

LA DEPENDANCE DES COLLECTIVITES LOCALES A L'EGARD DE L'ETAT EN ALGERIE

The dependence of local communities on towards the state in Algeria



Cherif KAIS ^{1*},

¹Université Mouloud Mammeri – Tizi-Ouzou.

¹Faculty of Law and Political Science, Mouloud Mammeri University,
Tizi-Ouzou, Algeria

Date de soumission: 10/12/2022 Date d'acceptation: 20/12/2022 Date de publication: 30/12/2022



Résumé:

Les collectivités locales occupent une place stratégique dans la vie juridique, économique et sociale de l'État, car elles représentent les structures de base de son assise. L'État algérien a accordé une importance capitale aux collectivités locales dès les premières années de l'indépendance, en promulguant le cadre juridique relatif à leur gestion et leur financement.

De ce cadre juridique, ressort le fort rattachement de celles-ci à l'égard de l'administration centrale, par le système de déconcentration administrative d'une part, et leur dépendance financière à l'égard du ministère de l'Intérieur, qui assure la gestion de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales, d'autre part.

Mots-clés : collectivités locales, décentralisation administrative, déconcentration administrative, financement, impôts.

تبعية الجماعات المحلية إزاء الدولة في الجزائر

ملخص:

تحتل الجماعات المحلية مكانة إستراتيجية في الحياة القانونية والاقتصادية والاجتماعية للدولة، بحيث تعتبر البنيات الأساسية لها. اهتمت الدولة الجزائرية بالهيئات المحلية منذ السنوات الأولى للاستقلال، حيث وضعت الإطار القانوني لتسييرها و لتمويلها. يستخلص من هذا الإطار القانوني أنها هيئات تابعة للإدارة



المركزية عبر نظام عدم التركيز الإداري، كما أنها تابعة من الناحية المالية أي التمويل، لوزارة الداخلية التي تتكفل بتسيير صندوق التضامن و الضمان للهيئات المحلية.

الكلمات المفتاحية: هيئات محلية، لامركزية إدارية، عدم التركيز الإداري، التمويل، الضرائب، الرسوم.

The dependence of local communities on towards the state in Algeria

Abstract:

Local communities occupy a strategic place in the legal, economic and social life of the State, because they represent the basic structures of its foundation. The Algerian State has granted local communities great importance since the first years of independence, by promulgating the legal framework relating to their management and financing.

This legal framework shows their strong attachment to the central administration, through the system of administrative devolution, on the one hand, and their financial dependence on the Ministry of the Interior, which manages the solidarity and guarantee fund for local communities, on the other hand.

Keywords : local communities, administrative decentralization, administrative deconcentration, financing, taxes.



INTRODUCTION

Bien que faisant partie des fondamentaux du droit public en général et du droit administratif en particulier, aborder le sujet de l'organisation administrative de l'Etat en droit algérien, constitue une tâche ardue, eu égard aux difficultés liées à la mauvaise maîtrise de l'utilisation des concepts juridiques et techniques, comme la centralisation, la décentralisation, la déconcentration, les collectivités locales, les collectivités territoriales..etc. En accédant à l'indépendance en 1962, l'Algérie a reconduit le modèle français en vertu de la loi du 31/12/1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962⁽¹⁾. Néanmoins, face à la continuité formelle du modèle administratif français, une rupture radicale s'est soigneusement et doucement opérée au niveau des règles de fond, celles relatives au fonctionnement des institutions de l'Etat⁽²⁾. A cet égard, il est à noter que dès les premières années de l'indépendance, l'Algérie a consacré le principe de l'interventionnisme de l'Etat dans tous les aspects de la vie publique, d'où le contraste entre le caractère libéral de la législation coloniale, reconduite jusqu'à nouvel ordre, et la nature du projet de société et de l'Etat mis en chantier par les instances provisoires du nouvel Etat indépendant⁽³⁾.

Ainsi, le nouveau droit algérien s'est inspiré formellement du modèle français dans l'énoncé du principe de la décentralisation dans l'organisation administrative de l'Etat, mais s'est imposé, dans les faits, un centralisme outrancier dans les rapports entre les entités locales et le pouvoir central et ce, sous prétexte du manque de moyens d'encadrement humain et financier de toutes ces structures, pour éviter la déperdition du pouvoir de l'Etat⁽⁴⁾. De ce fait, les collectivités territoriales sont passées de 1485 communes et 15 départements avant juillet 1962, à 15 départements et 631 communes en 1963. Néanmoins, avec l'explosion démographique et l'expansion urbaine que l'Algérie a connue, nous avons assisté à l'augmentation de leur nombre pour atteindre 48 wilayas et 1540 communes en 1984 et puis 58 wilayas et 1541 communes en 2020⁽⁵⁾, en attendant la création de nouvelles communes et

¹ - Loi 62-157 du 31/12/1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962, *JORA* daté du 11/01/1963 page 18(abrogé).

² - MAHIOU Ahmed : « Rupture et continuité du droit en Algérie », *RASJEP*, numéro spécial 20ème anniversaire de l'indépendance 1982 page 107 et ss; et BEKHECHI Mohamed Abdelwahab : « Variations autour d'un demi-siècle de production juridique algérienne », www.academia.edu/34601706

³ - Ordonnance 73-29 du 5/7/1973 portant abrogation de la Loi 62/157/du 31/12/1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962. *JORA* daté du 03/8/1973 page 678

⁴ - BENAKEZOUH Chabane: « De quelques aspects du « contrôle populaire » : l'exemple des assemblées populaires nationale, wilayale, et communale », *RASJPE* N°03 septembre 1979 pp523 à 538.

⁵ - Décret présidentiel n° 21-117 du 22 mars 2021 complétant le décret n° 84-79 du 3 avril 1984 fixant les noms et les chefs-lieux des wilayas, *JORA* numéro 22 du 25/3/2022.



wilayas dans les hauts plateaux dans les années à venir ⁽¹⁾. S'agissant du cadre juridique régissant ces entités administratives, l'Algérie indépendante a connu 03 codes communaux (code de 1967, code de 1990 et le code de 2011), et 03 codes de wilaya (code de 1969, code de 1990 et le code de 2012), il est à noter qu'un projet de code des collectivités territoriales est en préparation au niveau du ministère de l'intérieur et des collectivités locales depuis octobre 2022⁽²⁾.

Depuis les premières années de l'indépendance, le problème du financement des collectivités locales s'est lourdement posé, eu égard, au manque de liquidités dans la trésorerie publique d'une part, et aux disparités flagrantes entre les différentes communes et wilayas, notamment entre celles des grandes villes et celles situées au sud du pays et dans les zones montagneuses. De ce fait, l'Etat a centralisé les ressources fiscales tout en initiant une politique d'équilibre régional en matière de projets de développement⁽³⁾. Ainsi la décentralisation annoncée dans l'organisation administrative, a été accompagnée par une centralisation des moyens financiers.

A cet égard, bien que les différentes constitutions algériennes aient adopté le principe de la décentralisation territoriale, Le droit exécutoire a accordé aux collectivités locales un statut de relais périphériques de l'Etat (I), ce qui a engendré leur subordination financière à l'administration centrale (II).

I/ Les collectivités locales : Relais périphériques de l'Etat.

La lecture superficielle des textes fondamentaux et ceux relatifs aux collectivités locales, peut facilement nous conduire à considérer le système algérien d'organisation administrative comme un modèle décentralisé, où les collectivités locales jouissent d'un statut de collectivités territoriales autonomes(A). Hélas, l'étude approfondie des rapports organiques et fonctionnels entre ces entités et l'administration centrale de l'Etat, nous conduira inéluctablement à la consécration du modèle de déconcentration (B).

¹ - Déclaration du premier ministre Nouredine BEDOUI, APS LE 17/01/2019.

² - Code communal de 1967 ; ordonnance 67-24 datée du 18/01/1967 portant code communal, *JORA* numéro 06 du 18/01/1967. Code communal de 1990 ; Loi 90-08 du 07/4/1990 portant code communal, *JORA* numéro 15 daté du 11/4/1990 ; code communal de 2011 ; loi 11/10/datée du 22 juin 2011 portant code communal, *JORA* numéro 37 du 03/7/2011. Code de la wilaya de 1969 ; ordonnance 69-38 du 23/5/1969 portant code de la wilaya, *JORA* numéro 44 daté du 23/5/1969. Code de la wilaya de 1990 ; loi 90-09 du 07/4/1990 *JORA* numéro 15 du 11/4/1990. Code de la wilaya de 2012, loi 12-07 du 21/02/2012 relative à la wilaya, *JORA* numéro 12 du 29/02/2012.

³ - Sur la politique d'équilibre régional en Algérie, voir : BOUKHEROUBA Asma. « The regional balance policy in Algeria », (En langue arabe), Revue de droit et des sciences politiques université de kenchla, V 9 N° 01/2022, pages 603 à 619.



A/ L'affirmation apparente de la décentralisation.

A l'exception de la constitution de 1963⁽¹⁾ qui a prôné le principe du "centralisme démocratique" lié à la mise en place du parti unique, le mot "décentralisation" est un terme qui a traversé toutes les autres constitutions formelles de l'Algérie indépendante : Celle du 22/11/1976 dans ses articles 34 et 35, celle du 28/02/1989 dans son article 16 et celle du 28/11/1996, modifiée et complétée, notamment en 2020, dans ses articles 18 et 19⁽²⁾. Néanmoins, l'amendement constitutionnel de 2020, tout en consacrant la commune comme étant la structure de base de l'Etat, a nuancé deux types de rapports entre l'Etat et ces collectivités locales, ceux fondés sur le principe de décentralisation, et ceux fondés sur le principe de déconcentration, ce qui constitue un net recul sur le plan constitutionnel par rapport aux constitutions précédentes. Ainsi, les collectivités locales sont des entités décentralisées de l'Etat⁽³⁾.

A cet effet, les codes, communal et de wilaya consacrent largement ce statut en affirmant d'une part que la commune est l'assise territoriale de la décentralisation et qu'elle jouit de la personnalité juridique morale et de l'autonomie financière (articles 1, 2 et 103 du code communal), et en déclarant, d'autre part, que la wilaya est une collectivité territoriale décentralisée qui jouit de la personnalité juridique morale et de l'autonomie financière (articles 1, 3 et 73 du code de la wilaya)⁽⁴⁾.

En outre, il est indiqué dans plusieurs dispositions de ces deux codes que chaque collectivité territoriale dispose d'un organe délibérant compétent pour exercer les attributions et tâches qui leur sont assignées. De plus, il est indiqué que chaque collectivité territoriale doit s'assurer de la disponibilité des ressources financières nécessaires aux charges et missions qui leur sont dévolues, par contre, chaque charge supplémentaire suggérée par l'Etat à toute entité locale doit être accompagnée par une dotation financière spéciale qui lui est équivalente⁽⁵⁾.

¹ - Promulgation de la constitution de la république algérienne démocratique et populaire *JORA* numéro 64 daté du 10/9/1963.

² - Constitution de 1976 modifiée et complétée : ordonnance 76-97 du 22/11/1976 portant promulgation de la constitution de la République algérienne démocratique et populaire, *JORA* daté du 24/11/1976 page 1042. Constitution de 1989 : décret présidentiel 89/18/du 28/02/1989, relatif à la promulgation au journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 23/02/1989, *JORA* daté du 01/03/1989 page 188.

³ - Constitution de 1996 amendée en 2020 : décret présidentiel 20/240/ daté du 30/12/2020 relatif à la promulgation au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er novembre 2020, numéro 82 du 30/12/2020.

⁴ - Loi 11-10 du 22/6/2011, loi 12-07 du 21/02/2012, Op. cit.

⁵ - Article 4 du code communal de 2011, article 5 du code de la wilaya de 2012.



B/ La négation effective.

Comme signalé auparavant, l'amendement constitutionnel de 2020 a consacré dans son article 18 le principe de la décentralisation et son opposé, en affirmant que les rapports de l'Etat avec les collectivités locales sont fondés sur le principe de la décentralisation et celui de la déconcentration. Dès lors qu'il y a déconcentration, il ne peut y avoir de décentralisation ou d'autonomie d'administration et de gestion, la déconcentration étant un des aspects de la centralisation, constitue l'antonyme de la décentralisation. Dans un autre registre, le code de wilaya de 2012 a clairement reproduit ce contraste à travers les dispositions des articles 1, 3 et 73, qui considèrent la wilaya comme entité déconcentrée de l'Etat et comme collectivité décentralisée en même temps. S'agissant de la commune, le code communal a mis suffisamment de liens de sa subordination à la wilaya qu'il n'est point utile de la qualifier nominalement de collectivité décentralisée⁽¹⁾. Par ailleurs étant des organes délibérants, les assemblées populaires communales et les assemblées populaires de wilayas, devaient avoir la compétence de définir et statuer sur leurs règlements intérieurs en toute liberté. Hélas, l'administration centrale de l'Etat en a décidé autrement en promulguant deux règlements-types par décrets exécutifs, l'un relatif au règlement intérieur de l'assemblée populaire communale : Décret exécutif n° 13-105 du 17 mars 2013 portant règlement intérieur-type de l'assemblée populaire communale, l'autre relatif au règlement intérieur de l'assemblée populaire de wilaya: Décret exécutif n° 13-217 du 18 juin 2013 portant règlement intérieur-type de l'assemblée populaire de wilaya. A cet égard, il est nécessaire de signaler que même si la loi autorise chaque assemblée à adopter son règlement intérieur, cela doit se faire conformément aux dispositions des décrets exécutifs cités supra. De plus, ces règlements intérieurs doivent être approuvés par le wali, qui peut les refuser et les soumettre à une seconde lecture et approbation de l'assemblée, après avoir vérifié et constaté les modifications effectuées. Dans le cas contraire, s'agissant des A P W, le wali peut saisir le tribunal administratif territorialement compétent pour déclarer leur nullité.

2/ Les rapports fonctionnels

Considérant les entités locales comme collectivités autonomes d'une part, et soumises à des rapports fondés sur le principe de la déconcentration d'autre part, les rapports fonctionnels qui ont toujours lié ces collectivités à l'administration centrale, ont constamment été marqués par la soumission et la subordination, par le biais des structures déconcentrés de l'Etat (A), ce qui a effacé toute trace de pouvoir local (B).

A/ Le poids des organes déconcentrés de l'Etat

Les rapports fonctionnels entre l'administration centrale de l'Etat et ses collectivités locales forment une espèce de pyramide de la soumission, allant de la

¹ - ZOUAIMIA, Rachid : « L'introuvable pouvoir local », Revue Insanyates N°16, janvier- avril 2002, page 33 et ss.



base jusqu'au sommet, ou la commune est soumise à la daïra et au wali, l'assemblée populaire de wilaya est quant à elle soumise au wali et au ministre de l'intérieur. Quant au wali, étant nommé par décret présidentiel, il est mis sous la coupe du ministre de l'intérieur et des collectivités locales. Ainsi se déroule le fil de la subordination et de la soumission à l'égard de l'administration centrale de l'Etat.

Le dispositif juridique régissant l'organisation administrative de l'Etat, tout en considérant la commune comme étant la collectivité de base, la rattache lourdement à des structures administratives déconcentrées qui la soumettent à un pouvoir hiérarchique de l'autorité supérieure, au lieu de jouir d'une autonomie de gestion propre à une collectivité territoriale décentralisée. A cet égard, en plus des injonctions directes exercées par le wali sur les communes ⁽¹⁾, une structure administrative nommée « DAIRA », fantôme dans son existence juridique, s'occupe du cadrage d'un groupe de communes sous le prétexte de la coordination entre elles ou la mise œuvre de l'intercommunalité⁽²⁾. En effet, en application des dispositions du décret exécutif 94/215 daté du 23/7/1994 ⁽³⁾, le chef de daïra, étant nommé par décret présidentiel, est chargé de représenter le wali au niveau de la circonscription, regroupant plusieurs communes, dont il a la charge, il anime leurs activités, comme si elles ne disposent pas d'organes délibérants et exécutifs pouvant les initier et les encadrer. Par ailleurs, en dépit de la qualité de représentant de l'Etat dévolue par le code communal au président de l'assemblée populaire communale, le chef de daïra est chargé de veiller au respect de la réglementation et à la garantie du respect de l'ordre public dans les territoires des communes rattachées à sa circonscription. De plus, le chef de daïra, conformément aux dispositions de l'article 10 du décret

¹ - Sur la puissance des pouvoirs du wali à l'égard des collectivités locales et la précarité de son statut vis-à-vis de l'administration centrale, voir : SEKFALI Zinedine: « Le Wali, ce géant aux pieds d'Argile », contribution publiée dans le journal le soir d'Algérie du 15/10/2018

² - En dehors de l'article 166 du code de wilaya de 1969, abrogé, aucun autre code n'a cité ou définit la daïra. Quant aux textes réglementaires, ils ne visent que le chef de daïra qui y est consacré avec ses attributions et les services administratifs qui l'entourent, à l'image du décret exécutif 94/215/ du 23/7/1994 déterminant les organes et structures de l'administration générale de la wilaya, les articles de 9 à 16 ; *JORA* numéro 48 daté du 27/7/1994. Par ailleurs, des dispositions particulières ont été appliquées pour la wilaya d'Alger lorsqu'elle était dénommée "Gouvernorat du grand Alger" en 1997, avant leur abrogation par le conseil constitutionnel en l'an 2000. En outre, d'autres dispositions particulières ont été appliquées pour certaines wilayas du sud du pays en créant des circonscriptions administratives dirigées par des walis délégués, voir les décrets exécutifs 15-140 et 15-141 datés respectivement les 27 et 28 mai 2015, *JORA* numéro 29 daté du 31/5/2015. Ces circonscriptions administratives ont été promues au rang de wilaya en 2019, voir loi 19/12/du 11/12/2019, modifiant la loi 84/09/du 04/02/1984 relative à l'organisation territoriale du pays, *JORA* numéro 78 du 18/12/2019, voir le décret exécutif 21-128 du 29/3/2021, modifiant et complétant le décret n°84-365 du 1er décembre 1984 fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes, *JORA* numéro 26 du 7/4/2021. Par ailleurs, il y a lieu de signaler que toutes ces structures spéciales n'ont aucune base constitutionnelle, du fait que seules la commune et la wilaya sont reconnues par la constitution.

³ - Décret exécutif 94-215/ du 23/7/1994, Op. cit.



exécutif 94/215 cité précité, approuve les délibérations des assemblées populaires communales relatives au budget, aux comptes, ainsi qu'à d'autres actes de gestion pris par les présidents des assemblées populaires communales. Dès lors, il convient donc de considérer le chef de daïra, dont la structure qu'il dirige ne dispose ni de la personnalité morale, ni d'autonomie financière, comme une espèce d'autorité hiérarchique suspendue au dessus des assemblées populaires communales élues au suffrage universel⁽¹⁾.

S'agissant du wali, Malgré son statut de premier responsable et représentant de la collectivité locale, il agit constamment comme représentant de l'autorité centrale de l'Etat à l'égard de l'assemblée populaire de wilaya d'une part, et vis-à-vis des communes dont il a la charge, car il est le représentant de l'Etat et délégué du gouvernement et il exécute les lois et les règlements conformément aux articles 110 et 113 du code de la wilaya, d'autre part. A cet effet, le wali surveille l'assemblée populaire de wilaya et les assemblées populaires communales dans le contenu de leurs délibérations conformément aux articles 53 et 54 du code de la wilaya et 59 et 60 du code communal. Par ailleurs, les présidents des assemblées populaires communales exercent leurs attributions relatives à l'exécution de la réglementation, la salubrité publique et l'ordre et la sécurité, sous la diligence du wali, en application des dispositions de l'article 88 du code communal. Ainsi, les exemples cités ci-dessus à titre indicatif et non exhaustif, nous indiquent à quel point la marge de manœuvre laissée à ces collectivités, par l'administration centrale de l'Etat, est réduite⁽²⁾.

B/ L'introuvable pouvoir local ⁽³⁾

De tout temps, le droit algérien a toujours présenté les collectivités territoriales comme des entités décentralisées, titulaires de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et de gestion. La commune étant la structure administrative de base, la wilaya étant une entité intermédiaire avec l'Etat, disposent d'un vaste champ de compétences embrassant les domaines économique, social, culturel, environnemental...etc. Ayant des organes délibérants élus au suffrage universel, ces collectivités devaient détenir un véritable pouvoir local, nécessaire à la gestion de leurs affaires et préoccupations locales. Hélas ce statut octroyé d'une main, est vite repris par une autre, le transformant en statut de mineurs ayant besoin de la tutelle permanente de l'Etat ⁽⁴⁾. En somme, la wali écrase la commune, le ministère de l'intérieur écrase la wilaya, d'où l'affirmation du principe de la déconcentration dans

¹ - Cf. article 169 de la loi organique relative au régime électoral : ordonnance 21-01 datée du 10/3/2021 portant loi organique relative au régime électoral, *JORA* numéro 17 du 10/3/2021.

² - En plus des attributions accordées au wali conformément aux articles 102 à 126 du code de la wilaya, le code communal illustre le statut suprême du wali sur les communes.

³ - Ce titre est emprunté de l'article du Professeur ZOUAIMIA Rachid : « L'introuvable pouvoir local », Op. Cit.

⁴ - Cf. BABADJI, Ramdane : « Remarques sur les rapports Etat-communes en Algérie », Op. Cit.



les rapports Etat- collectivités locales. Pour illustrer cet état de fait, nous citerons quelques aspects de cette domination.

- Le Wali approuve les délibérations des assemblées populaires communales relatives aux domaines cités à l'article 57 du code communal, le ministre de l'intérieur approuve les délibérations des assemblées populaires de wilaya citées dans l'article 55 du code de la wilaya. Donc les délibérations de ces deux types d'assemblées ne sont pas automatiquement exécutoires sans l'accord de l'autorité centrale.

- Plusieurs domaines d'actions propres aux affaires locales des wilayas échappent au pouvoir du wali et de l'assemblée populaire de wilaya comme ceux relatifs à l'éducation, la formation, l'enseignement supérieur, les impôts, le contrôle financier, la fonction publique et d'autres cités dans l'article 111 du code de la wilaya. S'agissant des communes, la daïra étant une structure administrative rattachée directement au wali, grignote largement le domaine d'intervention des communes dans les domaines des projets sectoriels de développement, le logement social, l'ordre public et la sécurité, l'intercommunalité à l'intérieur de la circonscription de la daïra ; le décret exécutif 94/215 cité supra, attribue de larges pouvoirs aux chefs de daïra au détriment des communes.

- Le wali peut se substituer à l'administration communale en cas de défaillances dument constatées et ce conformément aux articles 100, 101 et 102 du code communal.
- Dans le domaine électoral, la wilaya et la commune ont été dépouillées de leurs anciennes prérogatives dans le domaine de l'organisation des opérations électorales, au profit de l'autorité nationale indépendante des élections (ANIE) et ses relais au niveau des wilayas et des communes⁽¹⁾.

Il ressort de ces quelques exemples précédents, que les collectivités locales en Algérie sont dépourvues de tout pouvoir local leur permettant de s'affirmer comme de véritables entités décentralisées.

II/ La dépendance financière des collectivités locales à l'égard de l'Etat

Toute décentralisation entraîne inéluctablement l'autonomie financière et de gestion de l'entité décentralisée, ainsi, elle doit être libre dans le choix de ses projets et programmes, tout en assumant la pleine responsabilité sur ses différents actes. En droit algérien, il existe un grand paradoxe entre les missions, attributions et tâches des collectivités locales, d'une part, et les moyens de gestion, humains, financiers mis à leur disposition, d'autre part. En effet, les codes communal et de wilaya réservent un domaine d'intervention pour ces entités qui englobe tous les aspects de la vie sociale et qui doit répondre favorablement aux besoins locaux, tant sur le plan financier que celui de la logistique et d'approvisionnement, donc, de grandes missions impliquent

¹ - Ordonnance 21/01/ du 10/3/2021, Op. cit.



de grands moyens. Malheureusement, face aux gigantesques charges supportées par ces entités, il y a la faiblesse des revenus financiers disponibles⁽¹⁾, ce qui ouvre la porte aux financements externes à la collectivité, avec leurs lots d'inconvénients, notamment ceux liés à l'ingérence de l'administration centrale dans la gestion des affaires locales de ces collectivités (2).

1/ La faiblesse des revenus financiers locaux.

En principe, la richesse d'une collectivité donnée, repose sur le degré de développement de ses activités économiques, créatrices de richesse et constituant une source de financement personnel. De ce fait, toute collectivité a ses recettes financières fiscales (A) et autres, ainsi que son patrimoine (B).

A/ L'inconsistance des recettes fiscales locales.

Théoriquement, les revenus financiers des collectivités locales sont multiples, allant des recettes fiscales, les revenus du patrimoine, les subventions, les emprunts, les dons et legs, ainsi que les recettes liées aux prestations diverses et celles découlant de l'exploitation de leurs domaines public et privé⁽¹⁾ ; ces revenus sont cités par les articles 170 à 174 du code communal, de 151 à 156 du code de la wilaya. De toutes ces sources de revenus, les recettes fiscales occupent une place importante dans le processus de financement de la dépense publique tant au niveau national que local. A titre d'exemple, les recettes fiscales communales bien que nombreuses, elles ne sont pas versées exclusivement aux budgets de la commune, mais sont réparties sur plusieurs registres. La commune dispose de plusieurs impôts et taxes, nous citerons à titre d'exemple ceux ci :

- Impôt sur le patrimoine, 30% uniquement pour la commune.
- Impôt forfaitaire unique, 40% pour la commune.
- Taxe sur la pollution atmosphérique industrielle, 17% pour la commune.
- Taxe sur l'incitation au déstockage des déchets industriels, 16% pour la commune.
- Taxe sur l'incitation au déstockage des déchets hospitaliers, 20% pour la commune.
- Taxe complémentaire sur les eaux usées industrielles, 34 % pour la commune.
- Taxe sur l'activité professionnelle, 65% pour la commune.
- Taxe d'habitation, 100% pour la commune.
- Taxe sur les affiches et plaques professionnelles, 100% pour la commune.
- Taxe sur les permis immobiliers, 100% pour la commune.
- Taxe sur les huiles et lubrifiants, 34% pour la commune.
- Taxe d'abattage, 85% pour la commune.
- Taxe sur les fêtes, 100% pour la commune.

¹ - KHATIM Mohamed Laid, et MAHMOUDI Houcine : « Les collectivités locales et l'indépendance financière en Algérie », Journal of Economics Studies and Researches in RenewablesEnergies (JoeRRe), V 8 N° 2/ 2021 page 670 et ss.



- Taxe de séjour, 100% pour la commune.
- Impôt sur la vignette automobile, 00% pour la commune ⁽¹⁾.

Comme indiqué dans cet exemple, nous avons mentionné le pourcentage de chaque impôt ou taxe revenant à la commune, le reste est réparti entre l'Etat, la wilaya et le fonds commun des collectivités locales, qui est géré directement par l'Etat. A ce titre, il y a lieu de signaler que les taxes où la commune perçoit 100% de ses recettes sont des taxes dont les montants sont dérisoires, tant par rapport aux personnes concernées par leurs versement, que par la valeur de leurs indices, d'ailleurs, dans la pratique, les communes ne se donnent même pas la peine de les recouvrer, comme la taxe sur les fêtes, ou celle sur le séjour..etc. Par ailleurs, pour les impôts importants, la commune n'en perçoit qu'un faible pourcentage, ou ne perçoit aucun pourcentage comme la vignette automobile⁽²⁾.

En réalité, les collectivités locales n'ont aucune emprise sur le domaine fiscal, car la création d'impôts et taxes, la détermination de leurs taux et la répartition des revenus fiscaux entre l'Etat et ses démembrés, relèvent des prérogatives de l'administration centrale, donc, les collectivités locales doivent uniquement attendre ce que l'Etat ⁽³⁾a décidé de leur laisser comme « charité fiscale »⁽⁴⁾.

B/ L'inexploitation du patrimoine local.

Etant personnes morales de droit public, les collectivités locales disposent d'un patrimoine mis à leur disposition pour accomplir leurs missions et tâches, chaque collectivité a un ordonnateur (le wali pour la wilaya, le président de l'APC pour la commune) et un organe délibérant. Dans leurs activités d'administration et de gestion, elles sont appelées à exploiter leurs patrimoines pour réaliser des gains et avoir des revenus, seuls garants de leur autonomie financière. Dès lors, elles ont la compétence de créer des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) ⁽⁵⁾. Par ailleurs, les collectivités locales sont dotées de biens domaniaux, domaine public et domaine privé, elles ont la charge de les gérer et les exploiter directement ou indirectement, comme la location, la concession ou la délégation de service public...etc. Il convient donc de dire que les collectivités locales peuvent réaliser des revenus en fonction du degré d'exploitation de leurs patrimoines ⁽⁶⁾.

¹ - Loi 19/14/ du 11/12/2019, portant loi de finances de 2020, *JORA* numéro 81 daté du 30-12/2019.

² - KHATIM Mohamed Laid, et MAHMOUDI Houcine : Op. cit.

³ - GONTAS Madjid, HELLOU Samira : « L'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial ; Une approche comparative entre l'Algérie et la France ». www.asjp.cerist.dz/en/article/9698.

⁴ - L'expression « charité fiscale » est employée par nous-mêmes.

⁵ - Cf. article 154 du code communal de 2011, et article 147 du de la wilaya de 2012, Op. cit.

⁶ - Cf. loi 90-30 du 01/12/1990 relative au domaine national, modifiée et complétée, joradp numéro 52 daté du 01/12/1990 Ainsi que les articles 158 à 168 du code communal de 2011 et les articles 132 et ss du code de la wilaya de 2012.



Toutefois, depuis l'indépendance du pays, les collectivités locales algériennes n'ont jamais exploité leurs patrimoines efficacement pour plusieurs raisons :

- Depuis 1962, les rapports entre l'Etat et ses collectivités locales ont toujours été basés sur le principe de la centralisation, ce qui a bloqué toute initiative locale pouvant émanciper ces entités de l'Etat.

- Il existe une constante en Algérie qui consiste en le fait que tant que la rente pétrolière est importante, l'Etat distribue les fonds selon la demande sociale pour acheter la paix civile. Mais quand la manne financière pétrolière s'assèche, l'Etat recourt à la réduction des dotations financières et demande à ces collectivités et entreprises publiques de créer elles-mêmes la richesse.

- Les collectivités locales en Algérie souffrent du manque d'encadrement humain pour pouvoir accomplir leurs missions, manque d'ingénieurs, de techniciens et de spécialistes dans les différents domaines d'intervention, d'où leur incapacité à exploiter leurs patrimoines.

- La composition humaine des assemblées populaires locales, dont le niveau d'instruction reste faible, contribue au manque d'initiatives locales ingénieuses en vue de fructifier les moyens locaux disponibles.

- Depuis l'indépendance du pays, l'Etat n'a jamais laissé les entreprises publiques économiques, nationales et locales jouir de l'autonomie de gestion, mais est de tout temps intervenu dans leur gestion en leur imposant des politiques sociales antagonistes aux normes de management des entreprises, ce qui les a toujours rendues déficitaires ⁽¹⁾.

2/ Le fardeau des financements externes.

Devant la faiblesse des revenus locaux issus de la fiscalité locale, ou de la gestion et l'exploitation du patrimoine ou des autres activités, les collectivités locales sont contraintes de recourir à l'Etat pour les doter de budgets nécessaires à leur fonctionnement et leur assurer le financement des besoins sociaux. Il ressort donc que la survie de ces entités est dépendante de la bonne volonté de l'Etat qui régule ces financements par le biais de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales **(A)**. Par ailleurs nous constatons l'autoritarisme radical exercé par le gouvernement à l'égard de ces entités, notamment les wilayas (les walis) quant à la gestion des enveloppes financières octroyées pour les projets sectoriels **(B)**.

¹ - Depuis l'indépendance du pays, les entreprises publiques ont fait l'objet de restructuration à plusieurs reprises, notamment en 1971 avec la formule d'entreprise socialiste, en 1980 avec le découpage des grandes entreprises socialistes en petites unités, et en 1988 avec la formule d'entreprise publique économique, autonome, régie par le droit privé. A cet effet, à chaque réforme des entreprises, l'Etat efface leurs dettes et les réhabilite avec de nouveaux capitaux.



A/ Le rôle régulateur du CSGCL ?

Créée sous plusieurs dénominations durant les années soixante, restructurée durant les années soixante-dix et quatre-vingt⁽¹⁾, la Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales(CSGCL), a fait l'objet d'une révision de son statut par le décret exécutif 14/116/du 24 mars 2014. Cette caisse est composée de deux fonds, l'un chargé de la solidarité des collectivités locales, l'autre ayant pour mission la garantie des collectivités locales⁽²⁾.

La caisse jouit de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, elle est rattachée au ministère de l'intérieur et des collectivités locales. Ses missions sont multiples conformément aux dispositions de l'article 05 du décret de 2014 cité ci-dessus : « La caisse est chargée de mettre en place une solidarité inter collectivités locales à travers la mobilisation et la répartition des moyens financiers. La caisse est chargée, en outre, de la garantie des impositions fiscales ayant donné la constatation de moins values fiscales, par rapport au montant des prévisions de ces impositions.» En somme, elle s'occupe de la solidarité entre collectivités locales et de la garantie des moins values⁽³⁾.

A travers l'analyse du dispositif juridique régissant cette caisse, il ressort qu'elle joue un rôle de régulation financière, par l'affectation des ressources pour chaque collectivité locale diminuant ainsi les disparités entre régions conformément à la politique de l'Etat relative à l'équilibre régional. A cet effet, la caisse garantit aux collectivités locales déshéritées des budgets de fonctionnement et leur garantit tout risque de déséquilibre financier, soit durant les circonstances normales, soit durant les cas de catastrophes naturelles ou autres. En outre, elle verse quelques enveloppes financières pour la réalisation de quelques projets de développement. Derrière cette mission de régulation, se cache un rôle de direction et de suggestion tracé par les pouvoirs publics centraux au sein du ministère de l'intérieur, point de domiciliation de la caisse, dont la mise en œuvre est assurée par les walis au niveau des wilayas et par les chefs de daïras au niveau des communes. Quant aux organes délibérants de ces collectivités, leur rôle vient en dernière position, sachant que le nerf de la guerre de toute initiative réside dans son financement⁽⁴⁾.

La caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales est le moyen par lequel l'Etat maîtrise ses collectivités locales pour les garder dans le giron de sa

¹ - La notion de solidarité financière entre collectivités locales en Algérie remonte aux années soixante, avec le code communal de 1967 et celui de la wilaya de 1969, cette solidarité financière est consacrée par le code communal de 2011(articles 211 à 214), et celui de la wilaya de 2012(articles (176 à 179).

² - Décret exécutif 14-116 daté du 24/3/2014 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales. *JORA* numéro 19 du 02/4/2014.

³ - Cf. articles 4 à 22 du décret exécutif 14-116/ du 24/3/2014 Op. cit.

⁴ - ZOUAIMIA Rachid : op cit, pages 31 à 53 ; BENAKEZOUH Chabane: Op. Cit.



politique centralisatrice où le pluralisme, la diversité et la contradiction ne doivent pas dépasser le cadre des débats au sein des assemblées locales élues, d'où le caractère factice du qualificatif de collectivités décentralisées collé à ces entités infra-étatiques.

B/ L'autoritarisme des dotations étatiques.

Depuis le début de cette étude, nous avons mis l'accent sur la prééminence du principe de déconcentration dans les rapports liant l'Etat aux collectivités locales, car, en dehors des questions futiles relatives à l'organisation du travail au sein de ces collectivités, le reste des actions et activités sont balisées par des orientations et directives obligatoires, soigneusement surveillées par les walis pour les wilayas et par les chefs de daïras pour les communes. Les marges de manœuvre des assemblées élues sont très réduites, du fait de l'approbation a priori des délibérations par les walis pour les communes et par le ministre de l'intérieur pour les wilayas, d'une part, et l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'administration centrale de l'Etat en matière d'octroi des fonds d'autre part. En d'autres termes, les collectivités locales ne peuvent pas avoir les fonds qu'elles veulent au moment où elles le souhaitent, pour les dépenser dans les domaines où elles en ont crucialement besoin. Nous avons tous en mémoire la décision autoritaire portant la construction de 100 locaux commerciaux dans chaque commune du pays, au moment où plusieurs communes ne disposent pas d'assiettes foncières en milieu urbain où les domicilier, ce qui les a poussé à les construire loin des habitations, pour les voir en fin de compte, dégradés et transformés en lieux de débauche ⁽¹⁾. Cette décision a été imposée aux communes pendant que beaucoup d'agglomérations souffrent du manque d'eau potable, d'électricité et de gaz naturel. Le même constat est à faire au sujet de la décision d'embellissement des villes et la réfection des trottoirs, la liste des exemples est longue. Il est à noter à ce sujet, que ces opérations, nommées "Programme Présidentiel", ont été financées, en grande partie, en dépassement des budgets annuels votés par le parlement dans le cadre des lois de finances, en utilisant notamment les ressources du Fonds de Régulation des Recettes ⁽²⁾.

Dés lors, quel statut a l'organe délibérant de la collectivité locale, étant le principal pilier de la décentralisation, le peu de décentralisation qui peut apparaître, est vite noyé par cette dépendance financière à l'égard de l'Etat. D'un autre angle d'analyse, la constitution algérienne a consacré le pluralisme politique et partisan ⁽³⁾;

¹ - Ce projet n'a pas été réalisé dans la plupart des communes du pays et a connu beaucoup de scandales, cf: « quel sort pour le programme de 100 locaux dans chaque commune », voir www.Algérie360.com. Voir : « les 100 locaux commerciaux en dégradation avancée », la dépêche de Kabylie du 16 sept 2015.

² - Sur le fonctionnement du Fonds de Régulation des Recettes, voir : AKLI Zakia : « *Nature du fonds de régulation des recettes(FRR) et son rôle dans le financement de l'économie algérienne sur la période 2000/2014* ». Mémoire de Magistère en sciences économiques, UMMTO juin 2015, page 88 et ss, notamment les pages 147 à 170.

³ - Voir les articles 57, 58 et 59 de la constitution de 1996 révisée en 2020, Op. cit.



de ce fait, théoriquement, les élections peuvent déboucher sur une alternance relative au pouvoir au niveau local ⁽¹⁾, quand des assemblées populaires locales sont gérées par les partis d'opposition, quel sera le programme à réaliser au niveau de ces collectivités locales, sachant que l'animation des activités des communes est du ressort des chefs de daïras, et l'animation des activités des wilayas est du ressort des walis. ? Hélas, le régime fiscal algérien ignore la notion de "fiscalité locale" et les finances des collectivités locales sont gérées par la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales, établissement administratif sous tutelle du ministère de l'intérieur, ainsi quel que soit le résultat des élections locales, les collectivités locales resteront toujours sous l'emprise de l'administration centrale.

Conclusion.

Le mode de financement des collectivités locales en Algérie est étroitement lié à leur statut de relais périphériques de l'Etat. Malgré la consécration juridique du principe d'autonomie financière de ces entités, les mécanismes de financement de leurs activités, dépendent lourdement de l'Etat et de ses démembrements déconcentrés. L'inexistence de la fiscalité locale a fait que les collectivités locales ne maîtrisent aucun aspect administratif et juridique de leurs recettes fiscales, ni dans leur conception, encore moins dans leur recouvrement. La distribution des revenus fiscaux est en grande partie du ressort de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL), qui dépend du ministère de l'intérieur et des collectivités locales. En effet, cette caisse se charge des budgets de fonctionnement ainsi que ceux d'équipement, d'où la marginalisation de ces entités dans ce volet, ce qui s'est répercuté sur les autres aspects de leurs activités. S'agissant des projets sectoriels octroyés aux communes, celles-ci n'ont aucune emprise sur leur gestion du fait qu'ils sont inscrits à l'indicatif de la wilaya, de même pour les enveloppes financières que la wilaya octroie aux communes pour réaliser certaines opérations.

Devant ce constat, il y a lieu de réformer ce mode financement par :

- La consécration effective de la décentralisation territoriale, en octroyant une véritable autonomie de gestion aux communes et aux wilayas, avec la libération de la commune de la tutelle de la wilaya.

- La refonte de l'organisation administrative des communes et des wilayas, afin de les renforcer en matière de ressources humaines, notamment en encadrement technique et financier, pour leur permettre de maîtriser leurs finances et gérer leurs projets.

¹ - Comme ça a été le cas en 1990 lors des élections du 12 juin, ou le F.I.S a été déclaré vainqueur dans pas moins de 853 A.P.C et 32 A.P.W, ce qui a engendré un bras de fer entre les élus de cette formation politique et les pouvoirs publics quant à la gestion de ces communes et wilayas. Ces assemblées ont été dissoutes en 1992.

- L'affectation totale des recettes fiscales locales propres à chaque collectivité locale.

- La création d'un fonds national de régulation financière, ce fonds sera financé par une partie des recettes d'exploitation des richesses naturelles du pays, et sera chargé de veiller à l'équilibre régional, notamment fournir des aides financières de compensation aux collectivités locales déshéritées.

- Renforcer le contrôle de la cour des comptes et de l'inspection générale des finances pour garantir une gestion saine des budgets locaux.

- Consolider le corpus juridique de lutte contre la corruption en vue de préserver les deniers publics.

Enfin, il est certain que la libération des initiatives locales, ne fera que contribuer à la création de la richesse hors hydrocarbures et participera au développement national, ce qui allégera l'administration centrale de l'Etat des pressions quotidiennes qu'elle subit. Il reste cependant que ces quelques propositions relatives à la réforme des rapports entre l'Etat et ses collectivités locales, nécessitent une refonte globale de l'administration, notamment au sommet de l'Etat.

Bibliographie :

I - Mémoire :

- AKLI Zakia : « *Nature du fonds de régulation des recettes (FRR) et son rôle dans le financement de l'économie algérienne sur la période 2000/2014* ». Mémoire de Magistère en sciences économiques, UMMTO juin 2015, page 88 et ss, notamment les pages 147 à 170.

II – Articles :

- BENAKEZOUH Chabane: « De quelques aspects du « contrôle populaire » : l'exemple des assemblées populaires nationale, wilayale, et communale », RASJPE N°03 septembre 1979 pp523 à538.
- MAHIOU Ahmed : « Rupture et continuité du droit en Algérie », *RASJEP*, numéro spécial 20ème anniversaire de l'indépendance 1982 page107 et ss ; et BEKHECHI Mohamed Abdelwahab : « Variations autour d'un demi-siècle de production juridique algérienne », www.academia.edu/34601706
- KHATIM Mohamed Laid, et MAHMOUDI Houcine : « Les collectivités locales et l'indépendance financière en Algérie », *Journal of Economics Studies and Researches in RenewablesEnergies (JoeRRe)*, V 8 N° 2/ 2021 page 670 et ss.



- GONTAS Madjid, HELLOU Samira : « L'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial ; Une approche comparative entre l'Algérie et la France ». www.asjp.cerist.dz/en/article/9698
- ZOUAIMIA, Rachid : « L'introuvable pouvoir local », Revue Insanyates N°16, janvier- avril 2002, page 33 et ss.

III – Textes juridiques :

- Promulgation de la constitution de la république algérienne démocratique et populaire *JORA* numéro 64 daté du 10/9/1963.
- Constitution de 1976 modifiée et complétée : ordonnance 76-97 du 22/11/1976 portant promulgation de la constitution de la République algérienne démocratique et populaire, *JORA* daté du 24/11/1976 page 1042. Constitution de 1989 : décret présidentiel 89/18/du 28/02/1989, relatif à la promulgation au journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle adoptée par référendum du 23/02/1989, *JORA* daté du 01/03/1989 page 188.
- Constitution de 1996 amendée en 2020 : décret présidentiel 20/240/ daté du 30/12/2020 relatif à la promulgation au Journal officiel de la République algérienne démocratique et populaire de la révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er novembre 2020, numéro 82 du 30/12/2020.
 - Loi organique relative au régime électoral : ordonnance 21-01 datée du 10/3/2021 portant loi organique relative au régime électoral, *JORA* numéro 17 du 10/3/2021.
- Loi 62-157 du 31/12/1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962, *JORA* daté du 11/01/1963 page 18(abrogé).
- Ordonnance 73-29 du 5/7/1973 portant abrogation de la Loi 62/157/du 31/12/1962, tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre de la législation en vigueur au 31/12/1962. *JORA* daté du 03/8/1973 page 678.
- Code communal de 1967 ; ordonnance 67-24 datée du 18/01/1967 portant code communal, *JORA* numéro 06 du 18/01/1967. Code communal de 1990 ; Loi 90-08 du 07/4/1990 portant code communal, *JORA* numéro 15 daté du 11/4/1990 ; code communal de 2011 ; loi 11/10/datée du 22 juin 2011 portant code communal, *JORA* numéro 37 du 03/7/2011. Code de la wilaya de 1969 ; ordonnance 69-38 du 23/5/1969 portant code de la wilaya, *JORA* numéro 44 daté du 23/5/1969. Code de la wilaya de 1990 ; loi 90-09 du 07/4/1990 *JORA* numéro 15 du 11/4/1990. Code de la wilaya de 2012, loi 12-07 du 21/02/2012 relative à la wilaya, *JORA* numéro 12 du 29/02/2012.
- Loi 90-30 du 01/12/1990 relative au domaine national, modifiée et complétée, joradp numéro 52 daté du 01/12/1990.
- Loi 19/14/ du 11/12/2019, portant loi de finances de 2020, *JORA* numéro 81 daté du 30-12/2019.



- Décret présidentiel n° 21-117 du 22 mars 2021 complétant le décret n° 84-79 du 3 avril 1984 fixant les noms et les chefs-lieux des wilayas, *JORA* numéro 22 du 25/3/2022.
- Décret exécutif 14-116 daté du 24/3/2014 portant création, missions, organisation et fonctionnement de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales. *JORA* numéro 19 du 02/4/2014.