

# La problématique des finances publiques locales en Algérie et le processus de décentralisation inachevée: Analyse de la situation financière de la commune de Tizi-Ouzou à travers la méthode des ratios

Messad GANI

gani\_m16@yahoo.fr

Université Mouloud Mammeri  
de Tizi Ouzou.

Pr. Billal CHIKHI

chikhibillal@univ-boumerdes.dz

Université M'Hamed Bougara de  
Boumerdes

Dr. Khedidja CHIKHI

k.chikhi@univ-boumerdes.dz

Université M'Hamed Bougara de  
Boumerdes

## Résumé

*Les limites et carences de l'ancien modèle de développement local algérien initié par le centre et le désengagement progressif de l'Etat des sphères d'activités économiques et sociales exigent la recherche de nouvelles trajectoires pour le développement local. Ceci pose au centre de la réflexion la question de l'implication des collectivités locales, notamment les communes, comme de véritables acteurs dans le dynamisme socio-économique local. Partant d'un constat de prise de conscience collective autour de ces questions, notre étude questionne la réalité du terrain concernant d'une part, la dynamique décentralisatrice et son évolution et d'autre part, les enjeux et difficultés qui entravent les collectivités locales, notamment les communes, pour l'accomplissement de leurs missions qui leurs sont incombées.*

*L'objet de ce texte n'a pas pour ambition d'atteindre l'exhaustivité, mais il a pour modeste objectif d'établir, en premier lieu, un bilan général sur l'évolution et le fonctionnement des mécanismes de financement des collectivités locales et de tenter, en second lieu, à travers l'instrument d'analyse financière, de faire le point sur la santé financière de la commune de Tizi-Ouzou et autant que possible, de contribuer à une amélioration substantielle de la gestion des finances locales à travers le cas de notre commune étudiée.*

**Mots clés:** *Décentralisation, collectivités locales, finances locales, ressources fiscales, autonomie financière.*

## Abstract

*The limits and deficiencies of the old model of local Algerian development initiated by the center and the progressive disengagement of the State from spheres of economic and social activities require the search for new trajectories for local development. This raises the center of the discussion the question of the involvement of local authorities, especially the municipalities, as real actors in the local socio-economic dynamism. Starting from an observation of collective awareness around these issues, our study questions the reality of the field concerning, on the one hand, the decentralizing dynamic and its evolution and, on the other hand, the issues and difficulties that hinder local communities, especially the communes for the accomplishment of their missions which fall to them.*

*The purpose of this text is not intended to be exhaustive, but its modest objective is to establish, in the first place, a general assessment of the evolution and functioning of local government financing mechanisms. and to try, secondly, through the financial analysis instrument, to take stock of the financial health of the municipality of Tizi-Ouzou and as much as possible, to contribute to a substantial improvement in the management of local finances through the case of our studied commune.*

**Keywords:** *Decentralization, local authorities, local finances, fiscal resources, financial autonomy.*

## Introduction

Depuis les années 1990, l'Algérie évolue dans un nouveau contexte économique qui est appelé «l'économie de marché». En effet, le pays a connu de profondes mutations, notamment avec l'adoption du programme d'ajustement structurel qui a conduit ce dernier à libéraliser et ouvrir son économie, qui était longtemps protégée. Cette transition s'est caractérisée par de profonds bouleversements tant sur le plan économique, politique et social.

Parallèlement, et parce qu'une telle libéralisation signifie un désengagement de l'Etat de la sphère économique et par conséquent une redéfinition des politiques publiques, il était également prôné que les collectivités territoriales prennent une part plus importante des responsabilités dans la dynamisation du tissu socio-économique. La décentralisation est devenue ainsi l'un des concepts importants dans les politiques réformatrices engagées par l'Etat algérien. Ainsi, des changements ont affecté tous les secteurs d'activité et ont conduit à l'adoption d'importantes réformes institutionnelles dans tous les domaines, dont la question des réformes structurelles des finances publiques locales est incontournable. On assiste alors à la promulgation de la loi n 90-08 <sup>1</sup> et la loi 90-09 relatives respectivement à la commune et la wilaya, modifiées et complétées respectivement par les lois n°11-10 <sup>2</sup> et n°12-07.

A cet effet, la décentralisation administrative qui a consisté à transférer et attribuer un nombre important de missions, notamment, en matière de création et de gestion des services publics locaux, d'équipement, d'infrastructure de proximité, de prise en charge de diverses prestations d'intérêt collectif et surtout de promotion du développement économique et social, se trouve, aujourd'hui, contestée et remise en cause du fait de l'insuffisance des moyens financiers permettant aux collectivités locales d'assurer leurs responsabilités dévolues par la réglementation.

C'est dans ce contexte d'idées que nous posons la problématique de la décentralisation financière au profit des collectivités locales. Cette communication s'interroge, donc, sur ce que devrait être le rôle des collectivités locales comme acteur principal dans le processus du développement socio-économique local en prenant pour point de départ la place des finances publiques locales dans le processus de décentralisation (1), puis nous procéderons à la présentation du système de financement des communes algériennes (2), enfin, notre attention sera portée sur l'analyse de l'évolution des ressources financières de la commune

de Tizi-Ouzou. Dans notre démarche, nous avons eu recours à l'utilisation de la technique d'analyse financière par ratio qui nous permettra d'avoir un bilan assez proche de la réalité sur la situation financière et budgétaire de la commune étudiée.

Notre travail est organisé en deux parties. Dans la première nous proposons un état des lieux pour replacer la notion de la décentralisation dans le contexte des politiques publiques algériennes. Dans la seconde, nous analysons les réalités du terrain en termes d'évolution des finances publiques algériennes, en nous basant sur la technique d'analyse financière par ratio.

## **1- La dynamique décentralisatrice au cœur du processus des réformes**

Les idées relatives au développement endogène et participatif se développent rapidement parce que le changement des conditions économiques l'impose. La faible incertitude, les coûts décroissants de la technologie, de l'énergie et des transports, ont favorisé la grande échelle. Ce modèle qui dominait en période de croissance perd sa puissance quand ces caractères s'inversent.

Toutefois, un modèle de développement endogène garantit l'autonomie au processus de transformation du système économique local. En effet, un tel développement est en réalité fondé sur la mobilisation accrue et intégrée des ressources locales, la capacité de contrôle au niveau local du processus d'accumulation, le contrôle de l'innovation, la capacité de réaction aux pressions extérieures et la capacité d'introduire des formes spécifiques de régulation sociale au niveau local<sup>1</sup>. Il s'agit d'un développement impulsé et autocentré sur la région, par opposition au développement impulsé par l'extérieur.

La montée de la dimension locale illustre le lien entre l'effacement relatif du territoire national, comme cadre pertinent d'appréhension des phénomènes de développement, et de la montée correspondante des dynamiques territoriales.

### **1.1 Justifications et principes de la décentralisation**

Le terme de décentralisation est complexe, il n'est pas exclusif à un seul domaine, il recouvre des réalités économiques ou juridiques. Généralement, la décentralisation renvoie au

---

1 Il faut reconnaître la grande diversité dans l'espace et le temps des systèmes de valeurs et des aspirations car dans le cadre de la mise en œuvre d'une stratégie de développement « par le bas », c'est l'échelle humaine qui doit redevenir le critère important en matière de planification et de politique de telle sorte que la stratégie économique sera articulée à des objectifs sociétaux, eux mêmes, exprimant l'histoire culturelle, sociale et politique propre à chaque espace.

transfert d'autorité et de responsabilité de la fonction publique, de l'administration centrale, vers l'échelon inférieur (collectivités locales). Elle renvoie, donc, à la création de collectivités indépendantes de l'Etat central, dotées de la personnalité morale et d'une autonomie de gestion assurée par l'organe élu par la collectivité démocratiquement. Elle est définie parallèlement à la notion de déconcentration qui se trouve être une simple délégation de certaines compétences, qui n'ont pas une grande importance, à des représentants de l'Etat au niveau local, soumis à un contrôle hiérarchique.

La décentralisation et la déconcentration sont deux techniques de gestion administratives afin d'opérer une division de travail, permettant ainsi d'exercer sur place d'importants pouvoirs de décisions, contrairement à la centralisation où toutes les décisions et pouvoirs sont entre les mains de l'autorité centrale.

Toutefois, l'indépendance et l'autonomie des autorités décentralisées (collectivités locales) ne sont pas absolues du moment où elles doivent répondre au contrôle de tutelle.

Selon X.GREFFE<sup>3</sup>, les motivations pour le choix d'un système de décentralisation sont regroupées dans les axes suivants:

- La décentralisation peut aider à amoindrir des procédures de bureaucratie compliquées et offre une meilleure possibilité de participation plus directe des citoyens à la prise des décisions comme à la gestion des services;
- La décentralisation financière permet d'adapter le niveau de biens et services collectifs aux revendications exprimés par les la population;
- La décentralisation est une source d'une meilleure prise en considération des demandes sociales car les centres de décisions sont plus proches des citoyens et de la réalité socio-économique. Cela plaide, en minimum, en faveur de la décentralisation de tous les services de proximité;
- Elle permet de mieux diriger les services publics, en adoptant des réponses aux besoins ressentis et en rendant leurs fonctionnement transparent à des conditions que ce raccourcissement de la distance à l'administration ne se traduise pas par le clientélisme;
- Elle permet un meilleur contrôle des représentants élus et elle est, à ce titre, un levier de la démocratie, à condition que cela ne se retourne pas contre la cohérence de la nation et les principes des services publics.

## 1.2 La décentralisation comme moyen d'implication des collectivités locales dans le développement socio-économique local

Le concept de développement économique local trouve son origine vers la fin des années 1950, mais c'est avec les politiques de décentralisation que cette notion prend son véritable essor.

Le retour au local permet de mobiliser les énergies locales pour continuer à créer des richesses et des emplois. C'est bien pourquoi pour B. PECQUEUR, le développement local «met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent»<sup>4</sup>. Il se base aussi pour X. GREFFE sur «un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses synergies».<sup>5</sup>

Plusieurs définitions sont données au développement local. Celles-ci mettent en évidence la multitude des acteurs du développement local et l'importance des relations de coopérations qui se nouent entre eux. De plus, l'approche particulière du développement local réside dans la nécessité de la valorisation des ressources locales.

En Algérie, jusqu'à la fin des années 1990, toutes les décisions ayant trait au développement étaient prises au niveau central, telles que les décisions relatives à l'aménagement du territoire, à la localisation des entreprises publiques, aux actions socio-économiques...etc. c'est une situation justifiée par le système politique suivi ainsi que les lacunes enregistrées au niveau des collectivités locales, notamment en terme de ressources financières propres à ces dernières, ce qui ne leurs permettait pas d'envisager des stratégies propres à leur développement.

## 2. Les finances publiques locales en Algérie : une évolution controversée

Au lendemain de son indépendance, l'Algérie a opté pour le système administratif hérité du régime colonial<sup>6</sup>, les collectivités locales fonctionnaient selon des règles administratives qui s'inspirent de la conception centralisatrice des décisions entre les mains d'un seul organe qu'est l'Etat central.

Les 1535 communes furent placées dans une situation particulièrement grave suite au départ massif brusque des fonctionnaires communaux français.

Les finances communales avaient alors accusé une forte diminution des ressources accompagnées d'une augmentation sensible des dépenses. Cette situation s'explique, essentiellement, par la chute de la taxe sur l'activité professionnelle, en raison de la presque totale disparition de la matière imposable suite à l'absence du capital humain activant dans les administrations et les professions libérales. Situation engendrée par plus de sept années de guerre rude pour notre population et notre patrimoine<sup>7</sup>.

## **2.1. L'environnement vulnérable de l'évolution des finances communales en Algérie**

Les difficultés inhérentes au recouvrement de l'impôt, au cours de la période post-indépendance, la complexité du système des impositions locales et le ralentissement de l'activité économique, ont entraîné une grave précarité des recettes communales. Cette même précarité existait au sein des préfectures d'essence et de conception coloniale. Le système d'administration hérité était inadapté aux options fondamentales et a eu des répercussions fâcheuses sur les premiers programmes d'équipement nationaux.

La suppression, dès 1962, des conseils généraux, des commissions d'intervention économique et sociale furent installées. Elles étaient chargées d'assister les préfets dans leurs missions de remise de l'ordre des affaires des départements et dans la préparation des programmes d'équipement publics.

Après l'installation des assemblées populaires communales (APC), des assemblées départementales furent créées, ainsi, le nombre de communes fut ramené à 676 entités par l'ordonnance N° 63-421 du 28-10-1963. L'objectif de cette réorganisation étant le regroupement des moyens humains et financiers pour une meilleure gestion et maîtrise de la situation des finances locales de la période post-indépendance.

De ce fait, la commune algérienne a connu deux principales réformes et ce depuis l'indépendance du pays. La première étant la promulgation du premier code communal<sup>8</sup> en 1967 qui visait l'adaptation de la commune aux orientations politiques de type socialiste. Le second tournant est la loi 90-07 instaurée suite à un processus de réformes économiques qui avaient pour objectif de libérer l'économie algérienne et donc d'opter pour un nouveau modèle de société de type libéral. Cette dernière a été modifiée et complétée par la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 qui s'inscrit dans la consolidation du processus de décentralisation.

## 2.2 L'état actuel des finances locales de la commune en Algérie

Les collectivités locales ont toujours soufferts d'une faiblesse importante en matière de capacités de financement et c'est l'Etat qui était, continuellement, en leur secours. Ces dernières s'inscrivaient dans une logique d'assistanat et de dépendance vis-à-vis de l'Etat. Notamment pour la réalisation des projets d'investissement (PCD), par le biais du FCCL, le fonds commun des collectivités locales, qui est devenu depuis mars 2014, la Caisse de Solidarité et de Garantie des Collectivités Locales. Selon les statistiques, en 2016, les ressources financières des communes sont composées de 65% des recettes fiscales, 30% des dotations et subventions étatiques, la part des recettes provenant du patrimoine communal ne représente que 5%.

En matière de fiscalité locale, la part la plus importante relève de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP) avec 58%, ensuite la TVA occupe la deuxième place avec un pourcentage de 35%. Cependant, il est à signaler que le taux de la TAP a été ramené par la loi de finances complémentaire de 2015 de 2% à 1% pour les activités de production, hormis de BTP, dans le but de soutenir les investissements locaux. Cette baisse n'a pas été sans effet, elle s'est traduite par une perte sèche de milliards pour les communes, soit 36% de l'ensemble des ressources fiscales.

Dans le contexte de la crise actuelle, les dotations de l'Etat aux communes ont vu une baisse importante. Ainsi, les communes doivent trouver, elle mêmes, les sources de financement et ce en améliorant la collecte de l'impôt, puis en rentabilisant leur patrimoine qui est longtemps délaissé au profit d'une exploitation souvent illégale par le privé (à titre d'exemple les aires de parking). D'autres patrimoines se sont dévalorisés tels que les espaces de culture ou de sport et de loisir.

Les mêmes carences existent pour ce qui concerne les services chargés du recouvrement des loyers où l'on constate un manque flagrant des documents servant à identifier les locataires ou les bénéficiaires de commerce<sup>9</sup>.

En ce qui concerne les taxes fiscales, leur recouvrement pose un problème aux autorités locales. En dépit de la panoplie des taxes et impôts locaux ainsi que les nouvelles mesures qui s'en suivent à chaque, le bilan de recouvrement est toujours mitigé. Dans certaines localités, le recouvrement de certains impôts et taxes est quasiment nul. C'est le cas notamment de la taxe foncière et la taxe d'assainissement.

Les communes algériennes ne sont pas confrontées uniquement au manque de ressources financières mais également au problème de la mauvaise gestion de l'existant. En effet, en 2016, le ministère de l'intérieur et des collectivités locales a introduit une nouvelle notion de «l'orthodoxie budgétaire», une notion qui va à l'encontre de la rationalisation des dépenses. Selon cette notion, les communes doivent épuiser toutes les ressources non consommées avant de recourir à l'Etat.

### **2.3. La fiscalité locale en Algérie : entre la paralysie et l'absence du pouvoir fiscal**

Par définition, l'autofinancement des organisations publiques s'explique, essentiellement, à travers leurs capacités à assurer la couverture de leurs charges qui relèvent de l'accomplissement de leurs missions qui leurs sont dévolues par la loi par le biais des ressources propres.

Ceci nous conduit à penser l'autonomie financière qui selon P.Lalumière est : « pour être pleinement efficace, la décentralisation exige la reconnaissance d'une large autonomie financière aux collectivités territoriales. L'attribution d'une personnalité juridique et des compétences qui en découlent devient une pure fiction si des moyens financiers ne sont pas mis à la libre disposition de ces collectivités»<sup>10</sup>.

Selon ce même auteur, l'autonomie financière réclame trois conditions:

- Les collectivités locales doivent disposer de ressources propres en quantité suffisantes pour exercer sans difficultés financières majeures les compétences qui leurs sont dévolues;
- Les collectivités locales doivent pouvoir déterminer leurs recettes et leurs dépenses lors de l'établissement de budgets prévisionnels ;
- Ces collectivités doivent supporter un contrôle.

Ce raisonnement pose la problématique de la fiscalité locale qui nous renvoie à celle du pouvoir fiscal des collectivités locales, notamment de la commune.

Les prérogatives des communes en matière fiscale met en exergue des considérations diverses de dimension politique, économique et sociale. En effet, il s'agit de s'interroger sur le type de fiscalité optimale pour les collectivités locales et parallèlement, le type de fiscalité locale qui peut permettre la formation optimale des collectivités locales. Ainsi, il est question de la recherche d'un type de fiscalité qui concilie à la fois l'efficacité (emploi judicieux des recettes fiscales mobilisées pour la couverture de dépenses) et l'équité (la réalisation de recettes plus au moins égale entre différentes communes).

Le système fiscal algérien a connu une évolution historique particulière liée à la colonisation du pays pendant plus de cent trente années. Les séquelles qu'il a héritées à l'indépendance constituent, encore de nos jours, l'une des principales justifications de toutes sortes de griefs émis à son encontre.

Malgré les aménagements multiples dont il a fait objet depuis, le système fiscal est resté en retard par rapport à l'évolution de la matière imposable, il est aujourd'hui la cible de tous les opérateurs économiques qu'ils soient publics ou privés.

Le pouvoir fiscal d'une commune correspond à une maîtrise totale de la ressource fiscale. Ainsi, la fiscalité locale constitue une source importante de financement pour les communes algériennes. En d'autres termes, une commune dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est synonyme de pouvoir créer un impôt<sup>11</sup>.

Les communes algériennes ne disposent pas de pouvoir de même nature que l'Etat central. En effet, ce dernier, monopolise tous les pouvoirs. L'absence de pouvoir de la commune de créer des recettes fiscales et de fixer le taux des impositions locales entrave, considérablement, le processus d'autonomie financière.

Ces collectivités ne peuvent, en aucun cas, créer elles-mêmes des recettes fiscales pour financer leurs opérations budgétaires. Seule la loi peut créer un impôt, fixer son taux. De ce fait, la commune n'est autorisée à percevoir que les impôts, contributions, taxes et redevances fixées par la législation et la réglementation en vigueur<sup>12</sup>.

a partir de ce constat d'analyse, nous pouvons conclure que les composantes du système fiscal local algérien ne peuvent être considérés comme ressources propres aux collectivités locales puisque:

- Les collectivités territoriales algériennes ne sont pas légalement habilitées à en fixer, ni l'assiette, ni la quotité;
- Le législateur ne définit pas, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette

De ce fait, la fiscalité locale algérienne se trouve dépendante de l'Etat central tout au long du processus de l'imposition, de la décision d'asseoir l'impôt jusqu'à son recouvrement. Ainsi, le trésorier communal est chargé seulement du recouvrement de la taxe foncière et de la taxe d'assainissement, mais le produit de ces ressources reste marginal dans le financement local, par contre la fiscalité d'Etat (la TVA et l'impôt sur le patrimoine dont le taux est affecté aux communes) et qui représente une part importante des ressources fiscales locales, elle est recouvrée par le comptable public d'Etat.

En admettant que la commune se dote de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle doit trouver et développer de nouvelles sources de financement, hors fiscalité.

Le code de 2011 vient renforcer cette idée et stipule dans son article 169 de la loi 11-10 relative à la commune que celle-ci est responsable de la mobilisation de ses ressources.

A la lecture de l'article 170 du même code on constate que les sources de financement des communes sont délimitées dans l'ensemble ci-dessous:

- Produit de la fiscalité locale;
- 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 prestation spécifique 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 de services.

### **3. Analyse et appréciation de l'évolution des ressources financières au niveau de la commune de Tizi-Ouzou**

Dans le cadre de la réalisation d'une enquête de terrain menée en vue de l'analyse des recettes budgétaires de la commune de Tizi-Ouzou, nous avons opté pour la consultation des comptes administratifs relatifs aux exercices de 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015. A cet effet, nous avons adopté la méthode de l'analyse financière par ratios qui nous permettra de dresser un constat de la situation financière de la commune et apprécier son évolution.

#### **3.2. Le financement de la commune de Tizi-Ouzou durant la période 2011-2015**

Il est à signaler que la recettes fiscales constituent la part la plus importante dans le financement du budget de la commune de Tizi-Ouzou. Elle représente 97% du totales des recettes prévisionnelles utilisées pour l'élaboration du budget primitif. La fiscalité locale est composée, essentiellement, de la TAP, la taxe foncière et la taxe d'habitation, la taxe sur la valeur ajoutée et l'IRG. Les recettes patrimoniales et domaniales ne représente que 3% du total des recettes prévisionnelles, elles sont, de ce fait, dérisoires malgré l'importance du patrimoine de la commune.

Ce constat est une résultante logique étant donné que la commune de Tizi-Ouzou est la commune chef-lieu de wilaya de Tizi-Ouzou, cette situation lui était avantageuse par rapport au reste des communes de cette wilaya. En effet, le territoire de la commune abrite un certain nombre d'entités industrielles à savoir le laboratoire pharmaceutique Novo Nordisk, Tizi-Pates, briqueteries, semouleries, laiteries. Ces unités sont essentiellement situées au niveau de la zone industrielle de Oued Aissi et la zone de dépôt. Ajouté à ces entités industrielles, la ville de Tizi-Ouzou abrite également un nombre important de commerce de toutes activités (la distribution agroalimentaire, les concessions automobiles, des magasins d'habillement, de la téléphonie mobile, ainsi qu'un nombre important de commerce de proximité tels que épiceries et les boulangeries).

La consultation des budgets de la commune et les comptes administratifs nous a permis de retracer l'évolution de ses ressources financières. Cela peut être appréhendé à travers le tableau suivant:

**Tableau N°01: L'évolution des recettes de la commune de Tizi-Ouzou durant la période 2011-2015 (en DA)**

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Fonctionnement	2 538 980 698	3 388 081 478	3 244 559 906	3 521 062 101	4 127 869 603
Équipement et investissement	1 499 653 908	2 189 707 239	2 996 012 109	3 151 463 565	4 187 492 053

*Source: Établis par nous-mêmes sur la base des données des comptes administratifs remis par le service de budget de la commune de Tizi-Ouzou.*

A la lecture des données du tableau, il apparaît que les recettes de la commune de Tizi-Ouzou sont en évolution positive durant toute la période allant de 2011 jusqu'à 2015. En terme de volume, elles sont passées de plus de 2 milliards à plus de 3 milliards de da en 2015. Nous remarquons également une importante augmentation des recettes d'équipement qui sont passées de plus 1 milliard en 2011 à plus de 4 milliard en 2015.

De ce fait, nous pouvons dire que les ressources financières mobilisées sont importantes et durant toute la période 2011-2015, celles-ci se sont pratiquement doublé, passant de plus de 4 milliards en 2011 à plus de 8 milliards en 2015.

### 3.3. La maîtrise des finances locale au niveau de la commune de Tizi-Ouzou : une analyse par la méthode des ratios

L'analyse de la croissance du budget communal nous permettra de comprendre les logiques qui dominent dans son financement, rendre compte des efforts accomplis par la commune à s'autofinancer pour pouvoir réaliser et assurer le développement socio-économique de son territoire.

#### 3.3.1 La part importante des recettes fiscales (recette fiscales/recettes de fonctionnement)

Les recettes fiscales constituent un facteur déterminant dans la structure du budget communal ainsi qu'une garantie pour la continuité de l'offre de service public. Le calcul du ratio recettes fiscales par rapport aux recettes fonctionnement dans le cas de la commune de Tizi-Ouzou sur la période étudiée, nous permet d'établir le tableau suivant:

**Tableau N°02: Evolution de la part des recettes fiscales par rapport aux recettes de fonctionnement durant la période 2011-2015 (en DA)**

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Total des recettes fiscales	97569844	1078527690	1305219496	1490124859	1649300476
Impôts directs	864220753	957942486	1172347591	1313476460	1474658831
Impôts indirects	108478693	120585204	132871878	176648399	174641915
Recettes de fonctionnement	2538980698	3388081478	3244559906	3521062101	4127869603
Recettes fiscales/ recettes de fonctionnement	38.37%	31.83%	40.22%	42.39%	39.95%
Impôt direct/ recettes fiscales	88.84%	88.81%	89.81%	88.14%	89.41%
Impôt indirect/ recettes fiscales	11.59%	10.18%	10.18%	11.85%	10.58%

*Source: Etablis par nous-mêmes sur la base des données des comptes administratifs remis par le service de budget de la commune de Tizi-Ouzou pour la période 2011-2015*

Les données du tableau nous renseignent sur l'importance des recettes fiscales qui contribuent à l'alimentation du budget de fonctionnement. En effet, il apparaît clairement que celles-ci occupent une place importante dans les ressources de fonctionnement avec une part d'environ 40% du total des recettes.

Comme nous l'avons signalé plus haut, l'importance de cette catégorie s'explique par la situation de la commune qui est chef-lieu de wilaya ainsi que l'importance de l'activité économique qu'elle recèle (activité commerciale, zone industrielle de Thala Athmane et la zone industrielle de Oued Aissi).

Le produit de la TAP étant la recette la plus importante de la fiscalité directe au niveau de la commune avec une contribution moyenne de 72% au total des recettes fiscales directes, quant à la taxe foncière et la taxe d'assainissement celles-ci contribuent avec des parts de 3% et 5% et ce au cours de la période étudiée.<sup>13</sup>

La part de la fiscalité indirecte varie entre 12% et 11% pour toute la période 2011-2015. Notons que la TVA occupe le haut du podium avec une contribution d'environ 85% en 2011 et plus de 89% en 2015 du total de la fiscalité indirecte. L'autre part est composée principalement de la taxe de séjours, des droits de fêtes et autres impôt indirects tels que la taxe sur les permis immobiliers. Concernant les revenus de la taxe d'abattage, ceux-ci sont nuls et ce suite à la fermeture, en 2013, de l'abattoir communal à cause de son état qui s'est dégradé au cours des dernières années et constitue un danger pour la santé publique.

### 3.3.2 La part dérisoire des recettes d'exploitation, domaniales et patrimoniales (recettes d'exploitation, domaniales et patrimoniales/ recettes de fonctionnement)

L'étude du ratio recettes d'exploitation, domaniales, patrimoniale par rapport aux recettes de fonctionnement nous permet d'apprécier le rendement et l'exploitation des biens domaniaux de la commune.

**Tableau N°03: Evolution de la part des recettes d'exploitation, domaniales et patrimoniales durant la période 2011-2015**

Année	2011	2012	2013	2014	2015
Produits d'exploitation	886 800	871 521 110	1 096 520	1 151 340	1 326 120
Recettes domaniales (en DA)	25 184 810	20 871 260	20 044 349	24 799 964	23 358 717
Recette d'exploitation, domaniale et patrimoniale/ recettes de fonctionnement	1.03%	0.63%	0.65%	0.74%	0.60%

*Source: Etablis par nous-mêmes sur la base des données des comptes administratifs remis par le service de budget de la commune de Tizi-Ouzou.*

Il ressort de ce tableau que la commune perçoit des revenus provenant, essentiellement de la location des biens bâtis de la commune à destination commerciale et d'habitation, de l'abattoir communal, des places de stationnement et droits de voiries, de la location du marché de gros de Tala Athman et du marché des véhicules.

Nous remarquons que la part de ces recettes par rapport au total des recettes de fonctionnement est insignifiante, une fois de plus ceci pose la problématique de la mauvaise gestion des biens domaniaux et le patrimoine de la commune.

Rappelons que l'abattoir communal a enregistré des revenus de plus de 5 millions de DA en 2011 et 4 millions de DA en 2012. A partir de 2013, ses revenus sont devenus nuls suite à une décision de la fermeture prise en fin 2012.

En ce qui concerne les produits d'exploitation, ils résultent principalement de la vente de produit et de service et des expéditions administratives, ces dernières sont le résultat du paiement des frais de consultation des cahiers de charges.

Malgré les montants enregistrés, la contribution des produits domaniaux et d'exploitation reste insignifiante comme nous l'avons constaté à travers les données du tableau précédent.

Les revenus du patrimoine jugés insignifiants s'expliquent par les tarifs des loyers appliqués qui sont relativement bas. En effet, l'analyse de l'état des loyers bâtis de la commune nous a permis de constater que : - Les loyers appliqués sur les locaux à destination commerciale varient de 1000 DA à 10 000 DA par mois;

Les loyers appliqués sur les locaux à usage d'habitation varient entre 260 DA à 411 DA par mois.

Toutefois et malgré que ces prix sont symboliques, cela n'empêche pas d'enregistrer en fin d'année des loyers impayés. Le tableau suivant retrace l'ensemble des loyers impayés au cours de la période étudiée.

**Tableau N°04: Les loyers impayés pour la période 2011-2015**

Libellés Année	Prévisions (en DA)	Réalisation (en DA)	Ecart (en DA)	Taux (en %)
2011	20 245 102.93	18 103 541.22	2 141 561.71	89.42%
2012	13 682 442.36	11 553 180.15	2 129 262.21	84.44%
2013	8 110 054.00	6 106 160.60	2 003 893.40	75.29%
2014	6 545 054.00	4 559 004.43	1 986 049.57	69.66%
2015	6 330 356.00	4 702 066.44	1 628 292.56	74.28%

*Source : Etablis par nous-mêmes sur la base des données des comptes administratifs remis par le service de budget de la commune de Tizi-Ouzou.*

### 3.3.3 La contribution des autres recettes dans l'alimentation des recettes de fonctionnement

Tableau N°05: Evolution de la part des autres recettes durant la période 2011-2015

Recettes Années	Recouvrement, subventions et participations		Produits exceptionnels		Produits antérieurs	
	Montant (en DA)	Taux (%)	Montant (en DA)	Taux (%)	Montant (en DA)	Taux (%)
2011	215 596 369	8.49	1 722 673	0.067	975 125 119	38.40
2012	604 004 457	17.82	616 293	0.018	1 223 630 520	36.11
2013	306 411 772	9.44	7 838 959	0.025	1 237 904 242	38.15
2014	362 178 229	10.28	3 732 863	0.10	1 243 393 086	35.31
2015	291 841 040	7.07	3 184 927	0.077	1 702 208 966	41.24

*Source:* Etablis par nous-mêmes sur la base des données des comptes administratifs remis par le service de budget de la commune de Tizi-Ouzou.

Les autres recettes qui composent les recettes de fonctionnement de la commune de Tizi-Ouzou sont les produits antérieurs, les produits exceptionnels, les subventions, les recouvrements et participations.

Les données du tableau n°05 nous renseignent sur l'importance des produits antérieurs. Les montants importants relevant de cette catégories représentent les crédits affectés à des dépenses et qui n'ont pas été réalisées ni au cours de l'année, ni au cours de la période complémentaire qui s'étale jusqu'au 31 mars de l'année qui suit. Une fois de plus, ce constat nous renvoie à ce que nous avons conclu précédemment à propos de la gestion des finances communale et de l'orthodoxie budgétaire qui se manifeste par la non consommation des crédits budgétaires.

Les produits exceptionnels sont des recettes qui proviennent des régies communales. Leur contribution ne dépasse pas 1% au cours de toute la période étudiée. En ce qui concerne les recouvrements, subventions et participations, leur contribution varie entre 7% et environ 18% notamment pour l'année 2012. Elles sont composées principalement des recouvrements sur fonds de compensation, de la participation à l'aide sociale, des subventions de l'Etat aux collectivités locales et autres subventions.

## Conclusion et suggestions

Depuis plus d'une quinzaine d'années et plus précisément, à partir de 1990, l'Algérie, dans un contexte assez particulier et exceptionnel, a engagé un processus complexe de réformes structurelles dont la finalité proclamée est d'instaurer des mécanismes de l'économie de marché, de favoriser l'ouverture politique dans la perspective d'une démocratisation de l'Etat et d'émanciper ses institutions comme ses espaces de sociabilité.

L'analyse des finances publiques communales à travers le cas de la commune de Tizi-Ouzou montre que celles-ci sont étroitement liées à l'Etat ou la centralisation demeure le principe directeur.

Malgré les modifications apportées ultérieurement au code de la commune, il apparaît qu'à travers l'analyse des finances communales qu'il existe une inadéquation entre les dépenses communales qui ne cessent d'accroître et les ressources financières qui ne s'inscrivent pas dans la même proportion d'évolution.

De ce fait, Les dépenses deviennent de plus en plus un fardeau sur le budget des communes qui éprouvent des difficultés à les maîtriser tant dis que les recettes revêtent trois formes principales: les recettes fiscales, les recettes patrimoniales et domaniales et les subventions qui sont considérées comme des ressources externes. A travers notre étude nous avons constaté l'importance des recettes fiscales qui représentent 40% du total des recettes de fonctionnement, mais entièrement dépendantes de l'Etat au point de vue assiette, taux, et perception. Pour ce qui est des ressources patrimoniales et domaniales, elles, tendent à devenir insuffisantes. Cette situation, s'explique surtout par la dégradation continuelle du patrimoine.

En somme, les finances locales en tant que système n'existent plus. A force de revoir les mécanismes par touche, de triturer les coefficients et les taux, on a fini par dérégler l'ensemble et rendre opaque et illisible l'ensemble du cadre financier des collectivités locales notamment celui des communes. Cette situation à notre sens risque de contrecarrer la décentralisation pourtant évoquée par la constitution.

Parallèlement aux problèmes de financement, les communes se heurtent aujourd'hui au problème de sous encadrement qui ne fait que renforcer la dépendance des communes vis-à-vis du pouvoir central.

Composé principalement d'agents d'exécution (plus de 80%), le personnel communal est peu qualifié, mal payé et peu motivé. Cette carence en personnel altérera sérieusement la maîtrise de la gestion communale dans toutes ces dimensions ; maîtrise des dépenses et des recettes notamment et renforcera davantage le recours des élus locaux aux services de l'Etat.

Enfin, il est important de souligner qu'il existe un écart considérable entre la place et le rôle que les textes doctrinaux attribuent aux communes et leur réalité objective. Bien que les textes doctrinaux considèrent la commune comme cellule de base et garant de la décentralisation.

Les communes ont, d'un point de vue juridique et administratif, la responsabilité locale de la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement répondant aux besoins prioritaires de la population. Cette responsabilité nécessite, pour l'ensemble des acteurs communaux, l'identification, la mobilisation et la maîtrise de la gestion budgétaire et financière transparente des ressources financières locales car l'accès durable aux services de base est tributaire à la situation et à la gestion performante des infrastructures et équipements, de plus la réalisation de ces derniers est conditionnée par la disponibilité des ressources financières.

Afin de mieux maîtriser les finances locales en Algérie, un certain nombre de réflexions et suggestions doivent être soulevées:

**- Doter les collectivités locales d'une réelle autonomie financière et non supposée**

Ceci revient à dire que les communes seront dotées d'une autonomie de décision en matière de recettes et de dépenses. Les communes doivent avoir un pouvoir de décision concernant les dépenses comme, il est également nécessaire de doter les communes d'un pouvoir fiscal en vertu duquel les communes seront impliquées dans les opérations de recouvrement de l'impôt et de détermination de son assiette. Il est

nécessaire aussi, d'accorder aux élus locaux une autonomie de décision dans l'affectation et l'utilisation des subventions.

Comme nous l'avons constaté à travers l'analyse des recettes de la commune de Tizi-Ouzou, la fiscalité locale constitue la ressource financière la plus importante mais la commune ne peut, en aucun cas, procéder au recouvrement de ses recettes. Elle se trouve toujours dépendante de l'administration fiscale pour percevoir ce qui lui revient de droit.

#### - **Valorisation du patrimoine communal**

Afin de revaloriser le patrimoine communal, un ensemble de mesures doivent être prises à savoir, le recensement des biens communaux; l'élaboration du schéma directeur; revalorisation du patrimoine communal en actualisant les prix de location des locaux à usage commerciaux; redressement de la situation du patrimoine local par l'installation d'un comité technique de daïra; exploiter et rentabiliser les infrastructures communales (bibliothèque, crèches, stades, gares routières pour assurer son financement).

#### - **Renforcement de la solvabilité financière des collectivités locales**

Il s'agit de renforcer les mécanismes déjà existants : l'emprunt, l'intercommunalité en suscitant l'esprit de coopération des citoyens avec leurs communes afin d'éviter les conflits et les oppositions de ces derniers pouvant entraver la réalisation d'un projet commun d'intérêt collectif et de développer d'autres moyens de financement à savoir le partenariat public- privé pour financer les infrastructures (piscines, espaces de loisirs, crèches...)

#### - **Responsabilisation des pouvoirs locaux par une gestion axée sur les résultats**

Ceci s'inscrit dans la logique d'une gestion rationnelle des dépenses et une meilleure allocation des ressources financières sous la contrainte d'offrir une meilleure qualité de service public.

**- L'adoption des nouvelles techniques de management public**

A l'heure actuelle, les communes se heurtent à un dilemme majeur, celui de l'augmentation des dépenses liées aux services publics locaux qu'il faut satisfaire, et les ressources financières qui ne cessent de se raréfier. A cet effet, il importe de consolider des méthodes d'entreprises qui permettront d'accroître l'efficacité des services et des projets publics offerts aux citoyens, dans la mesure où la gestion de ces derniers sera axée sur des ratios d'alerte, des indicateurs de performance et des seuils financiers à respecter pour éviter tout gaspillage inutile de moyens humains, financiers et matériels.

**- Définition et mise en place d'un cadre législatif et réglementaire régissant l'analyse financière des communes**

En mettant en place un tel cadre, les communes seront dans l'obligation de procéder au calcul des ratios de base notamment ceux relatifs à la fiscalité, à l'endettement, ceci doit permettre d'avoir une image globale sur la situation financière de la commune. Cette mesure doit être accompagnée par des mesures de formation du personnel communal.

**- Mise en place d'un système de formation au profit du personnel communal**

La modernisation des collectivités locales passe impérativement par la mise en place d'un système de formation au profit du personnel. En effet, et afin d'avoir des fonctionnaires compétents maîtrisant les techniques de gestion modernes, des stages de formation, de perfectionnement et de recyclage doivent être programmés d'une manière périodique.

## Bibliographie

- 1 Loi 90/08 du 07/04/1990 relative à la commune.
- 2 Loi N°11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.
- 3 X. GREFFE, «la décentralisation, édition la découverte, Paris, 1992, P: 37.
- 4 B. PECQUEUR, «le développement local», édition Syros- Alternative, 2000. P: 17.
- 5 X. GREFFE, «Territoires en France, les enjeux économiques de la décentralisation», édition Economica, 1984, P: 148.
- 6 Cf ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant Code Communal. Exposé des motifs.
- 7 idem, P: 5.
- 8 Loi 67/24 du 18/01/1967 portant code communal.
- 9 BENCHOHRA .M, le risque d'impasse budgétaire de la commune en Algérie: causes et perspectives de sortie de crise, 11/04/2017.
- 10 P.LALUMIERE, les finances publiques, édition A. Colin, 1998, P: 153.
- 11 MEHERZI DJ, les finances locales en Algérie, édition ITCIS, 2013, P: 17.
- 12 Idem.
- 13 Exploitation des budgets et comptes administratifs pour la période 2011-2015. Service de budget de la commune de Tizi-Ouzou. Octobre 2016.