

**L'AUTONOMIE FINANCIERE DES COLLECTIVITES LOCALES  
ET LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL:  
UNE APPROCHE COMPARATIVE ENTRE L'ALGERIE ET LA FRANCE**

**Madjid GONTAS & Samira HELLOU**

Laboratoire d'Economie et Gestion (LEG), Université de Bourgogne

madjid.gontas@u-bourgogne.fr , samira.hellou@u-bourgogne.fr

**Résumé :**

Il est évident, aujourd'hui, que le développement territorial est à la fois, à la charge de l'Etat et des collectivités locales et que les réponses ne peuvent être données d'une façon adéquate et uniforme au seul niveau de l'Etat et doivent être plus largement territorialisées par l'implication de plusieurs acteurs particulièrement les collectivités locales. Alain LIPIETZ souligne que le territoire, qui est un espace construit par le jeu d'acteurs multiples, est une « production collective ». En observant les transformations de l'Etat aujourd'hui (l'exemple de la France), on peut apercevoir que ces transformations se font dans le cadre de la décentralisation et de l'autonomie locale qui englobe une autonomie financière pour une gestion des affaires publiques plus efficace et adaptée aux potentialités de chaque territoire. Ces dernières années, les pouvoirs publics algériens se sont penchés sur la réforme des relations Etat-collectivités locales par la refonte du code communal et le code de wilaya. Les finances locales sont au coeur de ce dispositif de changement. En effet, l'un des enjeux de la décentralisation repose sur le pouvoir financier des collectivités locales, pour la simple raison que ces dernières doivent contribuer au développement économique de leurs territoires. Cette réforme reste limitée faute de quelques contraintes qui compliquent sa mise en application. Ce document propose quelques pistes de réformes qui peuvent améliorer l'efficacité et mettre en place une réelle autonomie financière locale.

**Mots clés :** collectivités territoriales, finance locale, développement de territoire

**Code JEL :** R58, E62, P32

**Introduction :**

Les collectivités locales et essentiellement la commune, qui est la collectivité territoriale de base, devraient jouer un rôle important dans le développement territorial et rural. Pour ce faire, les collectivités locales doivent disposer des moyens financiers nécessaires, d'où la nécessité d'une réelle autonomie financière et de gestion. La réflexion sur les finances locales en Algérie soulève plusieurs questions; Existe-il une réelle autonomie financière locale en dehors des textes juridique? Quelles réformes adéquates pour les finances locales? Peut-on s'inspirer du modèle français? et quelles sont les contraintes et les limites d'application?

Ce papier fait l'objet d'une étude sur l'autonomie financière des collectivités locales et son importance dans le développement territorial afin de contribuer à l'éclairage des pouvoirs publics sur des choix importants qui les attendent pour amorcer une dynamique de développement territorial. Ce papier est organisé en deux grandes parties, la première met l'accent sur l'importance de l'implication des collectivités locales dans le développement territorial en prenant l'exemple de l'expérience française, un pays à la grande tradition de décentralisation. La deuxième partie se focalise sur l'étendu du pouvoir financier des collectivités locales françaises et le cadre juridique qui les régissent, afin de montrer ensuite que l'autonomie financière est un levier important pour l'investissement des collectivités locales. Pour proposer à la fin quelques pistes de réforme des finances locales en Algérie où la commune n'arrive pas à jouer pleinement son rôle d'acteur clé du développement territorial néanmoins, si indispensable pour mettre en place des initiatives telles que des dispositifs publics d'aide à la création d'entreprises qui constitue le premier moteur de tout développement territorial.

**I- L'importance du territoire dans le développement économique:**

Pendant des siècles, l'ajustement des sphères domestiques, économiques et politiques reposait largement sur l'Etat. La cohésion territoriale se construisait autour du lien national. Le rôle de l'Etat a toujours été dominant dans la vie quotidienne dans tous les domaines; par les politiques de l'éducation, de logement, des infrastructures, de la sécurité.

Cependant, actuellement le territoire prend une importance majeure dans le développement économique. Selon Alain Lipietz<sup>1</sup>, Le territoire est espace construit par le jeu d'acteurs multiples (entreprises, habitants, associations, élus locaux,...), il est une production collective. L'inadéquation de l'expression institutionnelle par rapport aux besoins peut créer des tensions au niveau social et économique: divergences de la démographie, de l'emploi, les difficultés pour concevoir et mettre en oeuvre des solidarités locales, des phénomènes préoccupants comme le renforcement des mouvements autonomistes, la désertification rurale ou la violence urbaine. Donc, les réponses au développement territorial ne peuvent être données de façon appropriée et uniforme au seul niveau de l'Etat et doivent être largement territorialisées sous l'influence de plusieurs phénomènes. Sur le plan économique, l'activité comporte une dimension spatiale fondamentale et se concentre de façon croissante dans les régions qui offrent le plus de ressources, les villes deviennent des vecteurs essentielles de la productivité globale, primordiale avec la nouvelle organisation d'un système productif plus réactif, plus innovant et plus exigeant en capacité humaine. Les territoires se désenclavent de plus en plus avec le développement des échanges, des transports et les nouvelles technologies. Néanmoins; cela concerne essentiellement les grands pôles d'activités et laisse à l'écart les zones rurales éloignées des grands axes de communications. Les initiatives locales peuvent constituer de bonnes réponses en termes

1\_ Rapport du Conseil d'Analyse Économique : « Aménagement du territoire », La Documentation française. Paris, 2001 - ISBN : 2-11-004789-5. p193

de développement économique, cependant, l'Etat à toujours un rôle à jouer dans l'architecture de système pour éviter les concurrences stériles entre les territoires et aider les acteurs locaux à définir leurs atouts pour mettre au point les stratégies les plus performantes. La coopération entre territoires peut préserver un certain équilibre entre les zones urbaines et rurales. Tous cela cadrés par des structures institutionnelles adaptées.

## **II- L'autonomie financière : un levier pour l'attractivité des territoires:**

Un territoire attractif est indispensable à la croissance, à la création d'entreprises, à la lutte contre le chômage et à la cohésion sociale. Pour cela, Les collectivités territoriales doivent disposer d'une certaine latitude d'action et de moyens financiers suffisants pour permettre d'aménager son territoire et de le rendre attractif pour les entreprises.

Les collectivités locales ont une grande responsabilité et elles sont directement impliquées dans la gestion des aides à la localisation des entreprises. La prime d'aménagement du territoire et l'ensemble des aides constituent une logique qui justifie l'implantation sur un territoire donné. Aujourd'hui, si les collectivités locales veulent attirer ou maintenir des entreprises sur leurs territoires, il faut se situer dans une logique d'incitation à la localisation des entreprises (aide à la prise de décision d'implantation). Le rôle d'une politique d'aménagement du territoire est d'assumer une logique de compétition entre territoires et de donner à chaque un de ces derniers le maximum de chance pour attirer les investisseurs.

## **III- L'autonomie financière des collectivités locales et le développement du territoire :**

Les collectivités locales peuvent constituer une dynamique dans la création d'emploi et faire face aux nouveaux besoins sociaux tels que : le développement de l'activité féminine, emplois liés aux loisirs touristiques, sportifs...etc. Ainsi, devant ces nouveaux besoins d'autonomie, de démocratie participative, d'actions tangibles, l'échelon local paraît irremplaçable, pour permettre le développement des nouvelles formes d'engagement associatif ou collectif et adapter les politiques publiques aux problèmes concrets rencontrés par les citoyens. Les territoires constituent donc des creusets indispensables à la croissance et à la bonne articulation des décisions entre les divers niveaux géographiques, ce qui devient un enjeu essentiel pour diminuer le chômage et renforcer la cohésion sociale; Un enjeu qui nécessite une autonomie et une certaine latitude d'action des collectivités locales sur les moyens financiers. Néanmoins, les territoires se caractérisent par la lenteur dans leurs évolutions. Le cadre institutionnel algérien de la gestion de territoires, très centralisé, n'a pas beaucoup évolué depuis l'indépendance. Les structures territoriales et le système de financement des politiques conduites par les collectivités territoriales ne sont pas adaptés aux évolutions économiques et sociales du pays. Il convient, donc, d'être lucide sur les faiblesses du dispositif institutionnel algérien qui n'est pas adapté à la recomposition des territoires, ni à la forte émergence d'un besoin de démocratie et de proximité, il s'agit donc actuellement de l'adaptation des cadres d'action des collectivités locales et leurs systèmes de financements à cette nouvelle donne. L'approfondissement de la réforme des finances locales a pour but l'amélioration de l'efficacité des politiques de développement économique. Afin de proposer quelques pistes de réforme, nous nous inspirons du modèle français et cela pour plusieurs raisons: 1. rapprocher notre système des standards internationaux. 2. notre législation fiscale est globalement inspirée du système juridique et administratif français. 3. la France reste notre principale partenaire en matière d'échanges économiques.

### **III-1- La fiscalité locale et l'autonomie financière des collectivités locales en France :**

La France est considérée comme un Etat unitaire centrale autour d'un pouvoir écrasant, cette image est le résultat de son passé. En réalité, le pouvoir financier public en France est beaucoup plus décentralisé que dans bien d'autres pays unitaires, y compris au sein de l'union européenne. On peut considérer que le modèle français de la finance publique relève de celui décrit par Richard BIRD (1993)<sup>2</sup> sous le vocable « multi-unit-finance », ce qui signifie que le principal reste l'Etat centrale et les collectivités sub-centrales les agents. Historiquement, la France est un pays à gouvernement unitaire et fortement centralisé, mais, en réalité cette idée est inexacte car l'autonomie des collectivités locales françaises est étendue, effective avec une large décentralisation garantie par le poids politique dont disposent les élus locaux. Cette autonomie est considérable aussi bien du point de vu de la mobilisation des ressources entre impôts, transferts et emprunts que de celui de l'usage des ressources, cette autonomie est exceptionnellement forte comparée aux autres pays d'Europe. La France figure parmi les pays où les collectivités locales disposent de fortes marges de manoeuvre fiscale. Depuis 2004, la décentralisation a été renforcée par une loi relative aux libertés et aux responsabilités locales.

#### **III-1-1- Le cadre juridique des finances locales en France :**

##### **a- Dans La constitution française :**

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré dans la constitution un article **72-2** qui stipule que : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi. Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine. Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre. Tout transfert de compétence entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution

2\_ Guy GILBERT, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France, Tendances et perspectives », Symposium organisé par la Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Québec, 13-14 Septembre 2001. p2

de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.»<sup>3</sup> Cet article de la constitution est à l'origine du principe selon lequel, les transferts de compétences vers les collectivités territoriales s'accompagnent des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Il faut signaler que la compensation financière des charges résultant des transferts de compétences doit respecter plusieurs autres principes pour assurer la neutralité des transferts, tant sur le budget de l'Etat que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. de ce fait la compensation financière doit être :

- **Intégrale** : ce qui signifie que les ressources transférées doivent être équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.
- **Concomitante** : tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences doit être accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.
- **Contrôlée** : le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).
- **Conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit au sein de l'article 72-2 de la constitution** : la loi organique du 29 juillet 2004 précise et fixe les conditions de mise en place de cette règle d'autonomie financière des collectivités territoriales.

#### **b- Dans la loi :**

Les collectivités locales en France ont connu plusieurs réformes qui ont modifiées profondément la structure des finances de ces entités. En 2004, le parlement français a adopté deux lois importantes qui ont modifiés les budgets des collectivités locales. La loi organique sur l'autonomie financière des collectivités locales du 29 juillet 2004, détermine et précise les dispositions nécessaires pour la mise en oeuvre des dispositions constitutionnelles selon lesquelles les ressources propres pour chaque catégorie de collectivités territoriales doivent représenter une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources et ne peuvent être inférieures au niveau constatés en 2003.

La loi, relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, a pour but de donner aux collectivités locales une place de plus en plus importante dans la vie quotidienne des citoyens par de plus grandes responsabilités en décentralisant de nombreuses compétences aux départements et aux régions, ces transferts sont compensés en privilégiant les ressources provenant d'impôts transférés aux collectivités locales. Ces réformes ont de profondes conséquences sur les budgets des collectivités tant en niveau qu'en structure, elles font sentir leurs effets sur la situation des finances locales en 2005 et 2006.

### **III-1-2- Organisation des collectivités locales en France et leur financement:**

Afin de montrer l'importance de l'autonomie financière dans le système français des finances publiques, nous exposons la structure des collectivités locales et leur mode de financement.

#### **a- Catégories de collectivités territoriales:**

En France les collectivités locales sont organisées en trois entités:- les communes de métropole et d'outre-mer auxquelles s'ajoutent-les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI), à l'exception des syndicats mixtes;- les départements de métropole et d'outre-mer auxquels s'ajoutent les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon;- les régions de métropole et d'outre-mer ainsi que la collectivité territoriale de Corse, auxquelles s'ajoutent les collectivités de Wallis et Futuna et la Polynésie française.

#### **b- Financement et notion de ressources propres:**

Les ressources propres sont constituées des éléments suivants: - le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette; - les redevances pour services rendus ; - les produits du domaine ; - les participations d'urbanisme; - les dons et legs et les produits financiers.

L'ensemble des ressources est constitué des ressources propres augmentées des dotations, des participations (participations d'autres collectivités, de l'Etat), des compensations (compensations fiscales, compensation des pertes de taxe professionnelle ou de redevances des mines) et des opérations réalisées pour le compte de tiers (travaux, opérations sous mandat). La loi organique exclut de cet ensemble les emprunts, qui ne constituent pas des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement. Enfin, les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie doivent également être écartés sous peine de comptabiliser deux fois une même ressource.

<sup>3</sup> La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, adoptée par le Parlement réuni en Congrès, le 17 mars 2003

**c- Autonomie financière en France :**

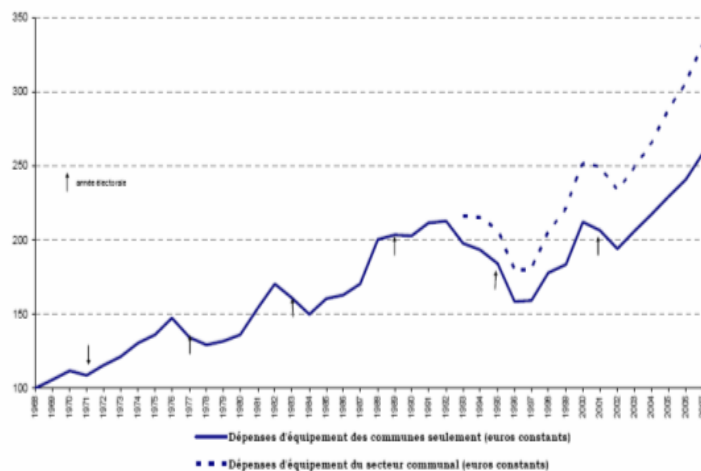
La loi organique prévoit le calcul d'un ratio d'autonomie financière pour chaque catégories de collectivités, la même loi garantit aux collectivités le maintien d'un taux plancher de ressources propres : donc, plus que son niveau, c'est l'évolution de ration qui importe :

**Tableau 1 : L'évolution du ratio d'autonomie financière en France**

	<b>Communes et EPCI</b>	<b>Départements</b>	<b>Régions</b>
Ratio 2003	60.8	58.6	41.7
Ratio 2004	61.3	63.4	40.8
Ratio 2005	61.2	66.4	44.1
Ratio 2006	61.8	65.5	48.1

Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2008

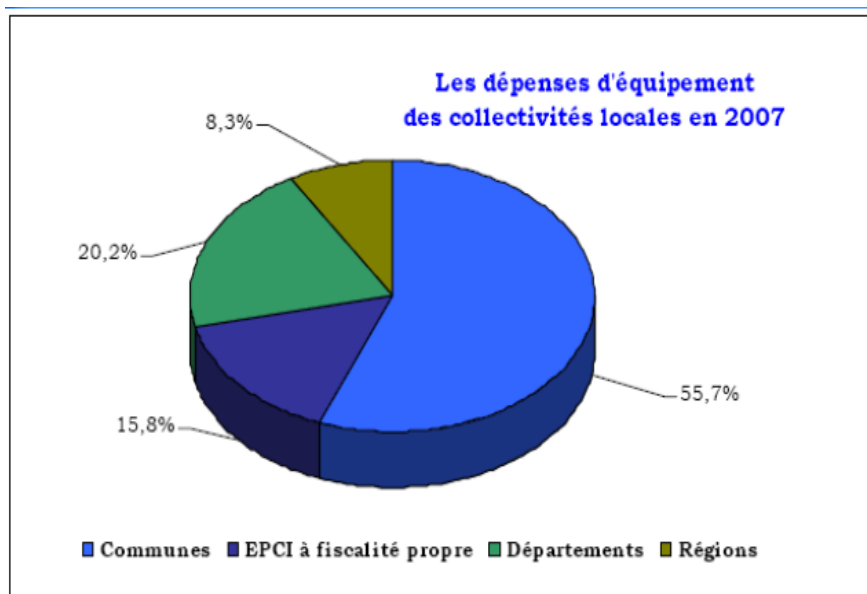
Comme le montre le tableau 1 ci-dessus, les ressources propres sont la principale source pour le financement des investissements suivis des dotations et des subventions de l'Etat. Les collectivités locales bénéficient de l'impact du dynamisme de l'investissement avec l'arrivée à maturité des projets communaux



Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2008

**Schéma 1 : Les dépenses d'équipement des communes et du secteur communal en France**

Le schéma 1 ci-dessus expose l'évolution des dépenses d'investissement des communes qui sont en perpétuelles augmentations, d'où l'importance de la contribution des collectivités locales dans le développement territoriale par différents projets d'investissement. La commune reste la cellule de base pour l'investissement local devant les départements et les régions (voir schéma 2)



Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2008

**Schéma 2 : Les dépenses d'équipement des collectivités locales en France (2007)**

**III-2- la structure des collectivités locales et leur financement en Algérie III.2.1.**

**III-2-1- Le financement des collectivités locales**

En Algérie les collectivités locales sont organisées en deux entités : la wilaya et la commune. La structure de leurs financements est présentée dans le schéma 3.

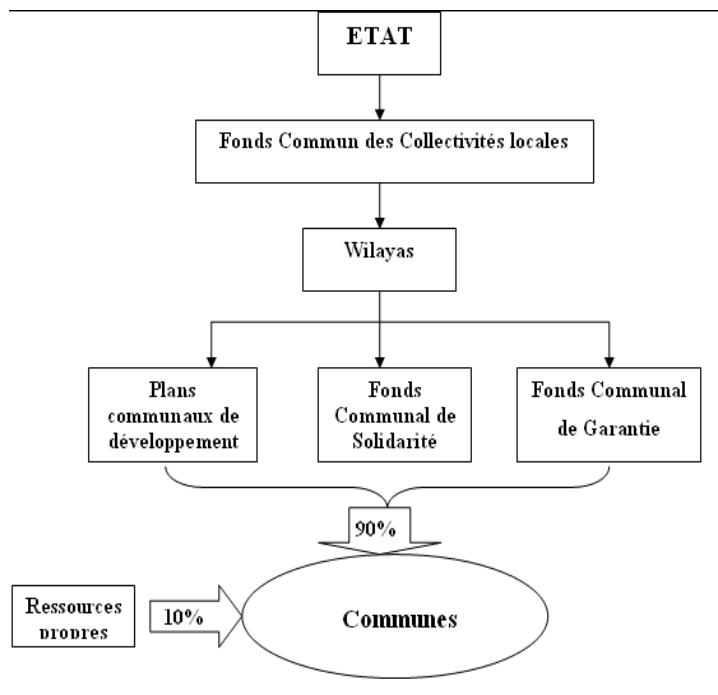
**a- Les recettes des communes:**

- **Des recettes fiscales:** - impôt sur l'eau, taxes funéraires, taxes d'assainissement
- **Des recettes domaniales et patrimoniales :** droits de voirie, places et stationnement dans les foires, halles, marchés, plages...
- **Les transferts de l'État transitant via le Fond Commun des Collectivités locales :** des subventions de fonctionnement, des subventions exceptionnelles (subventions d'équilibre ou subventions pour événements calamiteux ou imprévisibles), les dotations spécifiques allouées par l'État dans le cadre des Plans communaux de développement via le Fond Communal de Solidarité (dotation de péréquation destinées à financer des dépenses de fonctionnement) et le Fond Communal de Garantie (dotations d'investissement).

**b- Les recettes des wilayas :**

Elles sont principalement alimentées par des transferts, notamment via le Fond Commun des Collectivités locales.

Le FCCL est destinée à compenser l'éventuelle réduction dans les recettes fiscales de l'administration tout en veillant à cette péréquation selon des critères établis. Il verse des subventions pour aider les municipalités en déficits ; 1.200 sur 1541 communes en 2004 (FMI, 2005a)<sup>4</sup>.



Source : auteurs

**Schéma 3.** Structure de financement des collectivités locales en Algérie

Le gouvernement algérien s'est engagé au processus d'une décentralisation fiscale afin de permettre un meilleur financement pour les collectivités locales, à savoir : la fiscalité et les transferts du système de péréquation des recettes entre collectivités.

<sup>4</sup> Rapport N° 36270 – DZ, « people's democratic republic of Algeria, a public expenditure review: assuring high quality Public investment », document of World Bank Volume I, August 15, 2007. p 58

- **Fiscalité** : Les collectivités locales ne perçoivent pas tous les impôts et taxes qui sont prélevés et collectés sur leur territoire. Il n'y a qu'une partie des impôts tels que la Taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP) qui leur revient exclusivement. Les autres taxes et impôts ne leur reviennent que partiellement (TVA).

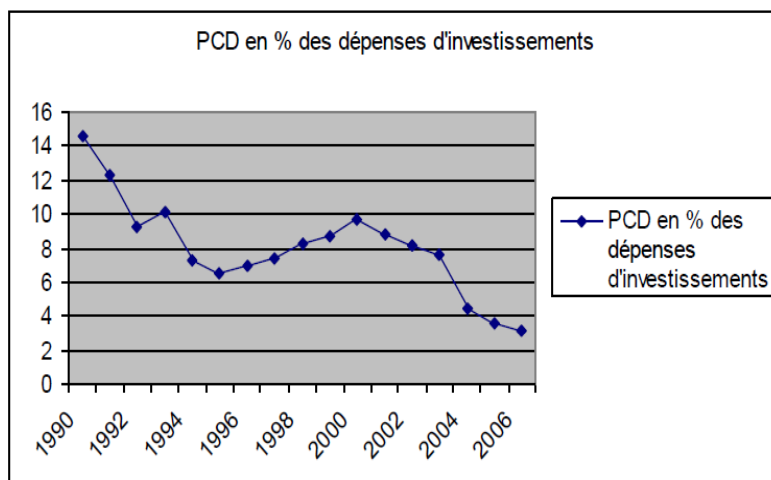
- **Le système de péréquation** : Les collectivités locales sont également financées à travers les transferts effectués par un système de péréquation des produits de la fiscalité et ce, afin de permettre une répartition équitable des ressources entre les collectivités locales. Il n'existe pas de fiscalité locale en Algérie, au sens d'une administration fiscale locale procédant au recouvrement des impôts et taxes revenant aux collectivités locales. Il y a, en fait, des impôts revenant totalement aux collectivités

locales, comme c'est le cas pour les versements forfaitaires, la taxe sur l'activité professionnelle et la taxe d'assainissement ; comme il existe des taxes revenant partiellement aux collectivités locales (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée). Toutefois, ces impôts et taxes sont recouverts par les services déconcentrés relevant, hiérarchiquement, de la Direction Générale des Impôts, structure centrale dans l'organisation du ministère des Finances.

### III-2-2- L'autonomie financière des collectivités locales en Algérie:

La loi n° 90-08 du 7 avril 1990 portant code de la commune dispose que « la commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi ». Le gouvernement a mis en oeuvre un vaste programme de décentralisation et déconcentration de l'Etat, programme qui a permis aux collectivités locales d'améliorer considérablement les conditions de vie des habitants. A cet effet, un cadre juridique a été créé à travers le code communal et le code des wilayas, qui définit les attributions des communes ainsi que les types de revenus fiscaux et non fiscaux auxquels les collectivités locales peuvent prétendre. Un Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) a également été créé pour financer les collectivités locales. Le FCCL joue un rôle central dans la redistribution des ressources entre les communes et les wilayas.

Nonobstant, L'autonomie limitée des collectivités locales a pour cause des contraintes de financement qui apparaît comme une lacune dans l'élaboration du budget du gouvernement. Cela est en grande partie lié aux particularités de la gestion de transferts intergouvernementaux en Algérie. Les Wilayas et les communes sont deux entités égales dans le cadre de leurs propres budgets. Elles sont administrées par des assemblées élues. L'exécution des programmes d'investissements publics peut relever des ministères centraux comme de l'échelon des collectivités locales. En règle générale, les départements ministériels se voient confier les projets de dimension nationale et les collectivités locales, ceux de dimension locale, sans que cela nuise à la cohérence de la politique nationale de développement. L'arbitrage initial de cette répartition est réalisé par le ministère des Finances, les autres ministères et les wilayas et l'arbitrage final relève du Conseil des Ministres.



Source: Rapport N° 36270 – DZ, document of World Bank 2007 (voir annexe)

Schéma 4. Les PCD en % des dépenses d'investissement en Algérie

Les plans communaux de développement (PCD) constituent l'essentielle source de dépenses d'investissement des collectivités locales. La contribution des collectivités locales dans l'investissement est très limitée et en persistante diminution depuis 2000. Vu l'importance de niveau d'investissement actuelle en Algérie on peut constater que l'Etat attribue de moins en moins de rôle aux collectivités locales dans le développement économique du pays.

#### IV- Critiques de la gestion de la finance locale en Algérie:

Les subventions exceptionnelles et les interventions du gouvernement central dans la préparation des budgets municipaux et de l'absorption des dettes que les municipalités doivent à certaines entreprises publiques, font que les collectivités locales, qui dépendent des transferts, n'arrivent même pas à gérer leur budget d'exécution. Elles reproduisent les anomalies constatées au niveau central. Le contrôle des budgets des municipalités est exercé par les walis qui représentent le gouvernement au niveau de la wilaya. Les walis sont également en charge de l'exécution du budget de wilaya. De plus, peu de wilayas et de municipalités ont un plan stratégique de développement. Les Wilayas et les municipalités préparent leurs budgets dans l'isolement stratégique et en l'absence de directives. Fondamentalement, les gestionnaires locaux ont tendance à considérer que la formulation du budget par le gouvernement central est un mal nécessaire imposé par l'Etat, en l'absence d'information et de planification au niveau locale. Les programmes de la gestion saine des finances publiques et de la décentralisation fiscale sont incomplets. La politique du gouvernement dans ces deux domaines ainsi que les résultats obtenus à ce jour ne sont pas présentés pour illustrer et répondre aux questions posées. Au-delà du manque de rapport sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre du projet de réforme qui date de 2002, ainsi que sur le système budgétaire actuel. La nouvelle réforme comporte plusieurs failles, les cadres légaux et institutionnels de la décentralisation ainsi que les contraintes de réussite de leur mise en oeuvre ne sont pas analysés. Les contraintes et les insuffisances de la décentralisation fiscale ne sont pas traitées, ce qui ne permet pas d'apprécier le bien fondé de la réforme actuelle. D'autre part, les aspects concernant l'efficacité dans la gestion, la transparence budgétaire, la participation citoyenne, les mécanismes de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile, le contrôle et la responsabilité dans la gestion des finances publiques qui sont les éléments essentiels de la modernisation budgétaire tant au niveau central que local, ne sont pas exposés.

De plus, l'économie algérienne reste vulnérable aux chocs extérieurs. Le secteur des hydrocarbures constitue le moteur de la croissance de l'économie algérienne. La prépondérance du secteur des hydrocarbures a profondément influencé la structure et la gestion de l'économie algérienne. Elle a affaibli les incitations à adopter une politique active pour diversifier l'économie et promouvoir la production des biens et services échangeables hors du secteur des hydrocarbures. Elle a aussi provoqué des distorsions au sein du régime fiscal en incitant les autorités à négliger d'autres sources de recettes tant au niveau local que central. Enfin, la dépendance du budget à l'égard des recettes d'hydrocarbures a contribué à une augmentation progressive des dépenses publiques et à une propension aux déficits. La faiblesse de la fiscalité interne et la vulnérabilité des Finances publiques à d'éventuels chocs externes La plupart des documents budgétaires n'expliquent pas comment les dépenses planifiées dans le budget de la commune, de la wilaya ou de l'Etat contribueront à atteindre les objectifs politiques économiques du gouvernement, de la wilaya ou de la commune, ni les informations sur les performances actuelles ou les risques des engagements financiers futurs. Pour les collectivités locales, il n'existe pas de cadre de la discipline budgétaire. Le niveau de transfert annuel, qui est lui-même problématique et discrétionnaire, est le seul budget officiel affecté aux wilayas et des communes. Il n'y a pas de contraintes sur le niveau de l'endettement ni sur l'octroi de subventions. Ainsi, les gouvernements infranationaux sont souvent engagés dans des arriérés de paiement avec les entreprises. L'expérience internationale montre que cette pratique conduit souvent à une dette locale insoutenable. Les informations disponibles ne permettent pas l'évaluation du niveau d'endettement des gouvernements locaux auprès du système bancaire. Le processus budgétaire, essentiellement à court terme, n'est pas utilisé pour améliorer l'allocation et l'efficacité des services publics correspondant aux priorités des citoyens. Le manque de budgétisation pluriannuel est également typique des gouvernements locaux. En outre, la budgétisation participative est inexistante. Seul un petit nombre de municipalités associent régulièrement les citoyens sur les questions budgétaires. Les dépenses futures sont des prévisions fondées sur les niveaux antérieurs, et les considérations d'efficacité sont absentes. Les gouvernements locaux reproduisent les inerties des pratiques de gestion budgétaires centrales. Peu de mesures d'incitations sont accordées aux hommes politiques locaux pour trouver des solutions créatives en termes de coûts et d'exercices pour améliorer l'efficacité de leur budget.

Il n'y a pas de moyens pour savoir si l'exécution du budget est affectée ou pas par des arriérés dans les transferts, non seulement sur une base annuelle, mais aussi sur une base mensuelle. Le partage des recettes des transferts en Algérie est fait sur une base irrégulière. Dans un mois donné, il peut y avoir plusieurs paiements, un paiement unique, ou pas du tout. En conséquence, le flux de paiements de transfert est instable. Cette volatilité des transferts compromet la capacité des communes et des wilayas pour couvrir le coût régulier de leurs services. Elle empêche également l'efficace de la prestation de services de proximité tels que : l'eau, l'assainissement, secteurs et de la route, et conduit à des interruptions de fourniture de service. Le contrôle et la surveillance de Budget des collectivités locales est faible et lourd, ni les municipalités ni les wilayas ne mènent régulièrement des audits internes. En outre, le Ministère de l'intérieur et les walis n'assure pas le suivi des communes. La Cour des Comptes n'a pas, à l'origine, de sanctions administratives, bien qu'officiellement elle détienne le pouvoir de le faire. Les citoyens et les utilisateurs possèdent encore moins de capacité de contrôle budgétaire. Le ministère de finance n'exige pas de rapports sur l'exécution des budgets municipaux. Ce qui explique le manque de rapport et d'information sur la fiscalité locale accessible au public. De même, le peu de rapports, qui existent, concernant l'exécution des budgets municipaux élaborés par une minorité de fonctionnaire, sont souvent fait en retard. Nonobstant, l'Algérie a réalisé de nombreux progrès dans le domaine du transfert progressif des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées en matière de développement économique, social et culturel, et la mise en oeuvre des principes de subsidiarité et de solidarité comme le montre les différents programmes de développement local inscrit au niveau des communes et des wilayas qui couvrent de très loin les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'adduction en eau potable, l'aménagement urbain. Cependant, le vaste programme de modernisation budgétaire et en

particulier l'adoption de la budgétisation par les résultats ainsi que la réforme de la fiscalité locale devraient permettre de réhabiliter les stratégies sectorielles, d'établir une meilleure cohérence entre les stratégies sectorielles et le budget, et de développer et consolider l'autonomie financière des collectivités locales. Ainsi, la réforme des finances locales et les nouvelles lois relatives à la commune et à la Wilaya, en cours de préparation prévoient la création progressive de centres d'impôts pour les petites et moyennes entreprises ainsi que pour les professions libérales. Il est également prévu la création des centres de proximité pour les petits contribuables gérés au forfait, ainsi que des inspections spécialisées sur la fiscalité locale, foncière, immobilière, agricole, etc. Enfin, cette réforme de la fiscalité devrait permettre de lutter contre l'évasion fiscale qui demeure relativement importante en raison notamment d'une économie informelle significative.

#### **V- Quelques pistes de réforme:**

Le niveau actuellement élevé des recettes fiscales pétrolières offre une opportunité historique aux pouvoirs publics d'approfondir les réformes entamées depuis déjà quelques années, notamment des finances locales, pour rapprocher nos systèmes des standards internationaux et améliorer le développement et la compétitivité du pays. Pour cela, il faudrait donner plus de pouvoir décisionnel aux collectivités locales. En outre, si l'Etat charge les collectivités locales de nouvelles missions, il doit au préalable mettre en place les moyens financiers adéquats et permanents. L'Algérie est déjà engagée dans le processus de mise en oeuvre d'un plan d'action pluriannuel pour la modernisation de son système budgétaire. En ce qui concerne la gestion et l'autonomie financière des collectivités locales, il est essentiel de revenir à son processus. On présente dans ce qui suit les principales mesures préconisées :

#### **V-1- La réforme fiscale:**

-La participation active, pleine et entière des collectivités locales au processus de développement par un approfondissement de la décentralisation et un élargissement des processus participatifs centrés sur les réflexes des citoyens, en élargissant le débat sur le projet de réforme fiscale des collectivités locales au sein de la population et ne pas le limiter uniquement aux cadres de l'administration centrale. Afin d'introduire une fiscale réelle en remplacement d'impôts et taxes à affectation spéciale. -L'initiation des programmes de sensibilisation des citoyens et partis politiques pour les encourager à prendre plus de responsabilité au niveau local. -Une claire délimitation des responsabilités et une définition très fine des missions et leur mise en adéquation avec les ressources propres des collectivités. -Le renforcement des ressources propres de la commune par une politique différente en matière patrimoniale et un plus grand engagement dans le recouvrement et la redistribution de l'impôt, par exemple : la réforme Taxe foncière sur les habitations totalement pour en faire à moyenne échéance, la ressource fiscale locale, à l'instar de ce qui se passe dans les pays développés. Le recensement devrait se faire sur la base d'un cadastre fiscal à mettre en place avec des mises à jour périodiques. -L'approfondissement de la réforme des fiscalités centrale et locale et l'amélioration de l'efficacité de toutes ces administrations doivent constituer de véritables axes de politiques publiques pour encadrer et élargir les politiques de développement économique et social.

1- Voir l'importance des recettes pétrolières, un objectif de 25% des recettes publiques à affecter aux collectivités locales serait faisable.

2- Réforme de la fiscalité locale: les efforts de l'État doivent être complétés par une meilleure cohérence entre les stratégies sectorielles et les budgets et une consolidation de l'autonomie financière des collectivités locales

3- Donner plus d'importance aux recettes de la fiscalité locale et ne pas se contenter du budget de l'État avec la responsabilisation des gestionnaires locaux.

-Mettre en place une nouvelle législation pour promouvoir des sous emprunts en vertu duquel le gouvernement central pourrait intervenir dans les wilayas et communes qui subissent des dettes non viables.

#### **V-2- Formation des ressources humaines :**

-Mettre en place un institut de formation spécifique aux gestionnaires locaux des fonds et des projets publics pour faciliter la mise à niveau et la formation de ces cadres ainsi que la culture du contrôle dans les administrations publiques locales. -Renforcer les capacités des élus des collectivités locales - APC et APW -, par des programmes de mise à niveau, à travers soit la création d'une école spécialisée, soit à travers des programmes spécifiques au sein de l'Ecole Nationale d'Administration pour les élus des APC et des APW, ainsi que pour les cadres des communes et des wilayas. -Mettre en place un système de formation des ressources humaines pour maîtriser la gestion des budgets et de pouvoirs décisionnels.

#### **V-3- Transparence et contrôle :**

- L'information fournie au parlement et au public doit être améliorée par une refonte des documents budgétaires et, plus largement, la diffusion des données fiscales. -La mise en place d'un Système National d'Information qui garantit l'accès libre et égal à une information fiable sur



les ressources et les dépenses, les priorités et les activités de l'Etat et des collectivités locales. - L'autonomie financière devrait être accompagnée de transparence, de mécanismes de contrôle et d'esprit d'initiative des élus locaux. - Les contrôles internes et externes devraient bénéficier de l'élaboration d'indicateurs pour mesurer les résultats. Mettre en place un système complet informatisé intégré de gestion financière. - L'avenir de suivi / évaluation du système à évaluation niveaux (wilayas, les ministères,) doit être mis en place. Sa mise en oeuvre devrait également permettre une évaluation de l'efficacité de la passation des marchés et la gestion des contrats, et l'adoption de des mesures correctives et transparentes. - À moyen terme, la transparence budgétaire devrait être institutionnalisée à tous les niveaux de gouvernement. Cela inclut les gouvernements locaux et la société civile dont la participation devrait être encouragée.

#### **V-4- Réformes institutionnelles :**

-Designier un cadre réglementaire et institutionnel qui attribue clairement les dépenses et les responsabilités en ligne avec la capacité administrative des gouvernements locaux. Ce cadre devrait envisager de mettre en place des incitations pour le transfert de ressources en échange de nouvelles responsabilités et de nouvelles dépenses. Une fois définie, les priorités nationales doivent être transmises aux municipalités pour les inciter à aligner leurs budgets, Condition nécessaire pour la livraison effective des transferts, sur des bases opportunes, fiables et normalisées, des Budgets de wilayas et les administrations municipales. -Le FCCL doit jouer un rôle central dans la redistribution des ressources et corriger les déséquilibres entre collectivités. L'introduction de la gestion participative pour conforter la démocratie représentative et intéresser les citoyens aux affaires de leur commune. -Le FCCL (fonds commun des collectivités locales) doit être repensé totalement dans son organisation et son fonctionnement avec surtout institution de normes et paramètres afin de rendre plus objectifs encore, le calcul et la distribution des subventions de fonctionnement et d'équipement. Par exemple, rendement fiscal par habitant, nombre d'enfants scolarisés, longueur des chemins communaux, déversement à l'égout, etc. Toutefois, la mise en application de ces réformes reste tributaire d'autres réformes faut de plusieurs contraintes et obstacles relatifs au mode de gestion actuelle et l'intérêt accordé à la contribution des collectivités locales dans la gestion des affaires publics. Ces obstacles relèvent de plusieurs domaines: Problèmes de communication, Contrôle,... etc.

#### **VI- Les obstacles d'application:**

L'absence d'informations détaillées sur le budget n'encourage pas une gestion saine des Finances publiques dans la mesure où elle limite considérablement la participation des citoyens à la prise de décision, et de ce fait la responsabilité de l'Etat vis-à-vis du citoyen. De plus, l'absence d'un mécanisme de communication et discussion des priorités entre les parties prenantes et les élus fait défaut. Certains élus réclament des formations spécifiques compte tenu du manque de moyens techniques pour comprendre tous les aspects du budget et souhaitent de ce fait bénéficier de programmes de mise à niveau.

En ce qui concerne de contrôle, la Cour des comptes manque de cadres techniques et de moyens matériels modernes nécessaires pour son travail, ainsi que de moyens humains pour assurer un contrôle efficace des finances des collectivités locales. La création d'une chambre de disciplines budgétaires ainsi que celle des chambres territoriales constitue des initiatives positives récentes prises par les autorités de la Cour des comptes pour renforcer le contrôle des Finances publiques. Ces initiatives devraient être également accompagnées de moyens humains adéquats. Effectivement, malgré la volonté affichée du gouvernement de transférer les pouvoirs aux autorités locales, la décentralisation fiscale se heurte à un certain nombre d'écueils, notamment ; la contrainte fiscale, les mentalités, les capacités institutionnelles et la responsabilité citoyenne.

#### **VI-1- La contrainte fiscale :**

La fiscalité locale actuelle limite drastiquement les moyens dont disposent les collectivités locales et les communes en particulier pour fonctionner. La plupart des communes sont déficitaires et ne survivent qu'à travers les transferts de l'Etat effectués à partir du Fonds de Compensation des Collectivités locales (FCCL). Dans certaines communes, les services sociaux tels que l'eau et l'assainissement ont été confiés aux entreprises publiques. L'une des raisons de ce phénomène est que la structure actuelle de la fiscalité locale ne permet pas à la commune de lever les ressources nécessaires à son fonctionnement. En effet, 90% des recettes des communes et Wilayas proviennent de la fiscalité alors que 10% seulement sont engendrées par les recettes des biens et services fournis par elles. La plupart des taxes collectées pour le compte de la commune et/ou de la wilaya ont été réduites ces dernières années, ce qui a lourdement affecté les communes. Par exemple, la taxe sur l'activité professionnelle qui est prélevée sur le chiffre d'affaires des industriels, commerçants et artisans est passée de 2,55% à 2%<sup>5</sup>. Cette taxe représente 90% des recettes fiscales des wilayas et des communes. Les recettes des vignettes auto ne sont pas non plus suffisantes pour permettre aux communes de réhabiliter les routes à l'intérieur du réseau urbain, et aux Wilayas de réhabiliter les routes départementales puisque 80% de ces recettes vont directement au FCCL et 20% au budget de l'Etat. Enfin, le mode de solidarité entre les collectivités locales et plus précisément la redistribution des quotes-parts financières par le FCCL se fait selon des critères arrêtés d'avance, qui ne tiennent pas compte de la situation particulière de chaque commune. les autorités locales souffrent d'un conflit d'attribution puisque les maires et les Walis ont une double casquette et représentent à la fois l'Etat et les populations.

<sup>5</sup> Rapport d'évaluation de la république Algérienne démocratique et populaire, MAEP n°4, juillet 2007.

## **VI-2- La contrainte qui porte sur les mentalités :**

En effet, bien que le code communal donne autorité aux maires de lever certains types de ressources, beaucoup de maires ne font pas usage de ce droit. Les maires ne sont pas encore habitués à prendre des décisions, faire de la publicité pour leur commune et prendre des initiatives pour mobiliser les ressources pour leurs communes. Beaucoup de maires n'ont pas, par exemple, utilisé les prêts et les crédits ou même les taxes de stationnement pour augmenter leurs ressources, alors qu'ils sont habilités à le faire. Certaines parties prenantes ont attribué cela au fait que certaines autorités locales semblent attendre tout de l'Etat, et choisir dans leurs attributions prévues par la loi les fonctions ou activités qui leur sont politiquement convenables.

## **VI-3- La contrainte des moyens humains et techniques :**

Plusieurs collectivités locales et les communes en particulier, n'ont pas les capacités humaines requises pour gérer les budgets locaux. Il semble avoir un problème de compétence surtout chez les élus qui siègent dans les assemblées populaires des communes et des wilayas. Les maires qui n'ont pas le niveau d'éducation requis ou les compétences techniques nécessaires pour gérer efficacement une commune ou valablement représenter leurs concitoyens dans une commission technique des assemblées populaires.

## **VI-4- La responsabilité citoyenne:**

Elle constitue le dernier type de contrainte à une véritable décentralisation fiscale. La population ne montre pas encore d'initiatives pour participer au processus de décentralisation. 30 années d'économie planifiée ont créé des habitudes chez beaucoup de citoyens qui attendent encore tout de l'Etat ou alors hésitent encore pour des raisons diverses, à s'impliquer activement dans le processus de prise de décision au niveau local. Ces contraintes expliquent en partie pourquoi les efforts actuels du gouvernement n'ont pas jusqu'à présent produit les résultats escomptés.

## **Conclusion :**

A l'intérieur comme à l'étranger, notre système fiscal notamment locale est décrié tant pour sa lourdeur, la complexité de ses procédures que pour ses taux d'imposition considérés comme prohibitifs. Les réformes préconisées dans cet article vont dans le sens des constatations faites par la communauté nationale et internationale des fiscalistes, hommes d'affaires et universitaires et visent donc à rendre, à brève échéance, notre système fiscal simple et performant. Même la fiscalité locale n'échappe pas à la règle puisqu'elle constitue la contrainte la plus importante pour atteindre une autonomie financière réelle des collectivités locales qui servira à amorcer une dynamique de développement territorial, et l'exemple du modèle français le confirme où les collectivités territoriales jouent pleinement leur rôle dans le développement du territoire à travers une large autonomie financière locale et une association profonde « collectivités-Etat ». L'efficacité des dispositifs relatifs à la création d'emplois, par exemple, peuvent être améliorés si les collectivités locales prenaient plus de responsabilité dans leur gestion et leur mise en oeuvre.

## **Références :**

- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales : « Les finances des collectivités locales 2006 », 05 juillet 2006
- Rapport de l'Observatoire des Finances Locales : « Les finances des collectivités locales 2008 », 1er juillet 2008
- Rapport du Conseil d'Analyse Économique : « Aménagement du territoire », La Documentation française. Paris, 2001 - ISBN : 2-11-004789-5
- Rapport préparé pour le comité directeur des autorités locales et régionales (CDLR), « Gestion financière des collectivités locales », Les éditions du Conseil de l'Europe, 1993
- Rapport N° 36270 – DZ, « people's democratic republic of Algeria, a public expenditure review: assuring high quality Public investment », document of World Bank Volume I, August 15, 2007
- Rapport national sur le développement humain, Algérie 2006, CNES 2007
- Rapport d'évaluation de la république Algérienne démocratique et populaire, MAEP n°4, juillet 2007
- Rapport du groupe de travail, « Les relations entre l'État et les collectivités locales », Décembre 2007
- Guy GILBERT, « Les finances des collectivités décentralisées et les relations financières entre niveaux de collectivités en France, Tendances et perspectives », Symposium organisé par la Commission sur le Déséquilibre Fiscal, Québec, 13 – 14 Septembre 2001

## ANNEXE 1 : Dépense d'investissement du gouvernement par secteur

Total investment expenditures (%)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Actual expenditures															Budget (1)	
Industry	6.9	5.3	3.5	2.9	2.0	2.1	1.9	2.5	3.5	3.2	2.3	1.7	1.5	1.0	0.0	0.0	0.0
Agriculture - Water	13.4	10.9	7.0	7.5	6.2	6.7	8.2	10.5	15.0	14.4	13.5	13.8	20.4	14.7	15.8	12.6	8.4
Productive services	0.3	0.1	0.2	0.1	0.3	0.6	0.6	0.6	1.3	1.4	0.6	1.0	1.7	2.2	1.6	2.5	3.1
Infrastructure (Econ. & admin.)	22.7	17.7	10.9	12.2	9.8	9.5	11.6	14.9	18.7	19.9	20.0	19.5	18.7	18.0	16.3	23.3	23.2
Education - Formation	12.0	8.9	7.1	7.7	6.8	6.6	8.2	10.5	13.5	13.2	12.2	12.3	11.1	10.6	10.0	8.7	8.8
Social and culture sectors	3.4	2.4	2.2	2.2	2.7	2.6	2.7	2.6	3.6	3.5	3.9	3.8	5.5	5.6	5.0	4.9	4.4
Housing	0.3	0.2	0.1	2.2	2.7	1.6	3.0	3.6	21.1	22.8	21.8	18.9	17.6	13.2	10.7	7.2	9.7
N.E.C.	16.7	10.9	8.4	9.9	10.9	11.5	14.6	17.7	7.3	6.8	7.1	5.2	4.5	4.8	6.3	12.5	14.8
Local devel. plans (PCD)	14.6	12.3	9.2	10.1	7.3	6.5	7.0	7.4	8.3	8.7	9.7	8.8	8.2	7.6	4.5	3.6	3.2
Short-Term Investment	90.4	68.9	48.4	54.8	48.7	47.7	57.7	70.3	92.2	93.9	91.0	85.0	89.2	77.7	70.2	75.3	75.6
Capital operations	9.6	31.1	51.5	45.2	51.3	52.3	42.3	29.7	7.8	6.1	9.0	15.0	10.8	22.3	29.8	24.7	17.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

(1) Appropriations (Crédits de paiement - CP)  
Source: Ministry of Finance. The year 1998 includes the reclassification of a few budgetary line items, which explains the major shifts observed.

Source: Rapport N° 36270 – DZ, « people's democratic republic of Algeria, a public expenditure review: assuring high quality Public investment », document of World Bank Volume I, August 15, 2007

## ANNEXE 2 : Ratio d'autonomie financière en France de 2003 à 2006

Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales :  
« Les finances des collectivités locales 2008 », 1er juillet 2008

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	54,80	23,50	6,26
Autres ressources (en Md€)	35,38	16,63	8,74
Ressources totales (en Md€)	90,18	40,13	15,00
<b>Ratio constaté pour 2003</b>	<b>60,8%</b>	<b>58,6%</b>	<b>41,7%*</b>

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	57,21	30,17	6,54
Autres ressources (en Md€)	36,13	17,43	9,49
Ressources totales (en Md€)	93,34	47,60	16,03
<b>Ratio constaté pour 2004</b>	<b>61,3 %</b>	<b>63,4%</b>	<b>40,8%</b>

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	59,54	33,52	8,16
Autres ressources (en Md€)	37,71	16,98	10,36
Ressources totales (en Md€)	97,25	50,51	18,52
<b>Ratio constaté pour 2005</b>	<b>61,2 %</b>	<b>66,4%</b>	<b>44,1%</b>

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ressources propres (en Md€)	63,45	36	9,57
Autres ressources (en Md€)	39,20	18,97	10,33
Ressources totales (en Md€)	102,65	54,98	19,90
<b>Ratio constaté pour 2006</b>	<b>61,8 %</b>	<b>65,5 %</b>	<b>48,1 %</b>