

DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ALGERIE : LA RENTE PETROLIERE JOUE-T-ELLE UN ROLE ?

Kamel MOULAI¹

RESUME

Les réformes engagées en Algérie depuis 1989 se sont fixées pour objectifs de décentraliser la décision publique (loi 90-08 portant code communal) et de transformer le rôle de l'Etat de celui d'entrepreneur à celui de régulateur. Plusieurs facteurs à notre sens empêchent ce processus d'aboutir : d'un côté, la conception de l'administration publique demeure sous l'influence de l'héritage colonial dans ce domaine (le Jacobinisme) et du système socialiste prôné après l'indépendance, de l'autre côté, comparativement aux « Etats non rentiers », nous nous interrogeons ici sur le rôle de la rente pétrolière dans la faiblesse de l'incitation de l'Etat à se décentraliser en Algérie. Puisque selon la théorie de l'Etat rentier, la décentralisation devient encore plus problématique dans le sens où l'Etat central, ayant les moyens financiers nécessaires pour mener sa politique publique au niveau local, n'est pas incité à mettre en place un système fiscal local, une décentralisation effective de la décision publique, en conséquence.

Mots clés : Algérie, wilaya, Tizi –Ouzou, action publique locale, décentralisation, Etat rentier, fiscalité locale.

INTRODUCTION

S'il n'est plus aujourd'hui d'actualité de s'interroger sur l'opportunité de l'intervention de l'Etat dans la vie économique, la question de l'organisation de cette intervention ne semble pas arrêter de susciter le débat, aussi bien dans le milieu académique que politique. Est-il préférable de centraliser la décision publique ou au contraire, faudrait-il la décentraliser ? Que doit-on laisser à l'administration centrale ? Que transférer aux échelons locaux ?

¹ Université Mouloud MAMMARI de TIZI-OUZOU

Comment peut-on combiner les deux options ? Ces questions sont parmi celles qui alimentent généralement ces débats.

En Algérie, la conception de l'administration publique n'a pas connu de grands changements depuis l'indépendance, elle porte encore le poids et les empreintes de deux systèmes d'administration foncièrement centralisateurs : le jacobinisme hérité du système colonial d'administration et le socialisme soviétique prôné après l'indépendance. Les réformes engagées depuis 1989 se sont, pourtant, fixées pour objectifs de décentraliser la décision publique (loi 90-08 portant code communal) et de transformer le rôle de l'Etat de celui d'entrepreneur général à celui de régulateur.

Dans ce travail nous avons tenté d'apprécier la décentralisation de la décision publique, en nous focalisant sur le rôle que joue la wilaya comme échelon intermédiaire entre l'administration centrale et la commune. Pour ce faire, nous avons choisi de répondre à la question de savoir **quel est le rôle de la wilaya, en tant que échelon territorial intermédiaire, dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique locale en Algérie ?**

Pour tenter de répondre à la question, nous avons essayé de croiser l'analyse des textes de lois organique des collectivités locales en faisant ressortir le rôle de la wilaya en matière de la conception avec l'étude de la mise en œuvre de la décision de financement de l'équipement au niveau local en Algérie. cela nous renseigner sur le degré de la décision publique locale. La wilaya de Tizi-Ouzou nous sert de cas d'étude.

Dans le but d'éclairer la réalité de la décentralisation en Algérie, nous avons opté pour la théorie d'économie publique dans sa branche « le fédéralisme financier », pour montrer les fondements et les limites de la décentralisation, avant d'exposer les modèles répartitions des tâches et des ressources financières entre l'échelon central et l'échelon local, en présence. Afin de tenir compte de la spécificité de la réalité algérienne, nous avons tenté une explication par le concept de « l'Etat rentier », emprunté aux sciences politiques.

1- Les justifications et les limites de la décentralisation selon la théorie du fédéralisme financier¹

Même si l'analyse des fondements théoriques de la décentralisation selon la théorie du fédéralisme financier privilégie le paradigme de l'efficacité dans l'offre des services publics locaux, c'est à dire, l'efficacité dans l'activité d'affectation des ressources, en réalité, les effets de cette dernière concernent également l'équité dans l'activité de redistribution voire même la stabilisation macro-économique².

1- La décentralisation au service de l'efficacité des actions publiques locales

L'activité de l'offre de biens publics locaux est généralement confiée aux collectivités locales. Cela est justifié par le fait que « l'offre décentralisée d'un service public local particulier est plus efficace, à coûts d'information donnés, qu'une offre centralisée car elle permet de prendre en compte des disparités locales de préférences concernant les services publics locaux »³.

La décentralisation trouve son argumentaire depuis longtemps, puisque dès (1848) A. Tocqueville notait que, l'uniformité des lois, caractéristique des nations centralisées, pose problème car elle ne permet pas de prendre en considération la diversité « des lieux et des mœurs ». Cet argument repris par W. Oates en (1972) est devenu par la suite « le théorème de la décentralisation ⁴ » qui a essayé de répondre à la question de savoir s'il existe une décentralisation optimale.

1.1) La décentralisation comme facteur d'adaptation du niveau et de la qualité des services publics aux préférences locales

¹ Le concept du fédéralisme financier, en perdant sa valeur juridique pour acquérir une signification plus large, s'est éloigné de l'Etat fédéral auquel il était lié et devient un concept autonome. (Hertzog R. in revue Française des finances publiques, n° 80-Décembre 2002, p.91.)

² Derycke PH. et Gilbert G., Economie publique locale, Economica, 1988, P 33.

³ Id. p.33.

⁴ Oates, W. E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Les préférences locales en termes de niveau et de la qualité des services collectifs sont loin d'être respectées par le système de décision centralisé. Car, les préférences nationales peuvent ne pas être les mêmes avec les préférences locales en termes du niveau et de la qualité des services fournis.

1.2) La décentralisation, un facteur de «la démocratie locale » et de développement

Dans le sens où elle place le pouvoir de décision à proximité du citoyen, ce qui permet à celui-ci d'y participer et d'y exercer le contrôle.

Par ailleurs dans une économie de marché, la décentralisation peut constituer un facteur de « re développement », selon Greffe X¹., par :

-la détection et la mise en valeur d'une façon permanente des ressources spécifiques locales qu'elle met à jour par l'instauration de réseaux de communication ;

-l'aide à la mise en œuvre des réseaux de partenaires en vue de doter les territoires des ressources stratégiques notamment en matière de formation de la main d'œuvre. Ici la coopération entre les institutions d'éducation et de formation (universités, centres de formation, école, etc.) et les entreprises doit être favorisée. Alors le rôle des collectivités locales est celui d'organiser des liens entre la formation et l'emploi ;

-enfin, la favorisation de l'expérimentation et l'innovation en matière des modes de gestion des services publics locaux.

2- Les limites de décentralisation

Si l'analyse économique montre un argumentaire important en faveur de la décentralisation, il n'en demeure pas moins que cette dernière souffre en réalité d'un certain nombre de limites regroupées autour de l'action publique locale d'un triple point de vue d'efficacité, d'équité et de la stabilisation macro-économique.

1) Du point de vue de l'efficacité

¹ Selon Greffe X. (1992) et (1997), l'économie contemporaine se caractérise par la variété (il faut comprendre l'existence de spécificités locales) qu'on ne peut prendre en considération que dans le cadre de la décentralisation.

L'inefficacité des actions publiques entreprises au niveau local peut être liée à plusieurs facteurs. D'abord, les biens publics locaux peuvent être produits à rendements croissants¹. Ensuite, leurs effets peuvent déborder au delà des limites géographiques de la collectivité dispensatrice et des coûts de congestion (d'encombrement) peuvent être observés. Dans ce cas de figure, l'offre centralisée serait la plus efficace en ce sens que le pouvoir central, peut réaliser des économies d'échelle, évaluer et internaliser aisément les externalités.

L'inefficacité peut être également liée au 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 taxes ² » qui servent au financement du service public offert. L'illusion fiscale fera en sorte que la demande locale, qui se fait sur la base du coût perçu, devienne excessive pour ce service public local par rapport à la quantité optimale. Cependant, une hausse des impôts qui entraînera une hausse des prix, pousserait les agents non-résidents à acheter le produit hors de la collectivité. L'offre du bien public financé par ces impôts « exportés » (intégrés dans le prix de vente) serait amenée à la baisse alors que les résidents de la commune vont continuer à demander le même niveau du produit ; ce qui permet de dire que ces derniers sont victimes d'une « illusion fiscale ».

Enfin, la décentralisation favorise une multiplication des collectivités locales et une « Balkanisation » des finances publiques décentralisées³. Ce qui renforcera au moins les inefficacités résultantes des deux premiers facteurs (en cas d'existence des effets de débordement et des économies d'échelle) sinon, créera des inefficacités spécifiques. Cependant, l'existence des coûts fixes liés à la collecte d'informations et à la prise de décision au niveau local fait que les collectivités renoncent à se multiplier à leur guise.

2) Du point de vue de l'équité

¹ Ainsi certains biens publics locaux présentent des économies d'échelle importantes en production. Par exemples, la collecte et le traitement des ordures ménagères, et le traitement des eaux usées. (Voir Derycke P. H. et Gilbert G., Op. cité, p.107).

² L'exportation de taxes (de collectivité à collectivité) est liée fait que l'impôt finançant la production d'un bien public est compris dans le prix d'un produit ou un facteur de production vendu localement et acheté par des non-résidents de la collectivité.

³ Derycke P.H. et Gilbert G., op. cité, P 38.

Les limites que rencontre la décentralisation concernant les activités de redistribution des collectivités locales sont liées au degré la mobilité des agents de collectivité à collectivité. En effet en cas de parfaite mobilité des agents, les « pauvres » parmi ces derniers vont se concentrer dans les collectivités adoptant les pratiques les plus redistributrices et les « riches » opteront pour des collectivités moins défavorables. C'est-à-dire, les agents économiques, dans ce cas, observent ce qui est appelé le « vote avec les pieds ».

En ce sens, la fonction de redistribution doit rester du domaine de l'autorité centrale quoi qu'une imparfaite mobilité des agents justifierait une intervention publique locale en la matière.

3) Du point de vue de stabilisation macro-économique

La fonction de stabilisation macro-économique est en effet l'apanage de l'échelon central, du fait que ce dernier reste le seul « garant » de l'orientation de la politique macroéconomique. Le fait que les collectivités locales représentent des situations de « petites nations », leurs politiques ne peuvent avoir d'effets sur le plan central. Aussi, étant donné qu'elles sont à économies ouvertes, il y a risque à ce que chaque collectivité se comporterait d'une manière stratégique en attendant à ce que sa voisine adopte une politique de stabilisation pour en bénéficier (passager clandestin) de ses effets.

Cependant, le problème de l'emploi qui faisait partie de la politique macro-économique autrefois, aujourd'hui relève de la fonction d'allocation avec des fondements micro-économiques¹.

Au total, la théorie du fédéralisme financier nous a montré que, sous certaines conditions (imparfaite mobilité des agents, effets externes limités et absence d'économie d'échelle et de coût liés aux effets d'encombrement), les actions publiques en matière de fourniture de services publics locaux peuvent être entreprises efficacement au niveau local. Tandis que pour les actions de redistribution et de stabilisation, le pouvoir central est mieux indiqué pour leur réalisation ; ce qui n'empêche pas que les actions d'allocations de ressources aient des effets redistributifs ou encore de stabilisation, s'accordent à dire les auteurs d'économie publique locale.

¹Ainsi Greffe X. consacre un ouvrage sur la décentralisation et l'emploi, « décentraliser pour l'emploi », éd.

II- Le partage des tâches et des ressources financières entre l'Etat et les collectivités territoriales

Nous traiterons dans ce qui suit la problématique du partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales. Nous passerons en revue très rapidement les différentes démarches théoriques appliquées au partage des activités entre l'Etat et les échelons locaux.

1) Les modèles théoriques du partage des tâches en présence

La question du partage optimal des tâches entre l'Etat et les collectivités locales est analysée selon deux types de démarches : les démarches dites fonctionnelles et les démarches institutionnelles. Les premières commencent par définir d'abord la dimension économique de la tâche à laquelle on adaptera ensuite la taille de l'institution qui l'assumera [avec les travaux de C. Tiebout (1956)¹ et ceux de Oates W. E. (1968)²]. Les secondes tentent de réaliser une répartition des tâches sur les institutions existantes de façon à minimiser les effets de débordement (selon les principes de la décentralisation et de la subsidiarité, entre autres).

1.1) Les modèles de Tiebout C. (1956) et Oates W. E. (1968) ou les démarches fonctionnelles

Le Modèle de Tiebout s'appuie a introduit l'hypothèse du « vote avec les pieds » ; cela a opéré des changements importants dans la théorie dite du fédéralisme financier. Ainsi, les agents, contrairement à ce qui est admis jusqu'alors, révéleront leurs préférences concernant les biens collectifs locaux et leurs prédispositions à payer en contrepartie. Tiebout fait une analogie avec le marché et écrit à ce propos que « de même que l'on peut se représenter le consommateur qui se rend au marché pour y acquérir des biens privés, de même nous pouvons l'imaginer se déplaçant vers une collectivité ou les prix (les impôts) des services collectifs sont donnés. Il n'existe aucun moyen par lequel le consommateur peut éviter de révéler ses préférences dans une économie spatialisée »³.

¹ Tiebout C., *a pure theory of public expenditures*, *Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5, pp. 416-424

² Oates W. E.: *The Theory of Public Finance in a Federal System* Author(s): The Canadian Journal of Economics / Vol. 1, No. 1(Feb., 1968), pp. 37-54

³ Tiebout C., op. cité, p.422

L'hypothèse de mobilité des individus permet à ces derniers de choisir la collectivité qui offre le meilleur assortiment bien public local-impôt. Sera favorisée de ce fait, la formation des groupes (des collectivités) de dimensions optimales par bien avec des préférences individuelles homogènes. On cherche donc la dimension optimale du groupe d'abord, pour en déduire l'organisation spatiale adéquate ensuite.

Oates W. E. (1968) définit cinq critères économiques servant de référence pour la répartition des tâches entre l'échelon central et l'échelon local dans une matrice de lecture (voir le tableau n°1). Les incidences de cette confrontation doivent être décrites, estimées puis pondérées.

Tableau n° 1 : Matrice de (dé)centralisation

Critères	Décentralisation	Centralisation
1- Economies d'échelle	Non	Favorables
2- Préférences individuelles	Hétérogènes	Homogènes
3- Effets de débordement	Non	Oui
4- Effets d'encombrement	Oui (?)	Non (?)
5- Coûts de décision	Si élevés	Si faibles

Source :Dafflon B., cours : le fédéralisme financier et la décentralisation, chapitre 2, p 3 disponible sur www.unifr.ch

Les démarches de Tiebout C. et Oates W. ont suscité plusieurs commentaires et critiques, notamment sur la difficulté de respecter simultanément les critères économiques dont a fait l'objet la démarche de Oates, et l'imparfaite mobilité des agents dans la réalité pour ce qui est de l'hypothèse de Tiebout. Finalement, les deux démarches s'avèrent inapplicables dans la réalité puisqu'elles proposent un recommencement de l'organisation déjà existante. Cela est rarement faisable en pratique, puisque les critères économiques même s'ils sont pris en charge dans le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, ils n'en peuvent être les seuls déterminants.

1.2) Les modèles institutionnels : la subsidiarité et la décentralisation

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales selon le principe de la subsidiarité se fait de bas vers le haut. Cela signifie que c'est à la collectivité locale de base que revient d'abord la réalisation de la tâche publique. Si celle-ci ne peut pas l'assumer, elle décide alors de la transférer au niveau supérieur. Autrement dit, d'abord, « une tâche appartient de droit et de fait au niveau le plus bas de gouvernement », elle ne sera affectée à l'échelon immédiatement supérieur que si le niveau inférieur s'avère « incapable » de l'assumer. Ensuite, il appartient exclusivement au niveau inférieur de décider quand et pourquoi il ne peut plus assumer la tâche et de décider alors de son transfert au niveau supérieur.

La notion de décentralisation renvoie à un transfert de certaines activités de l'Etat central aux collectivités locales. Elle est souvent définie parallèlement à une autre notion qu'elle implique, la déconcentration¹. La décentralisation et la déconcentration sont deux techniques de gestion administrative visant réaliser une « division de travail » et permettant à « d'importants pouvoirs de décision d'être exercés sur place »², contrairement à la centralisation qui signifie que toutes les décisions et pouvoirs de décision soient entre les mains de l'autorité centrale.

Toutefois, la décentralisation est différente de la déconcentration. La déconcentration signifie une simple délégation de certaines décisions, sans grande importance, à des représentants locaux de l'Etat central, soumis à un contrôle hiérarchique. La décentralisation, en revanche, renvoie à la création de collectivités indépendantes de l'Etat central, voire en opposition avec celui-ci. Dotées de personnalité morale, ces collectivités auront, dans ce cas, une gestion autonome assurée par un organe élu. En ce sens, la décentralisation est d'une valeur démocratique. Cependant, l'indépendance et l'autonomie signalées ne sont pas absolues puisqu'il existe dans tous les cas un contrôle, aussi léger soit-il, exercé par l'Etat central sur les autorités décentralisées. En fait, c'est le degré du contrôle exercé par l'Etat central sur les collectivités locales qui permet d'apprécier l'étendue de la décentralisation de la décision publique.

2) Le partage des ressources financières entre l'Etat et les collectivités locales : le difficile compromis entre « autonomie fiscale » et inégalités fiscales territoriales

¹ Greffe X., la décentralisation, éd, la Découverte, Paris, 1992, p37

² Gruber A., décentralisation et institutions administratives, coll. U, 2^{ième} éd., A. Colin, 1996, p.18.

Corollaire au partage des tâches, la répartition des moyens de financement est aussi importante que le premier. La liaison entre les deux est tellement étroite qu'il n'existe point de répartition satisfaisante de tâches sans répartition « claire et projetée des ressources » entre l'Etat et les collectivités locales¹.

L'analyse du partage des ressources financières entre l'Etat et les collectivités locales nous montre que celui-ci est guidé par deux facteurs qui nous semblent majeurs contradictoires : « l'autonomie fiscale » des collectivités locales et les « inégalités des ressources fiscales » entre ces dernières². Si, dans la plupart des systèmes décentralisés, l'idée même de la décentralisation est étroitement liée au pouvoir des collectivités à prélever des impôts sur leur territoire. Dans des pays moins décentralisés comme l'Algérie, ces deux notions sont indépendantes. Cela ne générerait pas en principe le fonctionnement d'un système de collectivités locales.³

L'autonomie fiscale est d'abord « une question de degré », note Barilari A.⁴ qui la définit comme étant la « la possibilité (pour une collectivité) de définir la nature et les modalités de ses ressources fiscales et d'avoir la légitimité et la puissance nécessaire pour les percevoir ». L'autonomie fiscale constitue une composante de l'autonomie financière qui, elle, inclut la marge de manœuvre concernant les dépenses ainsi que la maîtrise des modalités de détermination des règles fixant les ressources non fiscales. Les collectivités locales, selon qu'elles disposent de tous les éléments que la définition ci-dessus énonce ou seulement de quelques uns, leur degré d'autonomie fiscale diffère d'un pays à un autre, c'est-à-dire d'un système institutionnel à un autre.

Il est vrai également que l'autonomie fiscale se trouve limitée par le problème des inégalités fiscales territoriales liées à une inégale implantation des activités économiques au départ. Aussi, en application du principe

¹ Dafflon B., *cours : le fédéralisme financier et la décentralisation, chapitre 2, p 3 disponible sur www.unifr.ch*

² Moulay K., les contraintes à l'action publique locale, approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, université Mouloud MAMMERI, Tizi-Ouzou, 2005.

³ Guengant A., *équité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983, p.48.

⁴ Barilari A., la question de l'autonomie fiscale, in la Revue Française de Finances Publiques n° 80, décembre 2002, p. 78.

d'autonomie fiscale, même si les contribuables disposent des bases d'imposition égales, étant donné que les taux votés par les communes par exemple sont différents, il y aura nécessairement des disparités en matière de revenu fiscal entre ces dernières¹. Or, ces inégalités ne peuvent être justifiées que si elles reflètent correctement le rapport existant entre la qualité des services rendus par la collectivité et l'impôt payé par des contribuables très mobiles et parfaitement informés. Autrement dit, la fiscalité locale est dite équitable, au plan territorial, si les taux d'impôt sont proportionnels, d'une collectivité à une autre, au niveau des services rendus².

3) La nécessaire coordination de l'action publique locale

Ce qui vient d'être exposé nous renseigne sur le fait qu'il est difficile de réconcilier autonomie fiscale et équité territoriale. C'est pour cela que l'ensemble des systèmes institutionnels tente d'organiser une coordination financière entre les différents niveaux de gouvernement afin de dépasser ces contraintes. Plusieurs instruments sont utilisés pour mettre en œuvre la coordination de l'action publique locale. Les plus utilisés restent cependant, les subventions et le partage des ressources fiscales³ (comme c'est d'ailleurs le cas en Algérie).

Les subventions sont l'ensemble des aides financières que l'Etat accorde aux collectivités locales pour qu'elles puissent produire les biens publics locaux et les biens sous tutelle⁴ et la réduction des effets de débordement. Elles peuvent être classées selon l'utilisation, le mode de calcul ou la disponibilité des fonds⁵.

Tableau n°2 : typologie des subventions

¹Guengant A., *équité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983, p.49.

²Guengant A., *équité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983, p.145.

³ De plus, les subventions se taillent la part du lion en matière d'abondance de la littérature la concernant. Tout de même, Il faudrait ajouter à ces instruments d'autres comme les « dépenses fiscales » et « autres instruments divers ».

⁴ Nous entendons ici les biens publics dont l'attitude tutélaire de la puissance publique peut être plus ou moins marquée par rapport aux autres biens publics. Par exemple: la santé publique et l'éducation.

⁵ *Dafflon B.*, op cit.

Critère	Nature de la subvention	Implications
Selon l'utilisation	Globale	Utilisation libre
	Spécifique	Utilisation prédéterminée
Selon le mode calcul	Conditionnelle	Proportionnelle à la dépense
	Non conditionnelle (forfaitaire)	Non proportionnelle à la dépense
Selon la disponibilité des fonds	Rationnée	Limitée à la tâche financée
	Non rationnée	Non limitée à la tâche financée

Source : d'après Dafflon B., op. cit., chapitre 4, p.11

Selon que la subvention soit de nature globale ou spécifique, conditionnelle ou non, rationnée ou non, elle provoquerait un comportement différent chez la collectivité subventionnée, et la marge de manœuvre pour l'utilisation du montant de celle-ci serait différente.

Le partage des ressources fiscales entre l'Etat et les collectivités locales assure le versement aux collectivités locales un flux de revenu déterminé et réparti sur des critères préétablis. Le partage des ressources fiscales vise théoriquement et essentiellement:

- le renforcement de la vitalité et de l'indépendance des collectivités locales ainsi que leur assainissement financier ;
- l'accroissement de l'élasticité des ressources fiscales locales à l'activité économique et l'incitation à l'effort fiscal¹ ;
- la progressivité des impôts locaux par rapport au revenu ;
- la réduction des inégalités financières entre collectivités territoriales.

Finalement, nous pouvons conclure qu'il n'existe pas de modèle de répartition optimale des tâches ni celui des ressources entre l'Etat et les collectivités locales. Alors, sans doute la «tâche» qui consiste à répartir les compétences et les ressources entre les différents niveaux de

¹ L' « effort fiscal » d'une commune est mesuré par le rapport entre le montant effectif du produit de la fiscalité directe locale de la collectivité et son potentiel fiscal.

gouvernements serait l'une des plus délicates à réaliser pour tous les Etats, puisque la réalité nous montre que toute répartition des compétences, et celle des ressources financières d'ailleurs, entre l'Etat et les collectivités locales n'est pas immuable et fait souvent l'objet de plusieurs réformes. Ce qui fait dire à Derycke P. H. et Gilbert G.¹ qu'«il n'existe aucune ligne de démarcation stable entre les compétences de l'Etat central et celles dévolues aux pouvoirs régionaux ou locaux mais une frontière mouvante à travers l'histoire ». Ce mouvement serait également influencé par « les préférences (des populations) pour la centralisation et la décentralisation » dont le dispositif institutionnel devrait prendre en considération pour, finalement, organiser une coordination des actions entre les différents échelons.

S'il est déjà compliqué, au niveau théorique, de trancher de façon claire et définitive sur le partage de compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales, la question qui se pose est celle de savoir dans quelle mesure les dispositifs institutionnels mis en place assurent-ils dans la réalité un partage clair des compétences et une coordination sans conflits de l'action publique entre différents échelons de gouvernements ?

III- La décentralisation en Algérie : quel rôle pour la rente ?

La théorie du fédéralisme financier traite de la problématique de la répartition des tâches et des ressources, c'est-à-dire de la décentralisation sans tenir compte de la nature de l'Etat, cela suppose qu'elle s'applique aux Etats dits démocratiques et plutôt non rentiers. il est alors important d'étudier la spécificité des Etats dits rentiers en empruntant à la science politique le concept « d'Etat rentier ».

1- La décentralisation dans les pays exportateurs des produits miniers : le concept « d'Etat rentier », un éclairage alternatif ?

Selon la base de données « profils institutionnels » de 2012, la décentralisation définie par les deux indicateurs, qui sont la désignation des autorités locale par la voie d'élection et l'autonomie fiscale locale, est globalement mieux prise en charge dans les pays non rentiers, par rapport aux pays rentiers. L'analyse de la du degré de décentralisation dans l'échantillon que nous avons dans le tableau n°3 nous montre au moins que, d'une façon générale, les Etats dits « rentiers » se caractérisent, relativement,

¹ Derycke P. H. et Gilbert G., op. cité, p.10

par une plus large centralisation de la décision publique par rapport aux autres.

Ainsi, la désignation des autorités locales par voie d'élection est généralement plus en vigueur dans les pays non rentier comme la France, l'Italie, le Portugal et le Sénégal. En revanche, cet indicateur est noté faiblement pour l'Egypte et la Malaisie, nul pour l'Angola, et moyen pour l'Algérie et le Nigéria.

En termes d'autonomie fiscale des échelons locaux, exception faite du Nigéria et de la Malaisie, qui ont obtenu un score plus ou moins élevé, la tendance que les Etats rentiers sont moins enclin à doter les échelons locaux d'une large autonomie fiscale. Comparée à ses voisins le Maroc et la Tunisie, l'Algérie est globalement moins scorée. Ainsi, pour les deux indicateurs pris ensemble, le Maroc totalise 03 points, la Tunisie 2,33 points, alors que l'Algérie a obtenu 2 points.

Tableau n° 3 : Indicateur de décentralisation dans des « pays rentiers » et « pays non rentiers »

Pays	2012 A108 Désignation des autorités sub- nationales	A 109Autonomie fiscale des autorités sub-nationales	Total
Algérie	2,00	00	2,00
Angola	00	00	00
Nigéria	2,00	4,00	6,00
Norvège	3,33	2,50	5,83
Egypte	0,67	0,50	1,17
Indonésie	4,00	2,00	6,00
Malaisie	1,33	3,00	4,33
Maroc	2,00	1,00	3,00
Tunisie	1,33	1,00	2,33
France	4,00	3,00	7,00
Pologne	2,00	4,00	6,00
Italie	4,00	2,50	6,50
Portugal	3,33	2,00	5,33
Sénégal	3,33	1,50	4,83

Source : base de données « profils institutionnels » 2012.

Cela nous permet de constater que, relativement, les Etats rentiers sont plus réfractaires à la décentralisation par rapport aux autres. Comment peut-on alors expliquer cet état de fait ?

Comme nous l'avons exposé ci-dessus, selon la théorie du fédéralisme financier, la décentralisation trouve son fondement dans la fonction d'allocation des ressources. Pour les autres fonctions, à savoir la répartition des ressources et la stabilisation de l'économie, il est préférable que le gouvernement central s'en occupe. En effet, la répartition des ressources est soumise au critère d'équité que seul l'Etat central peut, plus ou moins, satisfaire. De même la stabilisation macroéconomique se fait souvent par des politiques publiques d'envergure nationale.

Cependant, un Etat rentier se comporte essentiellement comme un « répartiteur » de rente. Et puisque la rente est essentiellement une catégorie de distribution, voire de redistribution, sa gestion devrait rester essentiellement centralisée, suivant le raisonnement de la théorie du fédéralisme financier. Car, selon cette théorie, en vertu du respect du critère d'équité, la fonction de redistribution reste, en tout cas de préférence, l'apanage de l'Etat. Sachant par définition un Etat rentier est dominé par la fonction de distribution de la rente, ce dernier resterait alors essentiellement centralisateur. La théorie du fédéralisme financier avance cette explication indépendamment de la nature la nature de l'Etat. Or, nous pensons qu'un Etat rentier ne peut être analysé de la même façon qu'un autre Etat.

L'autre explication que nous voulons tenter ici de ce fait est celle du concept de « l'Etat rentier » que l'on doit à Mhdavy (1970). Selon ce dernier, un Etat rentier serait réfractaire à la démocratie. Partant de ce point de vue, vu que la décentralisation est une question lié à la démocratisation de la décision publique, il en reste donc réfractaire également.

En effet, les travaux de Luciani et Belblawi (1987, 1994), Anderson (1987), et autres, nous enseignent que l'Etat rentier n'est ni dans le besoin d'augmenter la pression fiscale ni motivé à le faire. Disposant d'une rente lui assurant les ressources financières dont il a besoin, il est de fait autonome vis à vis de la société. Il s'affranchit alors de l'obligation de rendre des comptes aux citoyens à laquelle les autres Etats sont soumis, en contrepartie des impôts collectés sur des contribuables. En fait, lorsqu'un Etat augmente la pression fiscale, il sera face à une exigence croissante de contrôle démocratique institutionnalisé (Luciani, 1994 : 132-133). On peut alors déduire facilement que si un Etat rentier ne se trouve pas dans des conditions

l'incitant à mettre en place un système fiscal avec une pression élevée, il ne sera encore moins incité à mettre en place une fiscalité locale. L'instauration d'un système de subvention des collectivités locales lui garantira de garder sa mainmise sur celles-ci, d'autant plus que la décentralisation fiscale serait une catégorie de démocratie.

2) L'état de la décentralisation en Algérie : compétences interdépendantes entre différents niveaux de gouvernement et action publique locale institutionnellement « dispersée » et « contrôlée ».

L'analyse des textes de lois organique relatifs aux collectivités locales fait ressortir le maintien de la wilaya comme collectivité « hybride » et le contrôle étroit des actions de développement des communes.

2.1) Modèle d'administration et décentralisation en réformes: lenteur et maintien du système hybride

Dans un rapport publié en 2004, Belmihoub a fait remarquer que l'évolution de la conception de l'administration publique en Algérie n'a pas connu des changements importants, ces derniers sont intervenus graduellement et sans être inscrits dans une vision d'ensemble sur le modèle administratif à mettre en place. Il est vrai que la configuration actuelle de ce système devrait porter les empreintes d'abord d'un héritage colonial inspiré par le jacobinisme et les idées de l'Etat omniprésent et régalien, ensuite celles des idéaux de la révolution et des valeurs de l'indépendance.

Les réformes engagées depuis 1989 se sont fixées pour objectif de transformer le rôle de l'Etat de celui d'entrepreneur général à celui de régulateur, mais aussi de mettre en œuvre une plus grande décentralisation. Les textes de lois qui ont marqué ces réformes sont la loi 90-08 du 07 avril 1990, portant code communal et la loi 90-09, de la même date, portant code de wilaya. Deux lois régissant l'organisation, le fonctionnement et les compétences de deux échelons locaux.

L'analyse des deux textes de lois organiques et ceux d'avant nous permet de comprendre quel est le rôle effectif dévolu aux communes dans le domaine du développement économique et social et quelle est la place de la wilaya, collectivité intermédiaire entre l'Etat et les communes, dans le processus de décentralisation.

2.2) Les actions communales de développement « contrôlées »

Dès la première loi organique relative aux communes de l'Algérie indépendante, il est consacré l'omnicompétence¹ de ces dernières. En fait, l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 et les différents textes qui ont suivi, notamment les décrets promulgués en 1981, ont précisé les compétences pour les communes dans plusieurs secteurs d'activités. Malgré la réduction de certaines de ces compétences dans le cadre de la loi 90-08 du 7 avril 1990, relatives à l'intervention économique directe, à travers laquelle l'Etat a marqué son retrait de la sphère économique au profit du marché.

L'analyse des compétences des communes, qui leurs sont attribuées par la loi 90-08, nous permet de noter que celles-ci sont variées, mais en même temps contrôlées par « des gardes fous », mis par l'Etat à cet effet.²

2.3) La wilaya, une collectivité « ambivalente » servant de relais pour la centralisation

La loi 90-09, portant code de la wilaya, stipule que cette institution est « une collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. » avant d'ajouter « elle constitue une circonscription administrative de l'Etat.»³

Le fait que la wilaya soit une collectivité dotée d'autonomie financière et de personnalité morale renvoie à l'organe représentatif de la wilaya, c'est-à-dire l'Assemblée Populaire de Wilaya (APW). On peut penser alors que la wilaya est une collectivité décentralisée. Cela est vite contredit par le qualificatif de « circonscription administrative de l'Etat », c'est-à-dire un prolongement de l'administration centrale au niveau local. Il en découle une relation de déconcentration entre les deux niveaux d'administration. Ce qui est confirmé par le statut juridique de l'organe exécutif de la wilaya, le wali. Ce dernier est désigné par l'administration centrale comme représentant de l'Etat.

Or, selon Khelloufi (2005), les deux modes d'organisation (la décentralisation et la déconcentration) ne s'accrochent pas et ne se cohabitent pas, sauf prédominance de l'un d'eux. Le même auteur estime que certains contrôles exercés par la tutelle sur les actes de l'APW, particulièrement le contrôle préalable des délibérations de cette assemblée,

¹ Pour plus de détails voir la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

² Moulay K., op. cit.

³ Art.1 de la loi 90-09, relative à la wilaya.

pourraient aboutir à un ralentissement du fonctionnement de l'assemblée, voire son blocage.

Sur le plan financier, le Wali est l'ordonnateur unique de toutes les dépenses de la wilaya, et le gestionnaire de plans communaux de développement (PCD), et depuis 1998, il est chargé de la répartition des subventions d'équipement accordées par le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) (CNES, 2001). Cela enfonce encore davantage dans l'ambiguïté, le rôle des assemblées locales décentralisées (APC et APW).

Par ailleurs, le code communal ne manquerait pas de créer des situations de chevauchement de compétences, voire des conflits entre les différents niveaux de gouvernement dans bien des domaines. A titre d'exemples :

- le code communal stipule que la définition du plan développement doit se faire de manière « contractuelle » avec l'Etat ;

- la mise en œuvre de certaines actions communales se fait en « concertation » avec la wilaya ;

- l'initiation d'action de création d'équipements « dépassant les capacités de la commune » engage à la fois la wilaya et la commune.

Le contrôle relativement étroit exercé sur les actions de la commune et la concentration du pouvoir de décision au niveau de l'organe déconcentré de la wilaya (le wali) ne laissent qu'une marge d'action limitée aux autorités locales décentralisées et élues¹. L'évolution du modèle algérien d'administration reste « indécise » et « ambigu » entre la centralisation et la décentralisation².

¹ Les modifications apportées par la loi 11-10, relative à la commune, n'a pas apporté des éléments qui auront pour effet d'améliorer l'état de la décentralisation de la décision publique.

² D'ailleurs maintes fois annoncée, depuis la mise en place du comité de réforme des structures et des missions de l'Etat en 2000, la réforme des codes communal et de wilaya n'est pas encore effective. Les considérations relatives aux compétences des organes élus y semblent difficiles à trancher, si on se réfère à ce que rapporte la presse.

L'état actuel de la décentralisation est rendu possible (nécessaire ?), en grande partie, grâce à l'abondance des ressources financières de l'Etat. Ce dernier a donc les moyens de maintenir son statut de concepteur et entrepreneur du projet de développement (Benabdallah Y., 1998). A cela s'ajoute la conjoncture sécuritaire des années 1990 qui n'a fait que renforcer la tendance naturelle à la centralisation, car les préoccupations de sécurité l'emportent sur toutes les autres, y compris bien sûr le souci de démocratisation.

Cela est d'autant vrai que la réforme l'Etat et de ses missions, pensée par la commission Sbih (renforcement de la décentralisation, régionalisation, etc.), au début des années 2000, attend toujours sa mise en œuvre, afin de replacer l'Etat dans son rôle de régulateur et instaurer la décentralisation comme mode d'organisation de la décision en son sein. Nous nous demandons si, ce n'est pas l'aisance financière de l'Etat, suite à l'augmentation prix du baril, qui a été à l'origine de la baisse de la cadence en matière de la conduite de la réforme de l'Etat.

IV- Le financement des projets de développement de la wilaya en Algérie ou la mainmise de l'Etat sur les finances locales : cas la wilaya de Tizi-Ouzou

Nous analysons dans ce qui suit la place de la wilaya dans la conduite des décisions en matière des finances locales.

1) L'emprise des PSD et PSC dans l'équipement public dans la wilaya de Tizi-Ouzou

La comparaison entre les dépenses d'équipement du budget de la wilaya de Tizi-Ouzou à celles des programmes financés par les ministères au travers les directions déconcentrées des différents secteurs, nous permet de constater sans grande difficulté l'emprise du financement centralisé de l'équipement public par rapport au financement local de celui-ci.

Ainsi, le tableau 1 et le graphique 1 nous montrent que plus de 80% de ressources financières en faveur de l'équipement dans la wilaya de Tizi-Ouzou ne passent pas par le budget de la wilaya ; c'est-à-dire, échappent au pouvoir de décision de l'organe élu qui est l'Assemblée Populaire de Wilaya (APW). Il est vrai, par ailleurs, que cet organe élu conserve son pouvoir d'initiation des projets dans la wilaya.

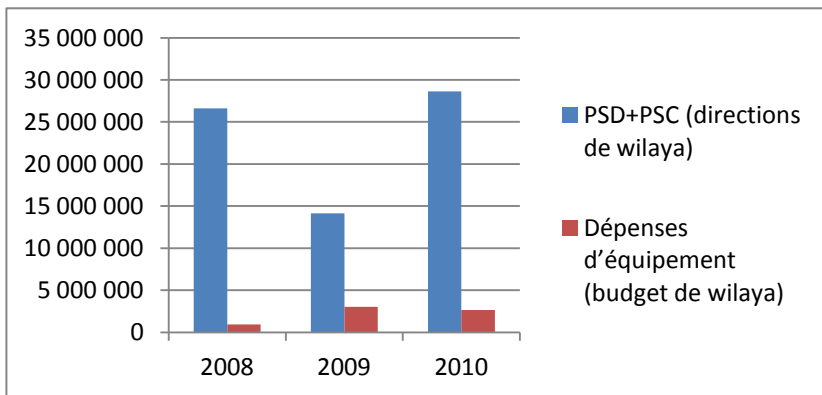
Tableau n° 4 : comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010)

En milliers de DA

	2008	2009	2010
PSD+PSC (directions de wilaya)	26 611 800	14 133 260	28 645 765
Dépenses d'équipement (budget de wilaya)	956 019	3 048 886	2 642 184
Dépenses d'équipement du budget de la wilaya en pourcentage des PSD+PSC	3,6%	21,57%	9,22%

Source : nos calculs à partir des données de la Direction de la Programmation et du Suivi du Budget (DPSB)

Graphique 1 : comparaison entre le budget d'équipement de la wilaya de Tizi-Ouzou et les dotations à l'équipement des directions déconcentrées (2008-2010)



Source : nos calculs

Dit autrement, la matière (financière) sur laquelle débattent les élus locaux de la wilaya semble peu significative par rapport celle, qui concerne la wilaya, qui leur échappe entièrement.

Ceci dit, comme nous l'avons noté auparavant, s'ajoute au fait que le wali est le seul ordonnateur des dépenses de la wilaya, lorsque celles-ci ne sont pas ordonnancées par les ministères. Nous nous interrogeons alors sur les

prérogatives qui restent pour l'assemblée élue de la wilaya (APW) et de son exécutif, en matière financière.

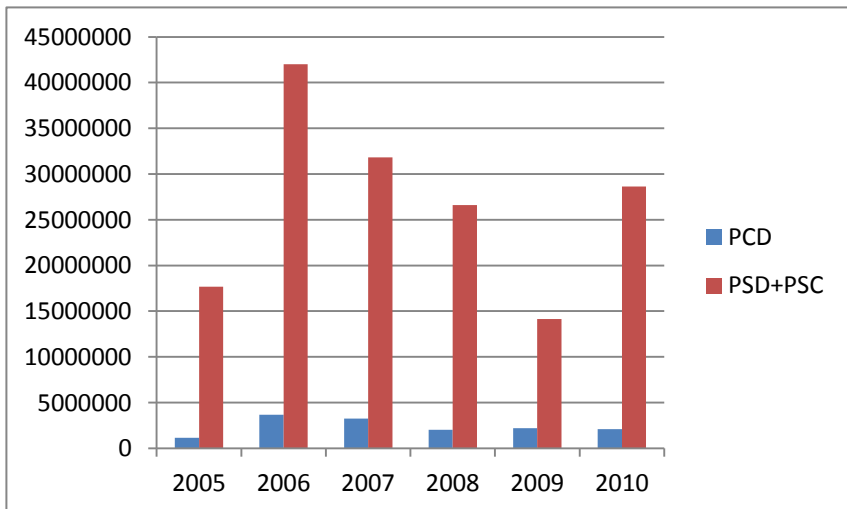
Tableau n°5 : comparaison entre les plans PCD et les PSD-PSC bénéficiant à la wilaya de durant la période (2005-2010)

En milliers de DA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total dotations	18 823 661	45 652 137	35 088 052	28 631 800	16 334 813	30 745 765
PCD	1 155 000	3 661 000	3 260 000	2 020 000	2 201 553	2 100 000
PSD+PSC	17 668 661	41 991 137	31 828 052	26 611 800	14 133 260	28 645 765
PCD en % du total dotations	6,13	8,02	9,29	7,06	13,48	6,83

Source : nos calculs à partir des données de la Direction de la Programmation et du Suivi du Budget (DPSB)

Graphique n° 2 : La comparaison entre les plans PCD et les PSD-PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi- ousou durant la période (2005-2010)



Source : nos calculs

La comparaison des plans communaux de développement (PCD), dont la répartition est opérée par l'organe élu de la commune (APC), avec les plans sectoriels déconcentrés (PSD) et plans sectoriels centralisés (PSC) fait ressortir une large domination des derniers par rapport aux premiers. En effet, pour la période (2005-2010), la part des PCD dans le total des dotations à l'équipement de la wilaya n'a pas atteint 14%, comme le montrent le tableau 5 et le graphique 2.

Il faut noter que sur les PCD, les communes n'ont aucun pouvoir sur les montants, ils sont assimilés à des « subventions globales non conditionnelles », que nous avons définies précédemment.

2) Place à la « déconcentration financière » en matière des finances locales

S'il n'est pas impossible, il serait en tout cas très difficile de garantir le fonctionnement d'un système de financement public totalement centralisé. En effet, la faiblesse du niveau de la décentralisation financière que nous avons essayé de montrer précédemment est, quelque sorte, compensée par un pouvoir déconcentré délégué au wali en termes d'ordonnancement. Cela se révèle par l'importance des dotations financières des plans sectoriels (PSD) de développement dont la répartition échappe à l'organe élu de la wilaya, et dont le Wali est l'unique ordonnateur.

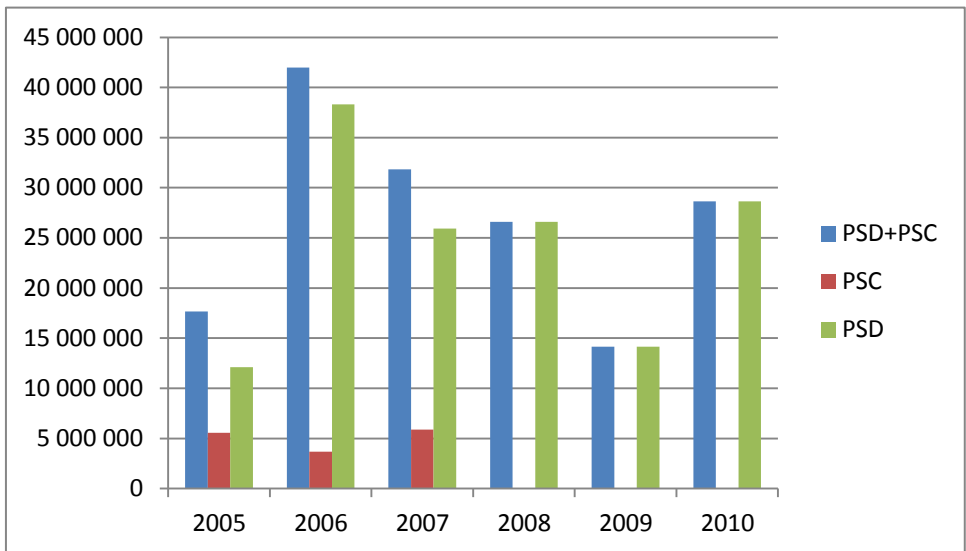
Tableau n° 6 : comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (2005-2010)

En milliers DA

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PSD+PSC	17 668 661	41 991 137	31 828 052	26 611 800	14 133 260	28 645 765
PSC	5 556 145	3 683 983	5 888 910	0	0	0
PSD	12112516	38 307 154	25 939 142	26 611 800	14 133 260	28 645 765
PSC (%)	31,4463275	8,77323946	18,5022633	0	0	0
PSD (%)	68,55	91,23	81,50	100	100	100

Source : nos calculs à partir des données de la Direction de la Programmation et du Suivi du Budget (DPSB)

Graphique n° 3 : comparaison entre les PSD et les PSC bénéficiant à la wilaya de Tizi-Ouzou durant la période (2005-2010)



Source : nos calculs

Le tableau et le graphique nous permet de constater que, globalement, les dotations en PSD sont nettement plus importantes que les dotations des plans Sectoriels Centralisés (PSC). Ainsi, durant la période 2005-2010, les PSD ont représenté un taux allant de 68% à 100% du total (PSD+PSC).

Il ressort de cette analyse le caractère marginal du rôle de l'organe élu de la wilaya dans la prise de décision financière concernant les finances locales.

En guise de conclusion

Au terme de ce travail, au-delà des difficultés à réaliser un partage « optimal » des tâches et des ressources financières entre les différents échelons, largement discutées dans la théorie économiques, en Algérie, le processus de décentralisation entamé dès la fin des années 1980 se caractérise par une lenteur qui pourrait être assimilée plus à de l'« hésitation ». Ainsi, les actions communales en matière de développement

sont étroitement « contrôlées », alors que la wilaya est érigée en collectivité « ambivalente » servant plus de relais à la centralisation de la décision publique.

Notre étude a montré le caractère « insignifiant » du budget d'équipement de la wilaya par rapport aux PCD, PSD et PSC, qui échappent totalement à l'orientation de l'organe élu de la wilaya. Ce dernier devrait se contenter d'un pouvoir formel « d'initiation ». Plus encore, même sur les dépenses relevant du budget de la wilaya, l'exécutif de l'assemblée élue n'a pas le pouvoir d'ordonnancement. En revanche, nous avons noté l'importance des PSD comme dotation à l'équipement pour la wilaya, cela nous renseigne sur le degré de déconcentration du système qui fait éviter au système une sclérose.

La wilaya reste de ce fait une circonscription administrative par laquelle l'Etat central garde son emprise sur l'action publique locale. Ce qui nous permet de qualifier le degré de décentralisation de l'Etat algérien de faible.

La comparaison entre les différents pays en développement « rentiers » et « non rentiers », en matière de la décentralisation de la décision publique, nous a permis au moins de s'interroger sur le rôle de la rente pétrolière dans la faiblesse de l'incitation de l'Etat à se décentraliser. Puisque selon la théorie de l'Etat rentier, la décentralisation devient encore plus problématique dans le sens où l'Etat central, ayant les moyens financiers nécessaires pour mener sa politique publique au niveau local, n'est pas incité à mettre en place un système fiscal local, une décentralisation effective de la décision, en conséquence.

Références bibliographiques

Ouvrages et articles :

-**Barilari A.**, la question de l'autonomie fiscale, in la Revue Française de Finances Publiques n° 80, décembre 2002, pp. 77-83

-**Beblawi H. & Luciani G.**, the rentier state (Nation, State and Integration in the Arab world.) [xi], 240 pp. London: Croom Helm [and] the Istituto Affari Internazionali, 1987.

-**Belmihoub M.C.**, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : Cas de l'Algérie, avril 2004, pp.12-13

- **Dafflon B.**, *cours : le fédéralisme financier et la décentralisation*, disponible sur www.unifr.ch
- **Derycke P. H. et Gilbert G.**, *Economie publique locale*, Economica, 1988
- **Dorfman R.**, *generation equilibrium with public goods*, communication au Colloque d'Economie Publique de Biarritz, éd. CNRS, 1968, pp.49-80.
- **Grefte X.**, *la décentralisation*, éd. la Découverte, Paris, 1992
- **Grefte X.**, *économie des politiques publiques*, Dalloz-Sirey, 1997
- **Gruber A.**, *décentralisation et institutions administratives*, coll. U, 2^{ème} éd., A. Colin, 1996
- **Guengant A.**, *équité territoriale et inégalités, le rôle de la DGF dans la réduction des inégalités financières entre les communes*, CNRS, collection GRAL, n°15, LITEC, Paris, 1983.
- **Mahdavi H.** (1970) : « *The patterns and problems of economic development in rentierstates : The case of Iran* », in M.A. Cook (ed.), *Studies in the Economic History of the Middle East*, Londres, Oxford University Press
- **Marchand M. J.**, *l'économie de la décentralisation, un enjeu financier pour les collectivités locales*, Ed., Les PUR, 1999
- **Margolis J.**, *a comment of the pure theory of public expenditure, the review of economics and statistics*, vol.38, novembre, 1955, pp.344-349
- **Musgrave R.**, *la théorie des finances publiques, traduction française*, in Généreux J., *l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Larousse, Bordas, 1996, pp. 94-116.
- **Oates, Wallace E.** 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- **Oates W. E.**: *The Theory of Public Finance in a Federal System* Author(s): *The Canadian Journal of Economics* / Vol. 1, No. 1 (Feb., 1968), pp. 37-54
- **Samuelson P. A., Samuelson P. A.**, *la théorie pure des dépenses publiques, traduction française*, in Généreux J., *l'économie politique, analyse économique des choix publics et de la vie politique*, Larousse, Bordas, 1996
- **Tiebout C.**, *a pure theory of public expenditures*, *Journal of Political Economy*, vol. 64, n°5, pp. 416-424

- Wolfelsperger A., *Les bien collectifs: fondements théoriques de l'économie publique, Presses Universitaires de France, 1969.*

Autres documents :

- **Comité pour la réforme des collectivités locales** (France), « Il est temps de décider », *Rapport au Président de la République*, 5 mars 2009.
- **Moulai K.**, les contraintes à l'action publique locale, approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, université Mouloud MAMMERY, Tizi-Ouzou, 2005.
- Loi 90-08 du 07 avril 1990 portant code communal.
- Loi 90-09 du 07 avril 1990 portant code de la wilaya.
- Loi 11-10 du 22/06/2011 relative à la commune