

LA FISCALITE LOCALE EN ALGERIE: NECESSITE D'UNE REFORME EN PROFONDEUR

Dr.Samir BOUMOU
Université Abderrahmane Mira de Béjaia
boumoula76@yahoo.fr

Résumé

Il est admis aujourd'hui que les collectivités locales en Algérie s'administrent librement, mais ne disposent pas de leur souveraineté fiscale malgré la « décentralisation octroyée » dictée par le premier code communal de Janvier 1967⁽¹⁾ qui a fait de la commune la cellule de base, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est le lieu d'expression de la démocratie locale.

En effet, la loi 90-08 du 07 avril 1990⁽²⁾ qui aurait du « formaliser » les nouveaux rapports entre le centre et l'arrière pays (la commune) n'ont pas modifié dans ses destinées à lui garantir une plus grande autonomie de gestion des affaires économiques locales.

L'objectif serait donc de dépasser les complications que ne peuvent justifier les arguments de techniques fiscales et de pouvoir délier, en fait et en droit, la fiscalité locale de la fiscalité d'Etat afin de déboucher sur un régime financier local plus simple, souple, mais surtout plus claire.

Dans cet ordre d'idées, l'objet de cet article n'a pas pour ambition d'atteindre l'exhaustivité, mais il a pour modeste objectif de dresser en premier lieu un diagnostic général de la "fiscalité locale" en Algérie et de tenter en second lieu, de définir les éléments susceptibles, de contribuer à son amélioration à travers un scénario de perspectives.

ملخص:

من المعترف حاليا ان الجماعات المحلية في الجزائر تسير بكل حرية، لكن لا تملك الحرية المطلقة الجبائية رغم "اللامركزية المخولة لها من طرف قانون البلديات الأول المؤرخ في جانفي 1967 الذي يعتبر البلدية الخلية المركزية و الأساسية التي تمارس فيها الديمقراطية المحلية. إلا أن القانون المعدل و المؤرخ في 7 أفريل 1990 الذي كان من الممكن أن يعيد النظر في العلاقات الجديدة التي تربط البلديات بالدولة لم يغير في قوانينه الشيء الذي يعطي للبلديات أكثر حرية جبائية وتسيير الجوانب المحلية للتنمية الاقتصادية. الهدف سيكون إذن تجاوز هذه المشاكل التي لا يمكن تبريرها بالتقنيات الجبائية وامكانية تمييز الجباية المحلية و الجباية المركزية للدولة لمحاولة الوصول إلى نظام مالي بسيط، ومعرف بشكل جيد. في هذا السياق إن محتوى هذه الدراسة تهدف أولا إلى التعرف بالجباية المحلية وما يميزها عن الجباية المركزية للدولة ثم محاولة التعرف بالعناصر التي من الممكن تحسين هذه الجباية المحلية.

Introduction , contexte et problématique

Le financement des collectivités locales a toujours été un sujet d'actualité brûlante fortement souligné à travers les multiples développements consacrés à ce sujet dans les chartes des wilayas et de la commune appuyées par les directives des codes de ses deux démembrements institutionnels de l'Etat.

Traditionnellement, on distingue deux dispositifs de financement ; le premier est interne aux collectivités locales et la deuxième est externe. Néanmoins cette fiscalité dite « locale » demeure encore très complexe et mal définie malgré les tentatives de réformes intervenues ces dernières années dont on peut citer entre autre la dernière réforme de 1992⁽³⁾.

Il s'agit d'un système fiscal hybride (souvent aménagé) et complexe. S'y empilent des impôts locaux, des impôts d'Etat, des impôts centralisés, qui en fait dénaturent toute la fiscalité locale et font que l'on se retrouve dans un système « mixte » ou cohabitent une fiscalité locale et une fiscalité nationale redistribuée aux budgets locaux. De ce constat unanime, nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à la question centrale suivante :

Comment refondre le système fiscal actuel pour distinguer de façon nette les impôts centraux et les impôts locaux ? C'est à cette question qui n'a pas apparemment trouvé de réponse jusqu'à aujourd'hui que tentera de répondre cette modeste contribution.

I. Le pouvoir fiscal des communes : Quelques considérations théoriques générales

Le pouvoir fiscal d'une commune peut être analysé de deux manières bien distinctes. La première consistera en l'aspect normatif, c'est à dire créer un impôt et en fixer le taux, la seconde quant à elle réside dans l'aspect budgétaire, autrement dit recouvrer l'impôt et l'utiliser librement.

Ainsi le pouvoir dont disposent les communes en matière de ressources fiscales ne peut pas être apprécié que par comparaison avec celui dont dispose l'Etat sur ses propres ressources. Ce dernier est un modèle d'autonomie financière absolu puisqu'il dispose de la souveraineté fiscale. Il est doté d'un pouvoir fiscal qui ne connaît aucune limitation.

D'une part Sur le plan normatif, puisque l'Etat à le pouvoir de librement créer et aménager les impôts qui alimentent son budget et d'autre part sur le plan budgétaire, puisque l'Etat à le pouvoir d'utiliser librement et intégralement le produit de ses impôts.

C'est l'exercice de cette double compétence, normative et budgétaire qui caractérise l'existence d'un véritable pouvoir fiscal.

Les communes ne disposent pas d'un pouvoir de la même nature ni de la même portée. D'abord le pouvoir normatif qui leur est reconnu en matière fiscale est tant à font limité, voir même inexistant. Ensuite leur pouvoir budgétaire, c'est à dire leur droit de bénéficier du produit intégral des impôts et d'en disposer librement n'est pas totalement garanti. Pour bien comprendre cette notion de pouvoir fiscal, nous avons jugé utile d'examiner les points suivants :

L'absence d'un réel pouvoir normatif et de création des recettes fiscales

⁽³⁾ En plus des modifications introduites à chaque fois qu'il y a une nouvelle loi de finances.

Pour qu'une commune maîtrise une recette fiscale, elle doit disposer du pouvoir de la créer spontanément, de déterminer elle-même son champ d'application, ses bases et son montant. Or, le pouvoir de décision que les communes se voient reconnaître en matière d'impôts locaux n'a jamais une telle étendue. En effet les communes ne disposent d'aucune compétence pour créer leurs recettes fiscales et elles se voient reconnaître un pouvoir très restreint en matière de détermination de l'assiette des impôts locaux.

Le seul pouvoir significatif qui leur est reconnue est celui de fixer le montant des impôts et encore s'agit-il d'un pouvoir strictement encadré par la loi.

Les communes ne peuvent jamais créer elles-mêmes des recettes fiscales pour financer leur budget.

Cette interdiction n'est que la conséquence du principe traditionnel selon le quel seule la loi, expression de la souveraineté nationale, peut créer un impôt. Ce principe qui date de la déclaration des droits de l'homme de 1789 conduit à réserver au parlement le droit de créer l'impôt. Tous les impôts locaux actuellement existants trouvent leur origine dans une loi. Par ailleurs, et en application du même principe, seul le législateur est compétent pour supprimer un impôt local, cela sous-entend que le système fiscal local dépend donc exclusivement de la volonté du pouvoir central.

Il existe une seule atténuation à ce principe : elle est constituée par le cas des taxes que les communes ont la liberté d'instituer ou non pour alimenter leurs budgets, encore il faut noter que les communes ne disposent pas du pouvoir de créer elles-mêmes et spontanément de tels prélèvements, car il s'agit dans la majorité des cas d'impôts et taxes dont l'existence à été reconnue aux communes en ce domaine est celle de décider de l'application effective de telles taxes sur leur territoire. Il ne s'agit en réalité par voie de conséquence que d'un pouvoir dérivé, et jamais d'un pouvoir initial de création.

Un pouvoir budgétaire limité et un faible taux de couverture des recettes

Dire qu'une commune dispose de l'entière maîtrise budgétaire de ses ressources fiscales, revient à dire, qu'elle dispose non seulement du pouvoir de les percevoir elle-même, mais aussi du droit de bénéficier de leur produit intégral et l'utiliser librement aux emplois qu'elle décide.

Les communes n'ont pas d'administration propre chargée du recouvrement de leurs recettes. Il s'agit des agents de l'Etat, les comptables publics, qui remplissent cette fonction de recouvrement ce qui n'est pas conforme au principe de libre administration des collectivités locales. Bien que l'Etat prélève, pour le compte des communes des impôts locaux qui apporte à ces dernières une garantie, ce dernier n'offre pas ces garanties gratuitement, en effet, en contre partie de ce «service», il perçoit des recettes sur les contribuables⁽⁴⁾. Il s'agit donc en réalité de la contrepartie d'un service rendu.

Essayons maintenant de nous imprégner dans la réalité du système fiscal local et celui de l'Etat, en analysant la composante de chaque système en matière d'impôt, ainsi que les parts relatives revenant à chaque palier, **autrement dit existe-il une**

⁽⁴⁾ On peut citer par exemple celles relatives au recouvrement des frais de dégrèvement et les non-valeurs ainsi que la couverture des frais de personnel et de matériel qu'il engage pour l'assiette et le recouvrement des impôts locaux.

articulation entre fiscalité centrale et fiscalité locale ? Le principe d'autonomie financière prévue par l'article '1' du code communal est-il respecté ?

L'Etat dispose d'un budget arrêté annuellement qui se subdivise en budget de fonctionnement et d'équipement. Les dépenses de fonctionnement sont financées pour l'essentiel par des recettes ordinaires et celles relatives à l'équipement sont planifiées à l'instar des dépenses d'investissement des entreprises publiques qui sont financées quant à elles, par le produit de la fiscalité pétrolière.

De leur côté, les collectivités locales, notamment les communes, comme l'Etat, dispose de leurs propres budgets. Pour faire face à leurs dépenses, elles doivent se procurer de ressources qui proviennent pour l'essentiel des produits de la fiscalité par le biais des différents revenus provenant soit de l'exploitation du patrimoine propre de la commune, soit par des redevances pour services rendues. Néanmoins leur niveau demeure relativement faible comparativement aux ressources fiscales.

La part importante de l'impôt dans la structure des ressources publiques ne se comprend que dans la mesure où il est lié à l'activité économique. Celle-ci est génératrice de revenus plus importants qui font l'objet de prélèvements par les pouvoirs publics, autorisés par les lois de finances annuelles.

Ces prélèvements comprennent divers impôts de nature différente dont la catégorisation montre que certains d'entre eux sont des impôts exclusivement d'Etat. D'autres, réparties entre l'Etat et les collectivités locales et d'autres enfin sont des impôts de collectivités locales par excellence.

II. Répartition des impôts et taxes entre l'Etat et les collectivités locales

II.1. Les impôts et taxes revenant exclusivement aux collectivités locales

Bien que la notion d'impôt local ne soit pas utilisée en Algérie les collectivités locales sont bénéficiaires d'impôts qui leur sont alloués en totalité.

Les impôts en question sont répartis entre la wilaya, la commune et le fonds commun des collectivités locales (FCCL). Celui-ci reçoit dans ce cas une partie d'impôt à fin de pouvoir jouer ensuite son rôle de caisse de péréquation. Il reçoit des impôts lorsqu'il n'est pas possible de localiser les communes ou les wilayas bénéficiaires de l'impôt qui leur sont normalement destinés. Ces situations naissent généralement du fait de la mobilité d'une activité⁽⁵⁾.

Nous exposons dans les paragraphes qui suivent les principaux impôts et taxes qui se répartissent entre la wilaya, la commune, et le (FCCL) et cela après la réforme fiscale introduite sur certains taux et impôts en 1992. Ceci dit, certains impôts sont donc affectés aux collectivités locales sans que l'Etat en prenne partie.

Plusieurs impôts reviennent aux collectivités locales dont les principaux peuvent être illustrés ci-dessous :

La taxe sur l'activité professionnelle (TAP)

C'est une taxe issue de l'ancienne contribution des patentes créée en 1789 par les institutions de la révolution française établie sur l'activité commerciale et industrielle⁽⁶⁾ En Algérie cette taxe est composée jusqu'à 1972 de trois taxes à savoir la taxe sur l'activité non commerciale (TANC) et la taxe sur l'activité agricole (TAA), cette dernière est devenue avec la révolution agraire (TAIC, TANC) et qui

⁽⁵⁾ On peut citer à titre illustratif l'activité de transport se déroulant sur un itinéraire traversant plusieurs communes, voire même plusieurs wilayas.

⁽⁶⁾ VALIN (C), " Les impôts locaux; les quatre veilles en deux cents ans", édition ECONOMICA, 1986, page 25.

étaient opérationnelles jusqu'à l'introduction de la réforme fiscale en 1992. La base d'imposition est constituée par le montant total des recettes professionnelles brutes ou du chiffre d'affaire hors TVA.

Certaines activités telles qu'énumérées à l'article 219 du code des impôts directs, bénéficient d'une réfaction faible (grossistes) ou comportant lors de la vente en détails un taux de droits indirects dépassant 50% le taux de la taxe, son affectation sont fixés comme indiqué ci-dessous :

Le Versement Forfaitaire (VF)

Il s'agit d'un impôt qui est supporté par les personnes physiques ou morales et qui exercent une activité qui paye des traitements, salaires, indemnités et émoluments. Jusqu'à l'année 1986, le VF bénéficie à hauteur de 90% pour les collectivités locales, les 10% restant sont affectés à l'Etat. C'est avec l'avènement de la loi de finance complémentaire pour 1986 que le VF sera affecté dans son intégralité aux collectivités locales. A noter que le versement forfaitaire qui, tout en étant assis et perçu localement, est centralisé à Alger avant d'être finalement distribué entre la wilaya, la commune et le fonds communs (c'était le cas auparavant pour la taxe sur les spectacles qui se trouvait littéralement entre une multitude de bénéficiaires (plus d'une quinzaine) aussi différents les uns que les autres.)

Ceci s'est produit au moment où ces mêmes collectivités locales sont privées de 2/10 de l'ITS qui est affecté en totalité à l'Etat en sachant que l'ITS est un impôt très productif, surtout qu'il est retenu à la source et qu'il frappe un nombre important de redevables.

Le versement forfaitaire est calculé sur le montant total des traitements, salaires, indemnités, émoluments, divers, pensions et rentes viagères effectivement payées par les employeurs, l'évaluation des avantages en nature, s'ajoutant à celui des sommes payées en espèces est effectuée par l'employeur. Concernant le montant du VF, celui-ci est obtenu en appliquant au total des paiements annuels imposables les taux suivants : Traitements, salaires, indemnités et émoluments, y compris la valeur des avantages en nature 6%, Pension et rentes viagères 1%.

Le produit provenant du versement forfaitaire est reparti comme suit :

3/10 au profit de la commune.

7/10 au profit du (FCCL).

La taxe foncière (TAF)

Cette taxe grève aussi bien les propriétés bâties recensées par les territoires de la commune. Ce produit revient exclusivement aux communes. Les taux appliqués sont prévus par les dispositions de l'article 216 du code des impôts directs pour les propriétés bâties et non bâties. Il est à relever que la valeur locative fiscale a été révisée à la hausse par les dispositions de l'article 9 et 10 de la loi de finances pour 2002? ce qui a engendré des ressources importantes pour les communes.

La taxe d'habitation

Cette taxe spécifique au gouvernement d'Alger et aux Wilayas d'Oran, Constantine et Annaba est due pour tous les locaux à usage d'habitation du parc immobilier des wilayas précitées. Le montant annuel de la taxe est fixé à :

300 DA pour les locaux à usage d'habitation ;

1200 DA pour les locaux professionnels.

Une particularité se distingue dans le cas des recettes résultant de cette taxe dont le

recouvrement est confié à la SONELGAZ, est imputé à un compte spécial du trésor qui supporte les charges afférentes à la réhabilitation du parc immobilier de chacune des wilayas.

Aussi compte tenue de sa limitation géographique de la spécialisation des recettes qu'elle engendre cette taxe qui à pourtant toutes les caractéristiques fiscales, ne peut être comprise dans les recettes fiscales des collectivités locales dans la mesure ou elle ne profite pas ou budget de ces dernières.

La taxe d'assainissement

Elle est établie au profit des communes dans les quelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères une taxe annuelle sur toutes les propriétés bâties, taxe dénommée d'assainissement. Elle est établie au nom des propriétaires ou des usufruitiers et est à la charge du locataire qui peut être poursuivi conjointement et solidairement avec le contribuable.

Le moment de cette taxe est fixée à :

300 DA par foyer situé dans une commune de moins de 50.000 habitant ;

400 DA par foyer situé dans une commune de plus de 50.000 habitants ;

800 DA par local commercial, artisanal, non commercial ou assimilé situé dans une commune de moins de 50.000 habitants ;

1000 DA par local commercial, artisanal, non commercial ou assimilé situé dans une commune plus de 50 000 habitants ;

Entre 2000 à 40.000 DA déterminé par arrêté du président après délibération de l'APC et approuvé par l'autorité de tutelle par local industriel, commercial, artisanal ou assimilé produisant des déchets supérieurs à celles des catégories ci-dessus quel que soit le nombre d'habitants de la commune.

II.2. Les impôts et taxes revenant partiellement ou en partie aux collectivités locales

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La taxe sur la valeur ajoutée est qualifiée d'impôt moderne nécessitant un environnement économique et social développé avec des règles précises et transparentes. Cet impôt⁽⁷⁾ de très grande rentabilité, constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays ou il est affecté dans sa totalité au budget de l'Etat.

Un nombre important de pays dans le monde ont opté par la mise en place de la TVA dans leur système fiscaux⁽⁸⁾ (MAROC 1986, TUNISIE 1988, AFRIQUE du Sud 1990, Argentine 1975, Canada 1991, JAPON 1989, Belgique 1971, SUEDE 1969).

Soit dans un souci de mettre fin aux imperfections et aux effets anti-économique d'un système existant soit aussi d'un souci d'harmonisation avec les fiscalités des pays d'un espace géographique auquel ils appartiennent.

⁽⁷⁾ Compte tenu de la densité très importante de la législation régissant cet impôt, le lecteur est informé que les explications y afférentes seront abordées d'une façon aussi brève que possible.

⁽⁸⁾ Seul 10% au plus des recettes totales collectées par le système fiscal sont affectées au fonctionnement des 1541 communes. Une partie de ces 10% participe également aux ressources du FCCL, ajoutant ç cet état de fait que la quasi-totalité des communes dépendent pour prendre en charge les missions élémentaires des concours du FCCL ou du budget de l'Etat sous forme de PCD.

En Algérie pour des raisons liées à la situation antérieure à la réforme fiscale de 1992 une cote part est affectée aux communes et au fonds commun des collectivités locales (FCCL). En effet, la TVA ayant regroupé trois anciens impôts dont l'un, la taxe unique globale sur la production (TUGP) profitait au budget de l'Etat, les deux autres: la taxe unique globale sur les prestations de service (TUGPS) et la taxe sur les spectacles au budget de la commune.

De ce fait il apparaissait normal à ce moment là d'adopter provisoirement cette mesure pour compenser le manque à gagner des communes et ce en attendant la réforme des finances locales qui devait suivre. La taxe sur la valeur ajoutée est une taxe générale unique de consommation qui s'applique aux opérations revêtant un caractère industriel, commercial, artisanal ou libéral à l'exception du commerce de détail mais y compris les grandes surfaces. Elle est supportée entièrement par le consommateur à chaque fois que ce dernier effectue une transaction.

La base d'imposition est ce qui constitue la contre partie obtenue ou à obtenir par le fournisseur du bien ou le prestataire de service de la part de celui à qui le bien ou le service est fourni.

Lorsqu'il s'agit d'importation de biens la base d'imposition est constituée par le prix à payer par le destinataire augmenté de certains frais de transport et d'assurance, de taxes et surtaxes douanières.

Trois taux d'impositions sont prévus par le code de la TVA, à savoir :

7% taux réduit spécial pour les opérations relatives aux biens de première nécessité ou celles ayant un caractère social ;

14% taux réduit pour les biens et services qui représentent un intérêt particulier sur le plan économique, social ou culturel ainsi que les travaux immobiliers ;

21% taux normal pour les autres opérations ne relevant pas des deux premiers taux. Elle profite à 85% au budget de l'Etat et seulement 6% à la commune.

L'impôt sur le patrimoine

L'impôt sur le patrimoine est impôt sur la fortune ; il est institué par l'article 274 du code des impôts directs ; il est mis à la charge des personnes physiques dont le patrimoine immobilier est supérieur à 30.000.000 DA. Initialement le seuil d'imposition était de 12.000.000.000 DA. Les taux de l'ISP varient de 0, 25% à 1,5% en fonction de l'importance des biens possédés. L'ISP contribue au budget de l'Etat à hauteur de 60% et 20% au profit du budget communal.

La vignette automobile

Cette taxe frappe toute personne physique ou morale propriétaire d'un Véhicule imposable, elle est répartie comme suit : 80% pour le fond commun des collectivités locales (FCCL) et 20% pour le budget de l'Etat.

La taxe à l'abattage

C'est par le biais de l'ordonnance N°69-107 du 31-12-1970 portant loi de finances article 110 que cette taxe a été mise en vigueur, c'est un droit perçu en son intégralité au profit de la commune sur le territoire de la quelle a eu lieu l'abattage

La taxe à l'abattage frappe les produits de consommation. Elle est spécifique puisqu'elle est perçue par Kg de viande nette des animaux abattus prévus par la loi, son taux est de l'ordre de 3,5DA/Kg de viande abattu affecté à la commune, dont, 01DA/Kg est versé, au fonds d'affectation spéciale N°302-070 qui s'intitule fonds de protection zoo- sanitaire (FPZS)

La taxe de séjour

La taxe de séjour est logiquement payée par des personnes non résidentes de la commune. Son montant est fixé par personne et par journée, elle ne peut pas être inférieur à 10DA et supérieur à 20DA sans toute fois excéder 50DA par famille. Elle est collectée par le biais des logeants, hôteliers et propriétaires de locaux utilisés pour logement est versée par eux sous leur entière responsabilité dans la caisse du receveur des contributions diverses (recette des impôts).

Après cette présentation de l'essentiel, de la fiscalité locale en Algérie, nous allons procéder à un classement fiscalité directe et fiscalité indirecte en n'omettant pas de mettre en exergue la part revenant à l'Etat et les proportions qui sont versées au budget communal.

Tableau: Synthétique de répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat et les collectivités locales

Nature de l'impôt	Répartition en %				Observations
	Etat	Wilaya	(FCCL)	Commune	
FISCALITE DIRECTE	-	-	-	-	70% repartie en 10% au budget FCCL et 90% Cne et wilaya selon un système de solidarité Le reste est versé au FNL. Opérationnelles à partir de janvier 2000. La commune bénéficie par le biais du FCCL. Avant 2000 les taux étaient de 85%, 9%, 5%. Opérationnelle dès l'année 1998 avec 1,5DA/Kg affecté au FPZS.
1. La taxe foncière TF .	-	-	-	100%	
2. La taxe d'assainissement TASS .	-	-	-	100%	
3. La taxe sur l'activité professionnelle TAP ⁽¹⁾ .	-	29,26%	05,44%	65,3%	
4. Le versement forfaitaire VF ⁽²⁾ .	60%	-	70%	30%	
5. L'impôt sur le patrimoine ISP .	-	-	-	20%	
6. Taxes spéciales TASP .	20%	-	80%	100%	
7. Vignette automobile VAT .	-	-	10%	05%	
FISCALITE INDIRECTE	85%	-	-	100%	
1. La taxe sur la valeur ajoutée TVA .	-	-	-	100%	
2. Taxe de séjour TSE_J .	-	-	-	-	
3. Taxe à l'abattage TABAT .	-	-	-	-	

Source : Etabli par l'auteur à partir des lois de finances, des codes des impôts directs et indirects.

Le tableau ci-dessus montre que la part des recettes fiscales directes représente environ 80% des recettes fiscales globales, alors que celle des recettes fiscales indirectes n'est que de 20% de ces dernières, ceux qui nous renseignent sur la prédominance des recettes fiscales dans le budget de fonctionnement des communes en générale, et des recettes fiscales directes en particulier, qui sont principalement perçues et versées par la wilaya.

III. Analyse critique du dispositif interne de financement par la fiscalité locale

Le dispositif actuel de financement des budgets publics locaux (BPL) se caractérise par **l'insuffisance de ressources fiscales**, leur **instabilité et déséquilibre** ; ce qui le rend inerte et non performant d'où les répercussions négatives sur le développement des collectivités locales particulièrement les communes.

1. Baisse drastique des ressources fiscales affectées aux collectivités locales

Ce phénomène de réduction du tarif des impôts et taxes affectés aux collectivités locales a commencé depuis longtemps. Il s'agit des taxes suivantes :

La taxe sur l'activité professionnelle

En 1996, la TANC (taxe sur l'activité non commerciale) mise à la charge des titulaires de professions libérales (médecins, avocats, etc...) était calculée au taux de 6% ; redevient TAP. Son taux est ramené de 2,55% à 2% par la loi de finances complémentaire pour 2001, ce qui n'a pas été sans conséquences sur le budget des collectivités locales.

Le versement forfaitaire

L'arrêté interministériel N° 94-51 du 21-01-1995 avait fixé les conditions de répartition de la part de 70% comme suit : fonds commun pour les actions de solidarité 20%, wilaya 20% et 60% pour la commune. Le taux du VF avait enregistré à compter de la **loi de finances (LFC) pour 2001 une baisse drastique**. Ainsi au 31-12-2005, il était de 1%. L'article 12 de la loi de finances pour 2006 a supprimé le VF. Même si sur le plan d'allègement des charges patronales cette réduction est plus intéressante pour la création d'emplois et la réduction des coûts de production, elle a engendré une baisse sensible des ressources des collectivités locales.

La taxe d'habitation.

La taxe d'habitation ne s'applique que dans les communes chefs-lieux de daïra (CLD), ce qui exclu les autres communes, chef lieu de communes (CLC) **pourtant dans le besoin de ses ressources.**

L'impôt sur le patrimoine

La part de 20% revenant aux communes est insuffisante et ce, compte tenu des besoins croissants des collectivités locales notamment les communes. A cela s'ajoute le relèvement du seuil d'imposition par la loi de finances pour 2006 à 30.000, 00 DA, **ce qui réduira à néant le peu de ressources récoltées jusqu'ici en cette matière.** Par ailleurs, les taux de l'ISP sont revus à la baisse : 0,25% au lieu de 0,5% pour la première tranche et 1,5% au lieu de 2,5% pour la dernière tranche.

La taxe sur la valeur ajoutée

Avant l'intervention de la loi de finances pour 2000, la part revenant aux communes était fixée à 6%. Quant au FCCL, il est destinataire de 11% soit au total 17% ; le reste soit 83% alimentait le budget de l'Etat central sachant que la TVA est **l'un des impôts les plus productifs !**

2. Insuffisance de l'assiette fiscale

Ce phénomène est apparu au niveau de la taxe foncière (TAF). En effet, les différents recensements effectués par l'administration fiscale se sont avérés insuffisants pour cerner la matière imposable. Les faibles moyens engagés dans ces opérations et le manque de motivation des agents recenseurs ont réduit considérablement le produit attendu. A cela s'ajoute **la fraude et l'évasion fiscale qui amoindrissent les budgets des communes**, c'est le cas notamment en matière de TAP, ISP et TVA.

3. L'octroi de manière anarchique des exonérations fiscales

La législation fiscale contient en son sein diverses exonérations qui sont souvent d'aucun apport. Le titulaire de la décision d'exonération met fin à son activité une fois la période d'exonération épuisée. Ces exonérations résultent de divers dispositifs mis en œuvre par notre pays. Il s'agit notamment des dispositifs initiés par les organismes suivants :

L'ANSEJ (agence nationale de soutien à l'emploi de jeunes) dont l'exonération est de trois ans ou six ans si l'activité est exercée dans les zones à promouvoir (ZAP) là où le besoin en ressources fiscales se fait sentir ;

L'ANDI (agence nationale de développement des investissements ex : APSI) dont l'exonération peut aller jusqu'à 10 ans lorsque l'investissement en question est jugé stratégique ;

La CNAC (caisse nationale d'allocation chômage) ;

L'ANGEM (agence nationale de gestion du micro-crédit). A cela s'ajoute d'autres dispositifs relatifs au développement de l'agriculture, des produits de l'artisanat et du tourisme ;

Par conséquent, bien que l'exonération **fasse l'affaire de son bénéficiaire, la collectivité locale perd considérablement de ressources et n'est pas indemnisée** de ce manque à gagner jugé important. Les subventions étatiques octroyées sont insuffisantes par rapport aux pertes subies.

4. Le faible impact des nouvelles taxes instituées

Les diverses taxes nouvellement instituées (taxe de séjour, taxe sur les plaques et affiches, taxe sur les spectacles, taxe sur les pneus, taxe sur les huiles etc....) **sont d'un apport insignifiant pour des collectivités locales** faisant face de plus en plus à des besoins sans cesse croissants de leur population.

5. Absence de toutes motivations des élus locaux

Les élus locaux souvent **d'un faible niveau s'intéressent** peu au recueil de statistiques pouvant générer des revenus conséquents pour la collectivité ; de même qu'ils n'encouragent pas l'investissement pourvoyeur d'emplois et de ressources et ne participent pas activement aux opérations **de recouvrement de ces recettes fiscales souvent importantes.**

IV. Solidarité et péréquation: Quelle articulation?

Par définition, la solidarité est l'aide et l'assistance souvent financière apportée par des personnes aisées à d'autres personnes ne disposant pas de la totalité des moyens nécessaires à leur subsistance. Dans le cadre des collectivités locales, la solidarité s'organise entre des « personnes morales » publiques : que sont les communes, les wilayas et l'Etat à fin de permettre aux plus démunies d'assurer leur fonctionnement et de mener à bien leurs missions. Cette solidarité s'exerce à travers un fonds dénommé le fonds commun des collectivités locales (FCCL), créé par décret N°86-266 du 04 novembre 1986 conformément aux dispositions des articles 266, 267 et 268 du code communal. Il a pour missions :

D'assurer aux collectivités des dotations du service public obligatoires ;

De procéder à la répartition de la cote part des ressources fiscales affectées à la péréquation ;

D'accorder des concours financiers aux collectivités locales dans une situation difficile ou en cas d'événements imprévisibles, ou calamiteux ;

De leur consentir des subventions pour la réalisation de projets d'équipements et d'investissements ;

De garantir le versement à leur budget du montant prévisionnel des recettes fiscales ;

D'entreprendre et de réaliser toutes études, enquêtes et recherches liées à la promotion des équipements et d'investissements locaux ;

D'entreprendre toute action de formation et de perfectionnement au profit des fonctionnaires de l'administration locale;

De favoriser des actions d'informations et d'échange d'expériences et de rencontres.

La création du FCCL répond à un souci de stabilisation de ressources locales dans le temps et dans l'espace. Les ressources du FCCL sont d'origine fiscale et proviennent en grande partie d'impôts locaux, des côtes parts d'impôts d'Etat. La mission première du FCCL est la gestion des fonds de solidarité et de garantie des communes et des wilayas. Ainsi le FCCL est composé de deux (02) fonds en l'occurrence le fonds communal de solidarité (FCS) et le fonds communal de garantie (FCG). Ces deux derniers sont chargés d'apporter l'aide sollicitée par la commune, de contrôler le déficit budgétaire et participer partiellement au financement des opérations des sections de fonctionnement et d'équipement.

Le fonds communal de solidarité (FCS)

Il constitue la structure la plus importante du service du FCCL. C'est lui qui reçoit les recettes correspondant certaines côtes- parts dont le montant atteint 25% par rapport à l'ensemble des ressources affectées aux collectivités locales en général.

Le fonds communal de garantie (FCG)

Il a pour fonction de garantir les prévisions fiscales des communes. Il est alimenté par les participations des communes suivant un taux fixé annuellement est prélevé sur les impositions directes locales ainsi par le produit des rôles supplémentaires des impôts directs (chapitre 75 du budget communal). Les ressources détenues par le fonds de solidarité sont distribuées aux communes selon une clé de répartition reposant sur une attribution normale qui prend en compte le chiffre de la population communale dont la valeur est fixée par arrêté du ministère de l'intérieur et des collectivités locales.

Il est ajouté à cette attribution normale une attribution complémentaire calculée pour les communes de plus de 60.000 habitants proportionnellement au nombre d'enfants scolarisés, est pour les communes de moins de 60.000 habitants sur la base d'un système complémentaire prenant en compte :

$$QN = \frac{\sum \text{ressources fiscales des communes}}{\text{population nationale}}$$

.Quotient communal de ressources (QC)

$$QC = \frac{\sum \text{des ressources d'une commune}}{\text{population communale}}$$

• Ratio national d'équilibre (RE)

$$RE = \frac{\text{Dotation de péréquation}}{\text{population nationale}}$$

L'attribution dite « complémentaire » ne sera accordée aux communes que si la relation algébrique suivante est vérifiée :

Il y a lieu de signaler que les principaux revenus du FCCL proviennent pour l'essentiel des produits et des taxes suivantes :

La taxe sur l'activité professionnelle : un taux de 05.44% de cette taxe, soit un peu plus de 1/20 des recouvrements est affectée au FCCL ;

Le versement forfaitaire : 70% des recouvrements effectués au titre de cet impôt sont affectés au FCCL ;

La taxe sur la valeur ajoutée : 10% soit près que 1/10 de cet impôt très productif est affecté au FCCL ;

La vignette automobile: 80% de ce produit est affecté au FCCL. Le tableau illustratif ci- après résume les ressources fiscales du FCCL hors VF pour les années 2006-2010.

Tableau : Part du FCCL des ressources fiscales hors (VF) entre (2006-2010)

Année	Montant en million de DA	(%) des recettes affectées aux collectivités locales
2006	139080	75
2007	176130	65
2008	151980	30
2009	171278	30
2010	172017	30

Source : Le fonds commun des collectivités locales +calculs de l'auteur.

La baisse drastique du pourcentage des recettes du FCCL par rapport à celles affectées directement aux collectivités locales est liée à la mise en place à compter de 1995 du nouveau système d'affectation des recouvrements au lieu et place du système des avances sur taxes directes locales. **Quelles sont alors les modalités de répartition de ces ressources sur les différentes collectivités particulièrement les communes ?**

La mise en œuvre de la solidarité et la répartition des ressources du FCCL sont prévues dans les termes du décret N°86-266 du 04 novembre 1986 et classées en :

Les dotations en service public

Elles sont allouées aux communes dont les ressources budgétaires sont insuffisantes pour couvrir les dépenses obligatoires de fonctionnement. Les critères d'attribution sont la conformité :

Aux coûts normatif en vigueur pour l'évaluation des charges obligatoires de fonctionnement ;

Au tableau des effectifs des communes prévu par l'organigramme fixé conformément à la réglementation en vigueur.

Les subventions de péréquation

Elles sont attribuées aux communes en tenant compte de :

La moyenne nationale par habitant des ressources affectées aux communes ;

La moyenne par habitant des ressources de la collectivité considérée ;
La différence positive des moyennes ci-dessus appliquées au nombre d'habitants de la commune en question.

Les subventions exceptionnelles d'équilibre

Celles-ci sont accordées pour assurer l'équilibre budgétaire aux communes confrontées à une situation financière particulièrement difficile ainsi que pour celles devront faire face à des événements imprévisibles ou calamiteux.

Les subventions d'équipement et d'investissement

L'octroi des subventions d'équipement et d'investissement est déterminé dans le cadre des orientations et des objectifs fixés par le plan national de développement.

Pour ce qui est des critères d'octroi de cette subvention, il s'agit de:

La situation des communes se situant dans des zones dites à promouvoir (ZAP) ;

La valeur de la moyenne par habitant des ressources du budget des communes ;

La situation du patrimoine productif des communes ;

La superficie des communes et sa localisation géographique.

A noter que la procédure d'octroi de ces différentes subventions est encadrée par un comité de suivi auprès du FCCL nécessaire à cet effet.

Bien que la solidarité comme elle à été appliquée par le FCCL à consisté jusqu'à maintenant à apporter une assistance continue à des communes pour leur permettre d'établir leur budget sur la base des ressources qu'il leur alloue, toutefois aucune contre partie ne leur est demandée concernant une amélioration de leur propres ressources, particulièrement la réduction de la proportion des recettes fiscales dans leurs recettes budgétaires.

Ces différents mécanismes mis en pratique, si minutieux soient-ils, ne sont pas cependant de nature à assurer l'équilibre des communes surtout lorsqu'il leur est demandé de se développer.

Pour y arriver, il faudrait peut être renforcer le système qui existe actuellement et consistant en l'octroi de subventions exceptionnelles ou d'équipement en prélevant des ressources supplémentaires sur le budget des communes (les grandes communes disposant d'un potentiel fiscal assez conséquent).

Conclusion

Au terme de cet article, les éléments ci-après méritent d'être soulignés :

Le système fiscal, même après la principale réforme de 1992, présente une gamme d'impôts dont le produit alimente : Soit exclusivement le budget de l'Etat, soit exclusivement les budgets publics locaux et enfin soit répartie entre l'Etat et les collectivités locales.

Le seul impôt local dont le produit évolue au rythme de l'économie est la taxe sur l'activité professionnelle (TAP), néanmoins cet avantage est contrecarré par ces inconvénients qui méritent d'être relevés :

-La TAP est un impôt « aveugle » et injuste, elle frappe uniformément au même taux toutes les activités industrielles et commerciales quelles que soit leur marge bénéficiaire. Elle pénalise fortement, de ce fait, les activités à faible marge et notamment les petits commerçants qui vendent quelques produits dont les prix sont stabilisés et avantage les activités polyvalentes forte marge ;

-La détermination de la TAP au niveau des entreprises est le plus souvent purement fictive. Sa répartition par unité et par commune est peu réalisée dans la pratique ;

-Les ressources fiscales provenant de la TAP ne sont pas adaptées à la richesse potentielle réelle de la collectivité, car bien qu'étant un impôt direct, la base imposable est en réalité définie au moment de la constatation d'un fait de dépense. Elle ne repose donc ni sur la réalité économique locale, ni sur la valeur ajoutée localement.

Cet impôt ne concernera que les grandes entreprises industrielles et commerciales d'une certaine taille. Pour toutes les autres entreprises, il y a lieu de prévoir une imposition plus simple assise sur la marge et modulée en fonction des branches et de la nature de l'activité. Ce dernier système introduira une justice fiscale puisque le taux d'imposition variera selon la nature des activités.

En ce qui concerne les autres impôts locaux, et à l'exception de certaines taxes qu'il faut carrément supprimer, car sans objet et sans apport financier réel pour les collectivités locales, l'essentiel doit être maintenu après avoir introduit au préalable certaines modifications tendant à une amélioration du système général de l'imposition locale.

Le système est donc resté tel quel dans l'organisation des budgets locaux. Or le schéma de répartition entre les différents budgets (Etat, wilaya, commune, et le (FCCL) tel qu'il existe aujourd'hui fait ressortir que seul l'Etat détient le pouvoir de créer, et de lever l'impôt. Les communes se limitent quant à elles au droit de recevoir une part de ce que collecte le système national des impôts. Enfin même si la loi 90-08 révisée récemment par la loi 11-10 du 22 Juillet 2011(dernier code communal) dans ces articles 84 et au vu des articles 86 à 109 énonce que les communes sont bénéficiaires d'un transfert de moyens et de compétences, il est difficile de parler de décentralisation, dans de telles conditions ! Les actions de développement (même les plus universelles) dépendent à hauteur de 100% de financement, provenant de sources extra communales. La fiscalité qui représente presque 60% des recettes de fonctionnement de la commune échappe totalement à l'encadrement communal.

Enfin la réforme de la fiscalité locale, dans ce contexte de mutations multidimensionnelles en cours en Algérie devrait reposer sur **cette banale question : qui mieux que l'échelon local est à même d'exprimer les besoins de l'échelon local ?**

Une réponse claire à cette question, outre qu'elle ne manquera pas de replacer le concept de fiscalité locale dans sa pleine signification, elle évitera au même temps l'opposition stérile entre les objectifs exprimés localement et les desseins d'un pouvoir central soucieux de maîtriser par lui-même l'exécution et la conception des programmes de développement. Cette réforme en profondeur peut se concrétiser par les scénarios suivants :

1. La redistribution de la fiscalité et les communes doit s'accompagner en outre d'un système de transparence absolue, quant aux destinataires de l'impôt et aux usagers auxquels est réservé cet impôt. Cela passera nécessairement par la révision de la fiscalité locale et la reconsidération du FCCL par la réduction des concours de ce dernier.

2. La part des ressources qui doivent revenir aux communes doit correspondre aux charges nouvelles qu'impliquent les compétences octroyées.

3. Les ressources des communes doivent être mobilisées localement par les élus locaux, ce qui les responsabilisera davantage.

Cette réforme doit être orientée en direction de la spécialisation de la fiscalité par niveau de responsabilité, tout en assurant des revenus en rapport avec les compétences de chaque collectivité. En d'autres termes, il faut que chaque collectivité explique à ses citoyens ce qu'elle fait de l'argent qu'elle collecte.

Références bibliographiques

1. (C) VALIN, " Les impôts locaux; les quatre veilles en deux cents ans", édition ECONOMICA, Paris 2007.

2. (B) DAFFLON, " La gestion des finances publiques locales", édition ECONOMICA, Paris 2008.

3. (M) BOUVIER, " Les finances publiques", édition LGDJ, Paris 2009.

4. (H) GRABBA, " Les ressources fiscales des collectivités locales", édition ENAG, Alger 2000.

5. (MC). AINOUCHE (MC), « L'essentiel de la fiscalité Algérienne », édition, HIWARCOM, 1993.

6. (M.C). AINOUCHE ; « nécessité de réforme de finances publiques locales », in revue du CENEAP, numéro 12, 1998.

7. (B) BENAMAR, « Etude des contraintes financières des communes : cas d'un groupe de communes de la Wilaya de Béjaia », Mémoire de Magistère, 2001.

8. (S). BOUMOULA (S) ; « La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales : cas de quelques communes de la wilaya de Béjaia », Mémoire de Magistère, 2003.

Rapport du CENEAP, " La refonte des finances locales", Alger 2008.

9. Les actes du séminaire organisé par la DGI en collaboration avec le FMI du 20 au 22-10-1990 à l'EDF Kolea, pages, 31, 32, 33.

10. Rapport du CNES, « L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché », Alger, Juin 2001.
11. Instruction ministérielle « C1 », relative à l'élaboration et à l'exécution des budgets communaux.
12. Loi 67-24 du 18-01-1967 portant code communal.
13. Loi 90-08 du 07-04-1990 relative à la commune.
14. Loi 11-10 du 22 Juillet 2011 portant révision du code de la commune.
15. Codes des impôts directs et indirects.

Tableau: Synoptique de répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre

Nature de l'impôt	Répartition en %				Observations	
	Etat	Wilaya	(FCCL)	Commune		
FISCALITE DIRECTE						
8. La taxe foncière TF .	-	-	-	100%	70% repartie en 10% au budget FCCL et 90% Cne et wilaya selon un système de solidarité Le reste est versé au FNL . Opérationnelles à partir de janvier 2000.	
9. La taxe d'assainissement TASS .	-	-	-	100%		
10. La taxe sur l'activité professionnelle TAP ⁽¹⁾ .	-	29,26%	05,44%	65,3%		
11. Le versement forfaitaire VF ⁽²⁾ .	60%	-	-	20%		
12. L'impôt sur le patrimoine ISP .	-	-	-	100%		
13. Taxes spéciales TASP .	20%	-	80%	-		
14. Vignette automobile VAT .						
FISCALITE INDIRECTE						
4. La taxe sur la valeur ajoutée TVA .	85%	-	10%	05%		La commune bénéficie par le biais du FCCL . Avant 2000 les taux étaient de 85%, 9%, 5% . Opérationnelle dès l'année 1998 avec 1,5DA/Kg affecté au FPZS .
5. Taxe de séjour TSE .	-	-	-	100%		
6. Taxe à l'abattage TABAT .	-	-	-	100%		

Source: Source : Etabli par l'auteur à partir des lois de finances, des codes des impôts directs et indirects.