1 436 821.72	7 773 586.51
<b>75</b>	<b>Fiscalité indirecte :</b>			
750	T.V.A.....	20 962 401.34	9 043 682.46	3 338 529.32
751	Taxe à l'abatage.....	0.00	0.00	0.00
752	Taxe de séjours.....	0.00	0.00	0.00
753	Taxe sur les jeux.....	0.00	0.00	0.00
754	Taxe d'habitation.....	0.00	0.00	0.00
	<b>Sous totale 1.....</b>	<b>20 962 401.34</b>	<b>9 043 682.46</b>	<b>3 338 529.32</b>
<b>76</b>	<b>Fiscalité directe :</b>			
760+761.....	Taxe foncière + taxe d'assainissement.....	1 811 730.47	2 488 700.94	3 025 144.97
762+7620+7621...	Taxe sur l'activité professionnelle.....	71 009 833.01	62 878 767.54	62 677 217.65
763.....	Versement forfaitaire.....	9 348 290.30	4 180 631.60	104 290.80
	<b>Sous total 2.....</b>	<b>82 169 853.78</b>	<b>69 548 100.08</b>	<b>65 806 653.42</b>
<b>Sous total fiscal</b>		<b>103 132 255.08</b>	<b>78 591 782.54</b>	<b>68 845 182.74</b>
<b>Total</b>		<b>104 500 238.92</b>	<b>80 028 595.26</b>	<b>76 918 768.93</b>

Source : Comptes administratifs des trois années de la commune de Tizi-Rached + calcul

## 5) Évolution des recettes propres de la commune d'Azazga

Année		2004	2005	2006
N °	article			
70+71	Produits domaniaux et patrimoniaux	4 588 274.64	4 699 683.54	4 933 360.39
<b>75</b>	<b>Fiscalité indirecte :</b>			
750	T.V.A.....	9 480 780.41	7 165 116.49	7 060 343.80
751	Taxe à l'abatage.....	2 029 999.92	2 030 000.00	2 502 500.00
752	Taxe de séjours.....	0.00	0.00	0.00
753	Taxe sur les jeux.....	0.00	0.00	0.00
754	Taxe d'habitation.....	0.00	0.00	0.00
	<b>Sous total 1.....</b>	<b>11 510 780.33</b>	<b>9 195 116.49</b>	<b>9 562 843.80</b>
<b>76</b>	<b>Fiscalité directe :</b>			
760+761.....	Taxe foncière + taxe d'assainissement.....	2 590 646.00	4 116 283.00	2 780 519.00
762+7620+7621...	Taxe sur l'activité professionnelle.....	63 282 906.07	62 896 404.64	76 835 388.78
763.....	Versement forfaitaire.....	9 569 582.71	4 774 972.10	192 589.50
	<b>Sous total 2.....</b>	<b>75 443 134.78</b>	<b>71 787 659.74</b>	<b>79 808 497.28</b>
<b>Sous total fiscal</b>		<b>86 953 914.47</b>	<b>80 982 776.23</b>	<b>89 271 341.08</b>
<b>Total</b>		<b>91 542 189.11</b>	<b>85 682 459.77</b>	<b>94 204 701.47</b>

Sources : comptes administratifs des trois exercices de la commune d'Azazga + calcul

<sup>1</sup> Aucune recette d'exploitation n'a été réalisée alors qu'une fixation de 170 380.00 DA, a été fixée.

## Annexe : 10

### Nomenclature des PCD

<b>Sous secteur</b>	<b>chapitre</b>
<b>Services.</b>	-tourisme local -transport -postes et télécommunication -stockage et distribution
Infrastructure économique et administrative	-chemins et pistes - bâtiments municipaux -santé et hygiène
Education et formation	-culture et loisir -jeunesse -sport
Construction et moyen de	-Zones à urbaniser -rénovation urbaine

Annexes

réalisation	-Aménagement urbain -habitat rural -entreprise communale de travaux -syndicats intercommunaux de travaux et de régie communale
Agriculture et hydraulique.	-étude générale -amélioration -Mise en valeur en irrigué -aménagements pastoraux -foret et alfa -alimentation en eau potable -assainissement urbain -irrigation et drainage - pêches.

Source DPAT de Tizi-Ouzou

**Annexe: 11**

**Répartition du personnel communal des communes de l'échantillon pour l'année 2004**

2004	Tizi-Ouzou	Azazga	DBK	Tizi-Rached
<b>Cadres</b>	37	8	17	8
%	4.03	4.60	6.8	6.67
<b>Maitrise</b>	151	33	29	17
%	16.43	18.96	11.6	14.17
<b>Exécution</b>	731	133	204	95
%	79.54	76.44	81.60	79.16
<b>TOTAL 1</b>	<b>919</b>	<b>174</b>	<b>250</b>	<b>120</b>
<b>Vacataire</b>	94	17	8	16
%	73.43	73.91	53.33	84.21
<b>Contractuel</b>	34	6	7	3
%	26.56	26.08	46.66	15.79
<b>TOTAL 2</b>	<b>128</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>19</b>
<b><u>TOTAL</u></b>	<b><u>1047</u></b>	<b><u>197</u></b>	<b><u>111</u></b>	<b><u>139</u></b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou, service du personnel communal

**Répartition du personnel communal des communes de l'échantillon pour l'année 2005**

<b>2005</b>	<b>Tizi-Ouzou</b>	<b>Azazga</b>	<b>DBK</b>	<b>Tizi-Rached</b>
<b>Cadres</b>	37	8	17	8
%	4.12	4.60	6.84	6.78
<b>Maitrise</b>	145	33	29	16
%	16.16	18.96	11.64	13.56
<b>Exécutions</b>	715	133	203	94
%	79.72	76.44	81.52	79.66
<b>TOTAL 1</b>	<b>897</b>	<b>174</b>	<b>249</b>	<b>118</b>
<b>Vacataire</b>	94	17	8	16
%	73.43	73.91	53.33	84.21
<b>Contractuel</b>	34	6	7	3
%	26.56	26.08	46.66	15.79
<b>TOTAL 2</b>	<b>128</b>	<b>23</b>	<b>15</b>	<b>19</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1025</b>	<b>197</b>	<b>111</b>	<b>137</b>

Source : la DAL de Tizi-Ouzou, service du personnel communal

**Répartition du personnel communal des communes de l'échantillon pour l'année 2006**

<b>2006</b>	<b>Tizi-Ouzou</b>	<b>Azazga</b>	<b>DBK</b>	<b>Tizi-Rached</b>
<b>Cadres</b>	37	17	18	13
%	4.12	9.65	7.44	10.48
<b>Maitrise</b>	145	27	22	13
%	16.16	15.35	9.90	10.48
<b>Exécution</b>	715	132	202	98
%	79.72	75.00	83.47	79.04
<b>TOTAL 1</b>	<b>897</b>	<b>176</b>	<b>242</b>	<b>124</b>
<b>Vacataire</b>	94	16	9	16
%	73.43	76.19	39.13	69.56
<b>Contractuel</b>	34	5	14	7
%	26.56	23.81	60.87	30.44
<b>TOTAL 2</b>	<b>128</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1025</b>	<b>197</b>	<b>265</b>	<b>147</b>

---

Source : la DAL de Tizi-Ouzou, service du personnel communal

**Répartition du personnel communal des communes de l'échantillon pour l'année 2007**

<b>2007</b>	<b>Tizi-Ouzou</b>	<b>Azazga</b>	<b>DBK</b>	<b>Tizi-Rached</b>
<b>Cadres</b>	36	17	18	5
<b>%</b>	4.10	9.65	7.44	12.20
<b>Maitrise</b>	141	27	22	6
<b>%</b>	16.06	15.35	9.90	14.63
<b>Exécution</b>	701	132	202	30
<b>%</b>	79.84	75.00	83.47	73.17
<b>TOTAL 1</b>	<b>878</b>	<b>176</b>	<b>242</b>	<b>41</b>
<b>Vacataire</b>	94	16	9	11
<b>%</b>	68.60	76.19	47.37	84.61
<b>Contractuel</b>	34	5	10	2
<b>%</b>	31.40	23.81	52.63	15.39
<b>TOTAL 2</b>	<b>137</b>	<b>21</b>	<b>19</b>	<b>13</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1015</b>	<b>197</b>	<b>261</b>	<b>54</b>

**Annexe : 12**

**Les guides d'entretien**

**Guide n°1 : entretien avec le personnel des communes**

1) Pouvez vous identifier votre commune en présentant la fiche technique qui nous informe sur la date de création de votre commune, son statu (commune chef lieu de daïra ou pas), sa population sa superficie...etc ?

**2) L'organisation interne et le fonctionnement de la commune répondent-elles à la législation et réglementation (loi 90-08, le décret 91-26 du 02 février 1991 portant statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes) et l'arrêté ministériel n° 6729 du 11 octobre 1981 portant organisation administrative des services communaux ?**

.....

.....

.....

**3) L'organisation interne et le fonctionnement de la commune sont-elles adaptées aux caractéristiques et moyens financiers et humains de la commune, y a-t-il des services que vous souhaitez créer dans l'organigramme de votre commune ?**

.....

.....

.....

**4) La séparation des tâches entre le P/APC et le secrétaire général est elle suffisamment claire?**

.....

.....

.....

**5) Votre commune est elle suffisamment dotée de ressource humaine, y a-t-il suffisamment de cadres et la répartition des tâches administratifs au niveau de votre commune se fait-elle en tenant compte des compétences de chaque personne ?**

.....

.....

.....

**6) Comment trouvez vous la situation financière de votre commune, est elle suffisamment dotée de ressource ou au contraire trouvez vous qu'elle est insuffisamment dotée de ressources financières ?**

.....

.....

.....

**7) Quelles est la nature de ressources qui domine, dans votre commune, ressentiriez vous la dépendance financières par rapport aux autres collectivités (l'Etat, le FCCL et la wilaya) ?**

.....  
.....  
.....

**8) Trouvez vous que votre commune est suffisamment dotée de ressources propres à elle (ressources fiscales patrimoniales ou d'exploitation) ?**

.....  
.....  
.....

**9) Que pensez-vous du système de péréquation de notre pays ?**

.....  
.....  
.....

**10) Quelle est la nature des dépenses qui domine entre le fonctionnement et l'équipement et comment qualifiez vous le degré de l'autofinancement des dépenses d'équipement ?**

.....  
.....  
.....

**11) Votre commune présent-elle des dépenses dans la catégorie des dépenses d'investissement, et comment se définit l'action d'investissement économique de votre commune ?**

.....  
.....  
.....

**12) Comment se présente le pourcentage de réalisation des prévisions et fixations des recettes et des dépenses du budget de la commune ?**

.....  
.....  
.....

**13) Comment vous estimez la production de biens et services publics locaux produits par votre commune par rapport à la demande sociale que manifeste votre population ? Votre**

---

**commune est elle suffisamment dotée d'infrastructures collectifs de base et de centres de loisir et culturels ?**

.....  
.....  
.....

**14) Comment vous estimez le niveau de développement de votre commune est quel est le degré de réalisation des plans communaux de développement et les plans sectoriels de développement ?**

.....  
.....  
.....

**15) Les séances de délibérations de la commune sont normalement publiques sauf pour l'examen des cas disciplinaires des élus et les questions liées à la sécurité et au maintien de l'ordre public art.19 de la loi 90-08. Les citoyens assistent-ils à ces séances de délibération ?**

.....  
.....  
.....

**16) Le patrimoine de votre commune est-il bien entretenu et exploité ? Savez vous à combien est estimé la valeur du patrimoine de la commune ?**

.....  
.....  
.....

**17) Dans le cadre de la mise en œuvre des actions d'équipement, votre commune rencontre t-elle des difficultés de nature foncière (des problèmes liés au foncier) ? Votre commune est elle suffisamment dotée de ressources foncières ?**

.....  
.....  
.....

**Guide n°2 : entretien avec le personnel de la DAL**

---

**1) Quelle est la situation financière des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou durant les exercices de 2004, 2005 et 2006 ? Quelle est la nature des problèmes financiers des communes ?**

.....  
.....  
.....

**2) Pouvez nous expliquer brièvement l'origine de ces problèmes ?**

.....  
.....  
.....

**3) Existe-t-il réellement une coopération intercommunale telle qu'elle est prévue par les articles de 27 à 32 du code communal ?**

.....  
.....  
.....

**4) Concernant les élus locaux des communes, ces derniers ont-ils un pouvoir de décision, ou bien sont ils seulement consultés par les autorités centrales dans le cadre de la planification régionale ?**

.....  
.....  
.....

**5) La commune doit elle disposer du pouvoir de création de ces propres ressources ? sinon à qui devrait il appartenir ?**

.....  
.....  
.....

**6) Y a t-ils des communes qui présentent des situations financiers acceptables ? Ces communes là sont elles nombreuses ?**

.....  
.....  
.....

**7) Y a t-il une collaboration entre ces communes dans le but d'améliorer leur rendement ?**

**8) Les communes de la wilaya sont elles suffisamment dotées de ressources humaines et de cadres, de ressources organisationnels et des moyens managériaux qui doivent accompagner les ressources financières pour améliorer l'action publique communale ?**

.....

.....

.....

**9) Les communes informent-elles les services de la DAL sur la situation de leur patrimoine ?**

.....

.....

.....

**10) Quelles sont les solutions selon vous pour y remédier aux situations de nos communes ? Pensez-vous que la « décentralisation » est un remède adéquat à la situation actuelle que vivent nos communes?**

.....

.....

.....

**Guide n°3 : entretien avec les services extérieurs de la wilaya**

**1) Pouvez vous nous parlez brièvement sur la situation des infrastructures socio collectives de base pour les communes de la wilaya ?**

.....

.....

.....

**2) Qu'elle est la situation des indices de santé et de l'éducation pour les communes ?**

.....  
.....  
.....  
**3) Comment se présentent les indices relatifs à l'alimentation en eau potable et à l'alimentation en énergies d'électricité et de gaz naturel et au raccordement aux réseaux d'assainissement ?**

.....  
.....  
.....  
**4) Comment estimez-vous le niveau de développement de notre wilaya et de nos communes ?**

.....  
.....  
.....  
**5) Comment sont elles réparties les exploitations agricoles entres les communes dans la wilaya et comment estimez-vous cette activité ?**

.....  
.....  
.....  
**6) La wilaya de Tizi-Ouzou est à vocation commerciale, comment se présente cette activité selon les communes et avec tous secteurs confondus ?**

.....  
.....  
.....  
**7) Y a-t-il une activité industrielle importante dans la wilaya, comment se présente-t-elle ?**

.....  
.....  
.....  
**8) Le nombre de PME dans la wilaya est relativement important, pouvez vous nous dire brièvement comment se présente la concentration de ces entreprises selon les communes et le rôle que joue la PME dans le développement de la wilaya ?**

.....  
.....  
.....

**9) Pouvez vous nous informez brièvement sur les opérations de couvertures des impôts payés par les contribuables, dans la wilaya, y a t-il un contrôle efficace des activités économiques et du secteur informel ?**

.....  
.....  
.....

Merci d'avoir accepter de répondre.