

L'analyse du pouvoir fiscal des collectivités locales en Algérie

D.AMOKRANE Mustapha ¹

CHEROUATI Kheireddine ²

Introduction :

Dans le cadre de la décentralisation de l'administration public centrale (l'Etat) qui ce caractérise par la confection des administrations infranationales (les collectivités locales) et de lui confiées des compétences pour atteindre les objectifs de l'administration centrale, afin de concourir les différentes opérations du développement local, les collectivités locales ont inéluctablement besoins de sources de financement. Parmi ces sources de financement nous discernons la fiscalité qui est l'une des principales recettes de l'Etat qui lui permet de faire face aux dépenses publiques et de hisser le développement économique et social local et national.

Par la liaison entre la politique de la décentralisation et la recette fiscale, nous engendrons deux types de fiscalité ; la première est nationale qui vise à alimenté l'Etat, ainsi que la deuxième qui est la fiscalité locale qui sert à financée les collectivités locales.

La fiscalité locale demeure une source cruciale pour les collectivités locales afin de faire face aux dépenses inscrivent dans leurs budgets. La maîtrise de la fiscalité locale par la collectivité renvoie a celle l'à un contrôle autonome sur l'une de ces principales recettes, cette maîtrise de la fiscalité locale peut déterminer par un certain degré du pouvoir fiscal, cela veut dire que la collectivité locale octroi son pouvoir fiscal auprès l'Etat (décentralisation du pouvoir) dans l'optique de l'autonomie financière.

Dans cette perspective, nous avons élaboré la problématique suivante :

Quel pouvoir fiscal pour les collectivités locales (la commune) pour mettre en évidence leur autonomie financière ?

Pour examiné la problématique précité, nous avons prévu les questions secondaire suivantes :

¹ Maitre de coférence université de Blida

² Maitre assistant université de Blida

- Quel sont les principaux chapitres du budget des collectivités locales (la commune) ?
- Quel est l'articulation fiscale entre l'Etat et les collectivités locales ?
- Est-ce que les collectivités locales jouissent d'un pouvoir fiscal, qui lui permette d'exercer son autonomie financière ?

I. Les finances des collectivités locales (la commune) :

Les collectivités locales en Algérie impliquent deux établissements ; la commune ainsi la wilaya. Selon le 1^{er} article du code communal Algérien sont définis comme suit : « La commune est la collectivité territoriale de base de l'Etat. Elle est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi. »

La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'Etat, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens.¹

La commune doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières nécessaires aux charges et missions qui lui sont légalement dévolues dans chaque domaine. Toute mission nouvelle dévolue ou transférée par l'Etat à la commune s'accompagne de l'affectation concomitante des ressources financières nécessaires à sa prise en charge permanente.²

Nous allons citer par la suite les différentes compétences de la commune :³

- De l'aménagement et le développement du territoire ;
- De l'urbanisme, des infrastructures et de l'équipement du territoire ;
- De l'action de la commune en matière d'éducation, de protection sociale, de sport, de jeunesse, de culture, de loisir et de tourisme ;
- De l'hygiène, de la salubrité et de la voirie de la commune ;

¹ Article n° 3 du code des collectivités locales 2012 .

² Article n° 4 du code des collectivités locales 2012 .

³ De l'article n° 107 jusqu'au l'article n° 124 du code des collectivités locales 2012 .

A - Le budget communal :

Le budget communal est l'état de prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune.¹

Un budget primitif est établi avant le début de l'exercice. L'ajustement des dépenses et des recettes est fait en cours d'exercice en fonction des résultats de l'exercice précédent au moyen d'un budget supplémentaire.

Les ouvertures de crédits votés séparément en cas de nécessité prennent le nom "d'ouverture de crédits par anticipation" lorsqu'elles interviennent avant le budget supplémentaire ou "d'autorisation spéciale" lorsqu'elles interviennent après.²

Le budget communal comporte deux sections :³

- la section de fonctionnement ;
- la section d'équipement et d'investissement.

Chaque section est divisée en recettes et en dépenses obligatoirement équilibrées.

Un prélèvement sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement.

B - Les recettes des collectivités locales :

La commune est responsable de la gestion de ses ressources financières qui lui sont propres, également elle est censée de la mobilisation de ses ressources.⁴

Les ressources budgétaires et financières de la commune sont constituées, notamment, par :⁵

¹ Article n° 176 du code des collectivités locales 2012 .

² Article n° 177 du code des collectivités locales 2012 .

³ Article n° 179 du code des collectivités locales 2012 .

⁴ Article n° 179 du code des collectivités locales 2012 .

⁵ Article n° 170 du code des collectivités locales 2012 .

- le produit de la fiscalité ;
- les revenus de son patrimoine ;
- les revenus des biens communaux ;
- les subventions et dotations ;
- le produit des dons et legs ;
- les emprunts ;
- les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune ;
- le produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires ;
- le produit perçu en contrepartie des prestations diverses.

Dans des cas particuliers la commune pourra octroi des dons et des legs en provenance de l'étranger sous l'accord préalable du ministère chargé de l'intérieur, ces derniers sont inventoriés et budgétisés.¹

Les recettes de la commune de la section du fonctionnement se composent :²

- du produit des ressources fiscales dont la perception au profit des communes est autorisée par la législation et la réglementation en vigueur ;
- des participations ou attributions de produits de fonctionnement de l'Etat, du fonds commun des collectivités locales et des établissements publics ;
- des taxes, droits et rémunérations de services autorisés par les lois et règlements ;
- du produit et des revenus du patrimoine communal.

Sont affectés à la couverture des dépenses de la section d'équipement et d'investissement :

- le prélèvement sur les recettes de fonctionnement prévu à l'article 198;
- le produit des concessions de services publics communaux ;
- l'excédent dégagé par des services publics gérés sous forme d'établissement à caractère industriel et commercial ;
- le produit des participations en capital ;
- les subventions de l'Etat, du fonds commun des collectivités locales et de la wilaya ;
- les produits des aliénations ;

¹ Article n° 171 du code des collectivités locales 2012 .

² Article n° 195 du code des collectivités locales 2012 .

- les dons et legs acceptés ;
- toute recette temporaire ou occasionnelle ;
- les produits des emprunts.

C - Les dépenses des collectivités locales :

Sous réserve des dispositions légales applicables en la matière, la commune assure des services publics communaux visant la satisfaction des besoins de ses citoyens et la gestion de son patrimoine. A ce titre, elle crée, outre les services d'administration générale, des services publics techniques pour prendre en charge, notamment :¹

- l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées ;
- les ordures ménagères et autres déchets ;
- l'entretien de la voirie et la signalisation routière ;
- l'éclairage public ;
- les halles, marchés et poids publics ;
- les parkings et aires de stationnement ;
- les fourrières ;
- les transports collectifs ;
- les abattoirs communaux ;
- les services funéraires, l'aménagement et l'entretien des cimetières, y compris ceux des Chouhada ;
- les espaces de culture relevant de son patrimoine ;
- les espaces de sport et de loisirs relevant de son patrimoine ;
- les espaces verts.

Les dépenses de la commune comportent deux sections (fonctionnement, équipement et investissement), la section de fonctionnement comprend:²

- les rémunérations et charges du personnel communal ;
- les indemnités et charges liées aux fonctions électives ;
- les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux ;
- les frais d'entretien des biens meubles et immeubles ;
- les dépenses d'entretien de la voirie communale ;
- les participations et contingents communaux ;
- le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section

¹ Article n° 149 du code des collectivités locales 2012 .

² Article n° 198 du code des collectivités locales 2012 .

d'équipement et d'investissement ;

- les intérêts de l'emprunt ;
- les charges de fonctionnement liées à l'exploitation de nouveaux équipements ;
- les frais de gestion des services communaux ;
- les charges antérieures.

En ce qu'il concerne la section d'équipement et d'investissement comprend, notamment :

- les dépenses d'équipement public ;
- les dépenses de participation en capital à titre d'investissement ;
- le remboursement en capital de l'emprunt ;
- les dépenses de réhabilitation des infrastructures communales.

D - La comptabilité communale :

Les comptes de l'exercice clos sont présentés par le président de l'assemblée populaire communale avant la délibération sur le budget supplémentaire de l'année en cours.¹

Le président de l'assemblée populaire communale établit les mandats et émet les titres de recettes.

Dans le cas où le président de l'assemblée populaire communale refuse de mandater une dépense obligatoire ou d'émettre un titre de recettes, le wali prend un arrêté qui tient lieu de mandat ou de titre de recettes du président de l'assemblée populaire communale.²

Sont réputées réalisées à la clôture de l'exercice :³

- toutes les dépenses ordonnancées et reconnues régulières ;
- toutes les recettes ayant fait l'objet d'émission de titre de recettes.

Pour couvrir les besoins de trésorerie des communes, le trésor public prend en charge le recouvrement des recettes et accorde des avances sur recettes fiscales.

Les fonctions de trésorier communal sont exercées par un comptable public, nommé conformément à la réglementation.⁴

Le recouvrement des recettes et la liquidation des dépenses communales

¹ Article n° 202 du code des collectivités locales 2012 .

² Article n° 203 du code des collectivités locales 2012 .

³ Article n° 204 du code des collectivités locales 2012 .

⁴ Article n° 205 du code des collectivités locales 2012 .

sont assurés par le trésorier communal, chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre le recouvrement des revenus de la commune et tous les montants qui lui sont dus et d'acquitter les dépenses ordonnancées.¹

E - Le financement des collectivités locales:

Les ressources des collectivités locales, notamment les communes sont d'origines très diverses ; elles subdivisent en deux parties, la première est celui des ressources internes ainsi que la deuxième partie qu'elle est les ressources externes.

***- Les ressources internes :**

Les ressources internes des collectivités locales (la commune) implique l'octroi de ressources d'une façon autonome sans interpellier l'administration centrale ou bien d'autres établissements public, ces ressources comportent les éléments suivants :²

- La fiscalité locale :

La fiscalité locale reflète la discrimination et le partage des ressources fiscales entre l'administration centrale (l'état) qui dispose une fiscalité nationale et les collectivités locales. La recette fiscale représente une part considérable aux ressources (soit 85% dans les budgets des grandes communes) ; à travers la fiscalité locale la commune aperçoit d'un ensemble d'impôts et de taxes directs et indirects, parmi ces derniers sont destinées entièrement à la commune, ainsi que partiellement entre la commune et l'état ainsi la wilaya et le fond commun des collectivités locales (FCCL) .

- Les produits patrimoniaux et les produits en contrepartie des prestations:

Dans le cadre de leur fonctionnement, les collectivités territoriales peuvent être propriétaires de certains biens et bénéficient de la capacité juridique d'effectuer tous les actes se rapportant à leur droit de propriété. Elles peuvent tirer aussi certaines ressources du domaine public et privé. Ces

¹ Article n° 206 du code des collectivités locales 2012 .

² Jacque ABEN, Gestion et financement des collectivités locales, L'harmattan, 2003, P 85.

recettes découlent à titre d'exemples, d'autorisation d'occupation du domaine public, tel que le stationnement des taxis, l'occupation des trottoirs par les terrasses de café, etc. Les droits perçus à cette occasion sont fixés par délibération; ils sont d'une importance marginale.

Par l'exploitation des biens dont elle dispose la commune sur leur territoire, elle aperçoit des produits d'une façon autonome telle que la location et la vente des terrains et des bâtiments. En outre la commune peut réaliser des prestations aux profits des usagers par ces propres moyens.

***- Les ressources externes :**

Lorsque les ressources de financement interne de la commune ne suffisent pas pour faire face aux dépenses locales, la collectivité locale doit certainement s'adresser aux établissements financiers externes pour l'appel à un emprunt auprès ces derniers (les banques), en revanche les établissements financiers notamment les banques n'acceptent pas de délivrer des emprunts aux collectivités locales.¹

D'autres part les collectivités locales orientent vers l'administration central (état et wilaya) pour faire l'appel d'une subvention auprès ces derniers, ainsi qu'autrement de recourir au FCCL. La subvention est une aide financière accordée plus ou moins discrétionnairement par un organisme public à une personne morale de droit public ou privé sans contrepartie directe, mais souvent assortie par des conditions ou des contraintes quant à leur emploi définitif, elles constituent donc un moyen de contrôle et d'orientation de l'Etat sur la gestion publique locale. De ce fait, les collectivités locales n'ont aucune marge de manœuvre sur leur affectation et leur utilisation. L'objet de la subvention est généralement pour :

- Financier les communes qu'elles sont déficitaires en matière de la mobilisation des services sociaux minimum
- Financier les communes qu'elles obtiennent une nécessité primordiale dans le cadre du développement national.²

II. La fiscalité locale, répartition de la recette fiscale entre l'état et les

¹ Jacque ABEN, op.cit, P125.

² Razika AMARI, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-ouzou : un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magistère, Université Mouloud Mammeri de Tizi-ouzou, 2010, P 49.

collectivités locales :

Suite au principe de l'autonomie financière des collectivités locales, l'état a prévu une fiscalité destinée spécifiquement à ces dernières afin de leur permettre d'octroyer une ressource équitable auprès des contribuables dont ils résident sur les territoires de ces collectivités.

Pour cela le système fiscal Algérien implique une large gamme d'impôts et de taxes réparties entre l'administration centrale, les collectivités locales et le fond commun des collectivités locales (FCCL).

A - Les impôts et taxes revenant exclusivement aux collectivités locales :

Le système fiscal Algérien prévoit des taxes et des impôts qu'elles sont allouées entièrement aux collectivités locales.

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 réaliser ensuite sa tâche comme une 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.

Nous exposons dans les paragraphes qui suivent les principaux impôts et taxes qui se répartissent entre la wilaya, la commune, et le (FCCL). 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 : ¹

- La taxe sur l'activité professionnelle (TAP) :

La taxe sur l'activité professionnelle est une taxe due aux activités professionnelles réalisées par les contribuables ayant une installation permanente en Algérie. La base d'imposition est constituée par le montant total des recettes professionnelles brutes ou du chiffre d'affaire hors TVA. La TAP qui est un pourcentage de 2% sur le chiffre d'affaire HT est réparti comme suit : 0.59% à la wilaya, 1.30% pour la commune et 0.11% au FCCL.
²

¹ Article 197 du code des impôts directs et taxes assimilés, Algérie, 2008.

² Article 222 du code des impôts directs et taxes assimilés, op.cit.

- 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 les propriétés non bâties ainsi que 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 261 du code des impôts directs pour les propriétés bâties et non bâties. La base d'imposition résulte du produit de la valeur locative fiscale au mètre carré de la propriété bâtie et de mètre carré ou à

l'hectare pour les propriétés non bâties, par la superficie imposable. ¹

- La taxe d'habitation :

Il est institué une taxe annuelle d'habitation due pour tous les locaux à usage d'habitation ou professionnel situés dans les communes chefs, lieu de Daira, ainsi que l'ensemble des communes des Wilayas d'Alger, d'Annaba, de Constantine et d'Oran.

Le montant annuel de la taxe d'habitation est fixé à raison de :

- 300 DA pour les locaux d'habitation ;
- 1.200 DA pour les locaux professionnels.

Le prélèvement est effectué par l'entreprise " SONELGAZ " sur les quittances d'électricité et de gaz, selon la périodicité des paiements. ²

- 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 montant de la taxe est fixé comme suit :

- Entre 500 DA et 1.000 DA par local à usage d'habitation ,
- Entre 1.000 DA et 10.000 DA par local à usage professionnel, commercial, artisanal ou assimilé;
- Entre 5.000 DA et 20.000 DA par terrain aménagé pour camping et caravanes ;
- Entre 10.000 et 100.000 DA par local, à usage industriel commercial, artisanal ou assimilé produisant des quantités de déchets supérieures à celles des catégories ci-dessus;

Les tarifs applicables dans chaque commune sont déterminés par arrêté du président sur délibération de l'assemblée populaire communale et après avis de l'autorité de tutelle. ³

B - Les impôts et taxes revenant partiellement ou en partie aux collectivités locales :

¹ Article 261 du code des impôts directes et taxes assimilés, op.cit.

² Article 67 du code des impôts directes et taxes assimilés, op.cit.

³ Article 263 du code des impôts directes et taxes assimilés, op.cit.

- La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

T.V.A qui est un impôt sur la dépense, supporté en totalité par le consommateur final est d'une très grande rentabilité, du fait qu'elle constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays.

Sont soumises à la T.V.A toutes les opérations de ventes, travaux immobiliers, prestations de services, revêtant un caractère industriel, commercial, artisanal ou libéral, qui sont réalisés en Algérie, à titre habituel ou occasionnel. Sont imposées également à cette taxe, les opérations d'importation, portant sur les biens meubles et immeubles ainsi que les livraisons à soi-même.

Son produit est réparti entre le budget de l'Etat et celui des collectivités locales

1 .Pour les opérations à l'importation, 85% du produit de la T.V.A sont destinées à financer le budget de l'Etat, 15% au budget du F.C.C.L.

2. Pour les opérations à l'intérieur du pays, 85 % du produit sont destinés à financer le budget de l'Etat, 10 % sont destinés au F.C.C.L et 05 % sont affectés au budget communal.

- 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 la valeur nette taxable des biens possédés. L'ISP contribue au budget de l'Etat à hauteur de 60% et 20% au profit du budget communal et 20% au compte d'affectation spéciale intitulé « fond national du logement ». ¹

- 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.

¹ Article 281 du code des impôts directs et taxes assimilés, op.cit.

- La taxe à l'abattage :

C'est par le biais de l'ordonnance N°69-107 du 31-12-1970 portant la 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 inférieure à 10DA et supérieur à 20DA sans toute fois excéder de 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).

Suite de cette exposition de la fiscalité locale en Algérie, nous allons procéder à un classement fiscalité directe et fiscalité indirecte ainsi de mettre en figure la part revenant à l'Etat et les proportions qui sont versées au budget communal.

Tableau: Aperçu sur la répartition des impôts et des quotes-parts d'impôts entre l'Etat et les collectivités locales

Nature de l'impôt	Répartition en pourcentage			
	Etat	Wilaya	FCCL	Commune
Fiscalité directe				
1. La taxe foncière TF	-	-	-	100%
2. La taxe d'assainissement TASS	-	-	-	100%
3. La taxe sur l'activité professionnelle TAP	-	29.29%	05.44%	65.3%
4. Le versement forfaitaire VF	-	-	70%	30%
5. L'impôt sur le patrimoine ISP	60%	-	-	20%
6. Taxe spéciale TASP	-	-	-	100%
7. Vignette automobile VAT	20%	-	80%	-
Fiscalité indirecte				
1. La taxe sur la valeur ajoutée TVA	85%	-	10%	05%
2. Taxe de séjour TSE				100%
3. Taxe à l'abattage TABAT				100%

Source : Samir BOUMOUULA, La fiscalité locale en Algérie : la nécessité d'une réforme en profondeur, revue nouvelle économie, septembre 2011.

III. Le pouvoir fiscal au profit de l'autonomie financière :

L'autonomie financière des collectivités locales consiste de la liberté de l'établissement des budgets communaux ainsi de la mobilité des ressources pour le financement des dépenses.

Le pouvoir fiscal des collectivités locales est significatif quand elles disposent une liberté notable en matière de la structuration de la recette fiscale (assiette, taux et montant d'imposition ainsi que leur recouvrement), ce qu'il donne à la collectivité une marge de manœuvre sur le plan fiscal. 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.¹

A - L'autonomie financière des collectivités locales :

L'autonomie financière des collectivités locales se caractérise par la création des recettes locales d'une manière autonome pour faire face à ces dépenses, cela est obligatoirement confiés par l'administration centrale,

¹ Samir BOUMOULA, La fiscalité locale en Algérie : la nécessité d'une réforme en profondeur, revue nouvelle économie, septembre 2011.

c'est-à-dire par une décentralisation soit réglementaire et constitutionnelle. Pour qu'une collectivité dispose d'une réelle autonomie, « il faut non seulement qu'elle puisse établir elle-même son budget, mais qu'elle dispose de ressources suffisantes et d'un véritable choix dans la détermination de ses dépenses. »

Par ailleurs la décentralisation des capacités financières pour les collectivités locales est alignée impérativement par la décentralisation des compétences aux ces dernières par l'état ; cela veut dire que le degré de l'autonomie financière dépend du l'ampleur des compétences qu'elles concourent avec l'état.

Conférer l'autonomie financière à une collectivité locale, c'est d'instituer à son niveau des organes aptes à :

- Voter tout ou une partie conséquente des recettes et dépenses ;
- Décider de toutes les mesures concernant son activité ;
- Assumer totalement ses agissements.¹

B - Le pouvoir fiscal des collectivités locales :

Nous pouvons définir l'autonomie fiscale comme étant : «La possibilité d'une collectivité donnée à définir la nature et les modalités de ses ressources fiscales et d'avoir la légitimité et la puissance nécessaire pour les percevoir.».

Dans une deuxième définition, nous soulignons : «La mesure de l'autonomie fiscale ne peut se limiter à ces éléments quantitatifs, elle doit également tenir compte d'éléments qualitatifs, reflétant le pouvoir de disposition local sur la ressource financière.

Le premier critère fait référence au pouvoir des collectivités territoriales sur la règle de fixation des taux et des assiettes fiscales. Par contre, le deuxième, mesure quant à lui le volume des ressources revenant à la collectivité, comparativement aux autres ressources.».

C - L'analyse du pouvoir fiscal des collectivités locales :

Historiquement, la problématique de la fiscalité locale, nous renvoie à celle relative au pouvoir fiscal des collectivités territoriales. Par conséquence une question qui doit se poser quel type de fiscalité optimale pour les collectivités locales ? Cette question nous mettra à mesurer le pouvoir fiscal

¹ Razika AMARI, op.cit, P 44.

des collectivités locales, à travers l'analyse de la fiscalité locale.¹

Nous pouvons analyser le pouvoir fiscal de la commune de deux allures différentes, le premier est de l'aspect **normatif** qui sert à créer l'impôt et fixer le taux. Ainsi la deuxième allure qui est l'aspect **budgétaire** qui consiste du recouvrement de l'impôt et l'utiliser librement par la collectivité elle-même.

Nous allons analyser le pouvoir fiscal des collectivités locales collationnement avec celui que dispose l'Etat afin de pouvoir mettre en évidence une examinaison concrète. L'Etat aménage un modèle d'autonomie financière absolue puisque qu'il dispose une souveraineté fiscale ainsi qu'il implique un pouvoir fiscal qui sans limitation.

D'un point de vu normatif : l'Etat à librement le pouvoir de créer et aménager les impôts qui alimentent leur budget.

D'un point de vue budgétaire : l'Etat à le pouvoir d'utiliser librement et intégralement le produit de ces impôts.

Par l'exercice de ces doubles compétences (normatif et budgétaire) se caractérise le pouvoir fiscal absolu.²

***- Le pouvoir normatif de la commune :**

La commune que dispose un pouvoir fiscal normatif c'est celle qui pourrait créer instinctivement l'impôt et de déterminer son champ d'application, ses bases et son montant. La commune n'a jamais accordée un pouvoir de décision de telle étendue. En contrecoup les communes ne disposent pas de compétences pour engendrer leurs recettes fiscales et elles se saisissent un pouvoir très restreint de ce qu'il s'agit de la 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.

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.

Selon l'article 196 du code communal : « La commune n'est autorisée à percevoir que les impôts, contributions, taxes et redevances fixées par la

¹ Razika AMARI, op.cit, P 46.

² Samir BOUMOULA, op.cit.

législation et la réglementation en vigueur. L'assemblée populaire communale vote, dans le cadre des fourchettes prévues par la loi, les taxes et redevances que la commune est autorisée à percevoir pour alimenter son budget. »

Cette interdiction n'est que le résultat du principe traditionnel selon le quel seule la loi, expression de la souveraineté nationale, peut créer un 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. Selon l'article 197 du code communal : « Nul ne peut, sur le territoire de la commune, procéder à la perception d'un droit ou d'une taxe, sous réserve des cas prévus par la loi, sans l'accord préalablement délibéré de l'assemblée populaire communale. » Il ne s'agit donc en réalité par voie de conséquence que d'un pouvoir dérivé, et jamais d'un pouvoir initial de création. Ceci nous ramène à dire qu'il ya une absence d'un réel pouvoir normatif et de création de recette pour les communes.

***- Le pouvoir budgétaire de la commune :**

Dire qu'une commune dispose de l'entière contrôle budgétaire de ses recettes 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 souverainement 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**. Nous tentons d'imprégner dans la substance du système fiscal local et celui de l'Etat, en analysant la composante de chaque système en matière d'impôt. Par

conséquence les communes disposent un pouvoir budgétaire limité et un faible taux de couverture des recettes.¹

Conclusion :

Nous déduisons à travers cette exposition que la recette fiscale des collectivités locales notamment les communes jouit un rôle primordial dans leur budget, pour cela l'Etat a prévu une répartition équitable de la recette fiscale entre ce dernier et ces collectivités locales. Afin de permettre aux collectivités locales de bénéficier de la ressource fiscale, le législateur Algérien mentionnait dans le code fiscal les impôts et les taxes destinées aux collectivités locales entièrement et partiellement en tenant leur taux de répartition entre l'Etat.

L'autonomie financière dévolue par l'Etat pour ces collectivités locales exige un certain pouvoir fiscal à ces dernières. C'est à dire que le pouvoir fiscal des collectivités locales par ces deux aspects (normatif et budgétaire sert à l'autonomie financière de la collectivité.

A la lumière de cette recherche nous avons pu tirer les principales déductions suivantes :

- Le financement des collectivités locales se subdivise en deux types de ressources ; ressources internes qui impliquent les produit domaniaux et patrimoniaux, la contrepartie des prestations délivrées par elles mêmes, et essentiellement de la fiscalité locale. La deuxième ressource est celui des ressources externes qu'elles s-agissent des subventions de l'Etat principalement et les emprunts auprès les établissements financiers ;
- Le pouvoir fiscal des collectivités locales représente un axe crucial pour leur autonomie financière ;
- Le pouvoir fiscal des collectivités locales se caractérise en deux aspects ; aspect normatif ainsi que l'aspect budgétaire ;
- les collectivités locales notamment les communes ne jouissent pas de l'aspect normatif du pouvoir fiscal, car elles ne peuvent pas créer l'impôt instinctivement, sauf que le seul pouvoir significatif qui leur est reconnue est celui de fixer le montant des impôts qui est strictement encadré par la loi ;
- les collectivités locales notamment les communes ne jouissent pas de

¹ Samir BOUMOULA, op.cit.

l'aspect budgétaire du pouvoir fiscal, car ces dernières ne peuvent pas recouvrer ces propres impôts et taxes et de l'utiliser librement aux emplois qu'elles décident.

Bibliographie

- Jean François Copé, Finances locales, ECONOMICA, Paris, 1997.
- Stéphane Serve, Le risque financier des collectivités locales en Europe occidentale, ECONOMICA, Paris, 2006.
- Jacques ABEN, Gestion et financement des collectivités locales, L'harmattan, 2003.
- Code des collectivités territoriales, Algérie, 2012.
- Code des impôts directs et taxes assimilés, Algérie, 2008.
- Henry Michel CRUCIS, L'évolution des contrôles de l'Etat sur les finances locales Objectivation - Complexification - Responsabilisation, www.gestionfipu.com, le 13.04.2013.
- Aurore TALEFAISSE, La prospective financière: un outil au service de l'autonomie financière des petites et moyennes communes, Mémoire de master, Université lumière Lyon 2, Septembre 2010.
- Samir BOUMOULA, La fiscalité locale en Algérie : la nécessité d'une réforme en profondeur, revue nouvelle économie, septembre 2011.
- Razika AMARI, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-ouzou : un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de magistère, Université Moulou Mammeri de Tizi-ouzou, 2010.
- Abdelbaki SMATI, Nature du développement local et rôle des collectivités locales dans son financement, Revue recherche économique et managériale, juin 2008.
- Une fiscalité locale déséquilibrée qui nécessite une réforme et des moyens, solidairefinancespublic.fr, le 07.04.2013.
- Sylvain H.Boko, Un aperçu sur la décentralisation fiscale et les finances locales en Afrique francophone, www.worldbank.org, le 30.03.2013.
- Les finances locales en Algérie, www.itcis.net, le 07.03.2013.