

charge , de façon pérenne, comme il fait obligation à l'État de compenser toute réduction des ressources d'origine fiscale dévolues par loi à la commune , suite à une mesure prise par l'État en la matière .

**D**e même que la loi fait obligation à l'État de compenser toute suppression ou réduction des ressources d'origine fiscale dévolues par la loi à la commune, suite à une mesure prise par l'État en la matière .

**L**a réalisation de l'adéquation des ressources et des missions ne peut à elle seule venir à bout des difficultés financières des Communes L'orthodoxie budgétaire et la rigueur , dans l'exécution des dépenses , sont érigées comme un principe de base .

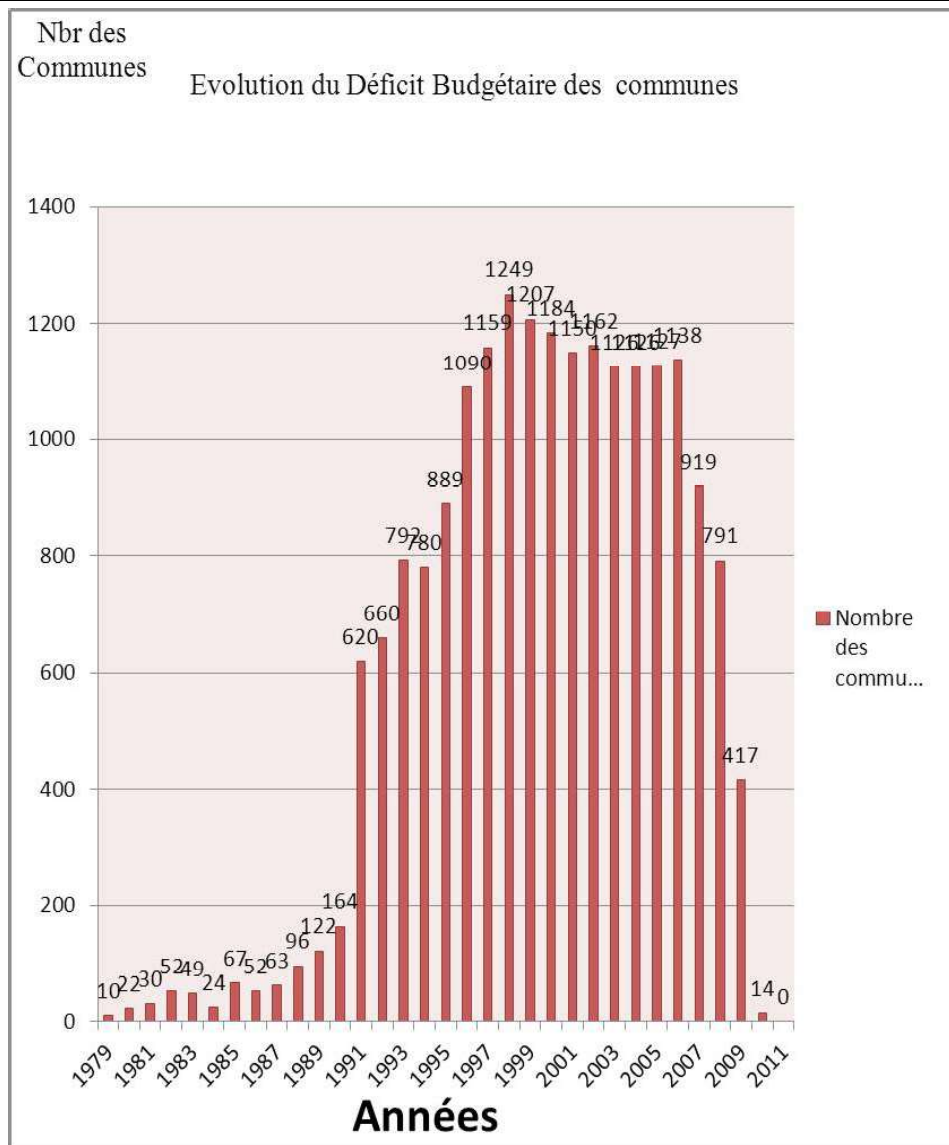
**E**n conséquence, la loi prévoit des dispositions contraignantes, en matière d'ouverture de crédits pour éviter l'endettement des Communes , source d'aggravation du déficit budgétaire.

**I**l y est également prescrit que toute subvention accordée aux Communes est grevée d'affectation spéciale et assujettie à un cahier des charges , dans le cadre de contrats programmes détaillés, engageant la responsabilité des autorités Communales .

**D**e ce fait, la traçabilité de l'affectation des ressources Communales devra être maîtrisée et le traitement des dépenses, qu'elles revêtent un caractère économique ou social, sera dorénavant basé sur la rigueur et la rentabilité.

**L'**avènement de l'intercommunalité est consacré comme nouvelle forme d'organisation tenant compte de l'émergence de besoins socio-économiques, partagés entre plusieurs communes .

**A**insi , il sera désormais possible à deux ou plusieurs communes d'une même ou de plusieurs wilayas, pour peu que leurs territoires respectifs soient d'un seul tenant , de s'associer pour aménager et développer, en commun, leurs collectivités et assurer des services publics, dont ils ont la charge , en mutualisant leurs moyens .



### e) La loi relative à la commune

La loi rappelle l'absolue nécessité de veiller à ce que la Commune dispose obligatoirement des ressources indispensables à la couverture des dépenses découlant de la prise en charge des missions qui lui sont confiées par les lois et règlements .

Elle précise, également , que toute charge nouvelle ou transférée par l'État à la commune doit être accompagnée de la ressource nécessaire à sa prise en

La résorption constatée durant ces trois dernières années est due à un contrôle plus rigoureux et strict de la part des services du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales qui axent leur travail principalement sur :

- La sincérité des prévisions des recettes et des dépenses
- La budgétisation des dotations de l'Etat et du Fond Commun des Collectivités Locales
- La prise en compte des excédents de recettes dégagés par les comptes administratifs des exercices antérieurs .
- La bonne maîtrise des dépenses obligatoires

Pour l'exercice **2011**, aucune commune n'a enregistré un déficit budgétaire, il en est de même pour **2012** .

### c) Le contrôle préalable des dépenses engagées

Il est à rappeler que dans la comptabilité publique l'engagement est la phase préliminaire d'exécution d'une dépense qui donnera lieu ultérieurement à un paiement .

D'après l'article **19 de la loi N° 90-21 du 15-08-90** relative à la comptabilité publique, l'engagement résulte d'un acte précis " **par lequel est constatée la naissance d'une dette** " ; autrement dit, c'est l'acte qui fait naître à l'encontre d'une personne publique une dette de la quelle résultera une charge budgétaire .

A cet effet et sur insistance du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales un arrêté interministériel a soumis les dépenses des sections de fonctionnement et d'équipement et d'investissement des budgets communaux au visa du contrôle financier à priori .

L'application du contrôle préalable aux budgets communaux à partir de l'**année 2010** va conduire à une meilleure maîtrise des dépenses et à l'amélioration des conditions qui entourent l'exécution et la gestion budgétaires .

### d) La résorption des déficits budgétaires

Le nombre des budgets déficitaires a atteint des chiffres records durant les deux dernières décennies ou plus de **1200** communes ont enregistré des déficits en **1998 et 1999** pour atteindre plus de **1100 communes déficitaires de 2000 à 2006** et enfin de décroître de **919 en 2007 et atteindre 14 communes déficitaires en 2010.**

Les causes essentielles ayant provoquées ces déséquilibres budgétaires étaient liés :

- Aux débits d'offices nés principalement de contentieux foncier
- A la faiblesse des ressources fiscales de certaines communes à vocation agro-pastorale .
- Aux reports des excédents de dépenses des années antérieurs (cumul des déficits non résorbés).
- A l'inexistence d'un patrimoine productif de revenus.

contractées auprès de la **CNEP**, en vue de la réalisation de logements sociaux, évaluées **32 milliards DA**

### **B - Mesures destinées à améliorer les ressources financières des collectivités Locales.**

Afin d'optimiser les recettes fiscales des collectivités locales et principalement celles des communes, les mesures ci-après ont été insérées dans la loi de finances complémentaire pour **2008**, à savoir :

- L'affectation au profit des communes de **50 %** du produit de l'**IRG** sur les revenus locatifs (**article 2**) ;
- La révision à la hausse de la taxe spéciale sur les permis immobiliers, notamment au niveau des grandes agglomérations (**article 25**) ;
- L'extension de la taxe de séjour à l'ensemble des communes, avec une révision de son tarif à la hausse de manière pondérée, selon la classification des centres d'hébergement concernés (**article 26**) ;
- La révision à la hausse de la redevance due à l'État, la wilaya ou la commune au titre de l'installation d'ouvrages sur leur domaine public respectif en vertu de permission de voirie par des personnes physiques ou morales de droit public ou privé (**article 43**)
- L'affectation des quotes parts, de l'ensembles des taxes écologiques, réservés à l'État au profit des communes (**article 46**) ;

### **C- Mesure destinée à instaurer la rationalisation et la modernisation de la Gestion des collectivités locales**

L'amélioration de l'encadrement des services financiers des collectivités locales par l'ouverture, au titre de la loi de finance complémentaire pour **2008**, de **3.200 postes budgétaires** de cadres financiers, comptables et informaticiens à l'indicatif des collectivités locales. (**Loi de Finance Complémentaire pour 2008**) .

- De donner aux communes les moyens d'accomplir pleinement leurs missions et de les placer ainsi en capacité d'agir de manière à la fois mieux assurée, plus efficace et plus durable dans la gestion des affaires locales et dans la prise en charge des services publics de proximité .
- De concrétiser l'objectif d'approfondissement de la culture de la décentralisation, à travers la formation des cadres et élus locaux et la conduite participative de la modernisation des moyens et méthodes de gestion .

A cet effet le conseil interministériel du **15 décembre 2007** avait consacré ses travaux au dossier relatif à la réforme de la finance et de la fiscalité locales en donnant les orientations et directives suivantes :

- L'objectif principal de la réforme doit améliorer les recettes propres des collectivités locales en vue de leur permettre de s'impliquer plus intensément dans le développement économique et social et répondre avec meilleure efficacité aux attentes des citoyens .
- La réforme projetée ne doit pas se limiter aux aspects financiers et fiscaux. Elle doit prendre en charge également les insuffisances enregistrées par les communes, notamment en matière d'encadrement des services financiers et fiscaux locaux.

#### **b) Les résultats de la 1<sup>re</sup> étape**

Certaines actions à court terme ont été prises par les pouvoirs publics afin d'améliorer la situation financière des collectivités locales et qui concrétisées à travers les mesures ci après :

##### **-A Mesures destinées à remédier aux difficultés de trésorerie:**

- L'autorisation pour les communes de procéder, durant le premier trimestre civil de chaque année, au mandatement à découvert, des dépenses à caractère obligatoire (**article 16 LF 2009**) ;
- La prise en charge en totalité des dettes des assemblées populaires communales évaluées à **22,3 milliards DA** ;
- La prise en charge des dettes des assemblées populaires communales

## II LA PERSPECTIVE DE LA REFORME DE LA FINANCE ET DE LA FISCALITE LOCALES

L'audit préliminaire du système d'avant **2007** au regard du diagnostic que nous venons de voir avait relevé donc des insuffisances et des dysfonctionnements liés pour l'essentiel à :

- L'existence d'un grand nombre de communes non viables ;
- Un faible revenu généré par le patrimoine local ;
- L'inégale répartition des ressources entre l'État et les collectivités locales ;
- Des insuffisances du système de répartition des ressources du Fonds Commun des Collectivités Locales ;

### a) Les objectifs de la réforme

La réforme du système des finances et de la fiscalité locales revêtait, à la fois, un caractère urgent et stratégique

**Quant à l'urgence, la réforme vise :** à endiguer au plus vite une tendance lourde de conséquences sur la viabilité financière de la plupart des communes, comme le démontre la multiplication par **10**, en une décennie à peine, du nombre de budgets communaux déficitaires et l'accélération de la spirale de l'endettement des communes, non pour des besoins d'investissements créateurs de richesses, mais pour couvrir des charges ordinaires de fonctionnement. Comme elle vise également à inscrire dans les faits le droit des citoyens à un service public de qualité et la mise en adéquation des ressources affectées aux collectivités locales avec leurs besoins réels.

**Quant à la dimension stratégique, la réforme vise à :**

- Clarifier définitivement les missions, les compétences et les responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales, dans le cadre du respect du principe consacré de la décentralisation.

conférées aux communes. En effet , les déficits dont souffrent les  $\frac{3}{4}$  des communes sont à rechercher d'abord dans le caractère excessivement extensif de leur plan de charge, celui-ci étant par ailleurs non corrélé avec l'évolution de leurs ressources financières. Dans ce plan de charge , figurent des attributions propres aux communes, mais également des activités que doivent accomplir les communes au titre de divers transferts et délégations de missions incombant aux services de l'État .

- La structure des dépenses communales se situait à hauteur des % suivant :
  - **60 %** réserve aux frais de personnels
  - **10 %** réserve à l'autofinancement
  - **07 %** réserve au F W P S
  - **02 %** réserve au Fonds de Garantie

#### **f) L'enchevêtrement des missions de l'État et des Collectivités Locales**

La confusion entre les missions de l'État et celle des collectivités locales, générateur de pressions financières supplémentaires sur les communes est due :

- **Au** transfert aux communes, de missions nouvelles , qui génèrent un accroissement continu des charges, sans contrepartie financières ;
- **A** la prise en charge par les collectivités locales de certaines missions relevant de la compétence de différents départements ministériels ( Education, Santé, Culte etc ...);
- **A** la prise en charge par les collectivités locales de certaines dépenses découlant de la sous évaluation des enveloppes budgétaires destinés à la réalisation de certains investissements publics sectoriels ( Education, Habitat, Santé, Hydraulique etc ...)



pastoralisme) étant défiscalisés.

Nous verrons le système de solidarité inter-collectivités locales comment traiter ce sujet.

#### c) La faiblesse de la ressource humaine locale

Ce sujet sera traité par la communication relatif à la ressource humaine locale qui portera essentiellement sur le nouveau statut des fonctionnaires appartenant à l'administration territoriale .

#### d) L'endettement récurrent des communes

Une dichotomie importante est à relever concernant ce sujet, en effet l'endettement au sens budgétaire du terme consiste à contracter des dettes qu'il faudra rembourser ; le cadre budgétaire prévoit ainsi l'emprunt comme source de financement et les modalités de son remboursement.

L'endettement dont il est question est un engagement de dépenses au regard de situations exceptionnelles et urgentes dont on a pas pu honorer faute de contre partie financière.

Nous verrons dans le thème réservé à cette problématique la genèse ainsi que la prise en charge de son assainissement .

#### e) L'accroissement considérable des déficits budgétaires

Depuis la fin des années 80, on assiste à une augmentation rapide et régulière de communes déficitaires qui a atteint en 1998 1249 soit plus des  $\frac{3}{4}$  des communes du pays .

- Les communes déficitaires sont **essentiellement des communes rurales** (près de  $\frac{2}{3}$  de l'ensemble des communes déficitaires) contre  $\frac{1}{3}$  de communes urbaines. Parmi les communes déficitaires, **ce sont principalement les communes issues du découpage de 1984 qui sont concernées**. Ces communes qui sont aujourd'hui encore confrontées à des difficultés structurelles pour équilibrer leurs budgets , constituent l'effectif principal des collectivités éligibles aux aides du **FCCL** et de l'État .
- Les causes de cette situation sont multiples mais la raison essentielle se trouvent dans l'inadéquation des moyens et des missions

Dans une seconde partie nous aborderons la perspective de la réforme de la finance et de la fiscalité locale qui revêt à la fois un caractère urgent et stratégique . En donnant aux communes les moyens d'accomplir pleinement leurs missions.

Cependant l'analyse ne doit donc pas se focaliser sur la seule question de l'équilibre budgétaire, mais doit s'élargir à un diagnostic visant également à situer les contraintes et insuffisances qui empêchent les communes de développer des processus plus efficaces d'administration locale en gérant rationnellement leurs ressources, en exploitant leurs potentialités et en rentabilisant la gestion de leur patrimoine .

## I - LE DIAGNOSTIC DU SYSTEME ACTUEL

### a) Une mosaïque d'impôts et taxes

Consacrée par le langage administratif courant l'expression "**fiscalité locale**" n'est pas tout à fait exacte car les collectivités locales ne disposent en réalité d'aucun "**pouvoir fiscal**" proprement dit .

L'article 122 de la constitution stipule en effet qui relèvent de la compétence du pouvoir législatif :

- La création, l'assiette et le taux des impôts, contributions, taxes et droit de toute nature .

Ce pouvoir est donc détenu par l'État , même pour la fiscalité dite locale dont le produit intégral est affecté aux collectivités locales.

Ce bref rappel permet de comprendre que la marge d'intervention est limitée pour celles ci qui dépendent d'une redistribution de la fiscalité ordinaire (20%) .

Nous verrons dans la communication relative à ce sujet les particularités de cette problématique.

### b) Une structure fiscale favorisant les régions industrielles et ou commerciales

Hormis les villes ou existent un gisement fiscal, plus de 900 communes rurales ont une vocation agricole et/ou pastorale et doivent avoir recours aux dotations de l'État ou du F C C L . Ces deux secteurs (agriculture et

les entraîner dans la **"spirale du déficit"** et de l'endettement cumulatif. Pour nombres d'entre elles, la confection du budget, acte primordial contribuant à façonner le futur de la commune, se réduisait à un exercice laborieux, tant la recherche de l'équilibre financier était devenue une question majeure .

Il est important de rappeler que l'équilibre des dépenses et des recettes du budget communal, tant en fonctionnement qu'en équipement, demeure d'abord une obligation légale (**article 183 de la loi relative à la commune**) . Mais au-delà de cette dimension formelle, c'est toute la question de la viabilité financière des communes concernées qui est posée, et qui met en jeu leur capacité à assumer correctement leurs missions et à répondre aux attentes de la population .

La fragilité et la précarité financière des communes constituaient évidemment un frein à leur action et contribuèrent à entamer leur image et leur crédibilité non seulement auprès des citoyens et des usagers des services publics locaux mais également auprès de leurs partenaires, fournisseurs et prestataires de services divers (engagements souvent non honorés, insolvabilité,...). Cette situation alimentait un processus de dégradation continue de l'institution communale, considérée à juste titre comme la pierre angulaire de l'édifice institutionnel.

Nous verrons dans une première partie de cette communication le diagnostic du système actuel en axant sur la problématique de la finance et de la fiscalité locales qui est toujours posée en termes d'inadéquation entre les missions dévolues aux collectivités locales et les moyens mis à leur disposition, situation qui s'est traduite par une dégradation structurelle de leur ressources, se caractérisant par :

- Un endettement récurrent des communes ;
- Un accroissement considérable des déficits budgétaires ;
- Un enchevêtrement des missions de l'État et des collectivités locales.

## **Les Finances des collectivités locales : Diagnostic actuel et perspectives de réforme**

**KERRI Azzedine**

Directeur des Finances Locales au Ministère de l'intérieur et des Collectivités  
Locales.

### **INTRODUCTION**

Telle que définie par l'article 1<sup>er</sup> du code communal **" La Commune est la collectivité territoriale de base de l'État "** jouant ainsi un rôle de premier plan dans la satisfaction des besoins collectifs liés à la vie quotidienne des citoyens. Outre ses fonctions administratives traditionnelles de représentation de l'État et de relais de son action, les communes ont un vaste champs d'attributions en matière de création et de gestion de services publics locaux, d'infrastructures et d'équipements de proximité, de prise en charge de diverses prestations d'intérêt collectif.

Elles sont l'acteur de proximité, par excellence, pour tout ce qui touche à "la vie dans la cité"

L'accomplissement de ces multiples missions, nécessitent des capacités appropriées en termes d'organisation et de maîtrise des techniques et méthodes de gestion, mais également, en termes de moyens d'action, notamment en ressources humaines et financières.

En matière de moyens financiers, les communes sont censées compter, avant tout, sur leurs ressources propres, les aides de l'État et de la wilaya venant en complément, voire en substitution en cas de besoin. La réalité est différente. Dans leur grande majorité, les communes éprouvaient des difficultés à équilibrer leurs comptes et à subvenir aux lourdes charges qui leur incombait, ce qui se répercutait négativement sur le niveau et la qualité de leurs prestations et de