

**DYSFONCTIONNEMENTS ET INEGALITES
FINANCIERES INTERCOMMUNALES
(DECENTRALISATION REELLE OU SUPPOSEE) :
CAS D'UN GROUPE DE COMMUNES DE LA WILAYA
DE BEJAIA**

Samir BOUMOULA

Maître assistant, Université Abderrahmane Mira, Béjaïa

INTRODUCTION

En management public, le sujet des « déficits budgétaires » a pris de l'ampleur ces dernières années aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Pour ces derniers, l'importance des déficits budgétaires, la récession économique posent de manière cruciale « la légitimité du rôle économique de l'Etat » ainsi que les frontières centre/périphérie.

La banque mondiale a publié une littérature abondante sur ce sujet et a même produit un code bien précis qui permet de palier ces déficits pouvant être utilisés par les nations concernées¹. Dans les PVD, les recherches sur la question sont peu développées, particulièrement dans les pays comme l'Algérie qui sortent d'une économie centralement planifiée pour se diriger vers une économie de marché. Sur le plan de la hiérarchie administrative, l'Algérie est passée d'un système totalement centralisé à un système décentralisé depuis janvier 1967 avec la loi 67-24 du 27 janvier 1967 portant premier code communal de l'Algérie indépendante. Le processus de décentralisation-déconcentration a été renforcé dans les années 90 par la publication de la loi 90-08 relative à la commune, qui consacre la commune comme cellule de base et le lieu d'expression de la démocratie locale.

¹ La publication de ce code a été le fruit de plusieurs études émanant de la banque mondiale (BM) dans plusieurs pays en voie de développement, notamment en Afrique.

On dénombre aujourd'hui en Algérie plus de 1200 communes financièrement déficitaires sur les 1541 que compte le pays. Une situation préoccupante tant pour les autorités de l'Etat que pour les responsables locaux chargés de la gestion des finances publiques locales. Ces déficits se manifestent sous forme de déséquilibres entre d'une part des ressources jugées limitées et non optimisées et d'autre part des charges de plus en plus croissantes, notamment avec l'inflation élevée enregistrée ces dernières années.

Entre les missions socio-économiques, qui s'élargissent, et les finances qui rétrécissent, quelles sont les causes d'une telle situation ? Pourquoi la plupart des communes algériennes n'arrivent-elles pas à couvrir leurs dépenses ?

Est-ce le système de gestion des finances locales qu'il faudrait remettre en cause, ou faut-il reconsidérer les mécanismes de répartition des ressources entre l'Etat et la commune pour lui permettre de prendre efficacement en charge les multiples missions qui leur sont dévolues par la loi ? Peut-on se prononcer sur l'état actuel des choses, sur l'adéquation entre les moyens-objectifs et les missions dévolues aux communes ?

Les tentatives d'analyses faites par d'autres chercheurs auparavant à la fois en Algérie et à l'étranger, sont très nombreuses ; on ne peut les ignorer (on peut citer particulièrement les travaux d'Alain Guengan, G. Gilbert et M. Bouvier pour les expériences étrangères et Y. B. Chaouche et A. Mahiou pour le cas algérien). Elles alimentent toujours le vieux débat sur les finances locales et leur corollaire la décentralisation. Cependant, bien qu'elle parle d'une commune « dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière », la loi 90-08 ne se démarque pas, pour l'essentiel, de la problématique de répartition des pouvoirs décisionnels tels qu'arrêtés antérieurement. Sur le plan pratique, cette problématique de répartition de la décision apparaît à travers les différents déséquilibres et inégalités financières intercommunales². (dont la plupart sont celles issues du dernier découpage administratif).

Pour mieux comprendre ces dysfonctionnements et inégalités financières, nous avons effectué une enquête auprès d'un échantillon

2 Dont la plupart de ces communes sont justement issues du dernier découpage administratif.

de huit (08) communes de la wilaya de Béjaia³. Avant de présenter les principaux résultats de cette enquête, il nous semble utile de rappeler les principales causes ayant été à l'origine de ces inégalités, il s'agit notamment des effets du dernier découpage administratif sur les ressources fiscales des communes et l'inadéquation entre ressources et moyens tels que prévus dans les codes antérieurs (ou encore la nouvelle problématique des moyens du développement local en Algérie).

1. LES EFFETS DU DECOUPAGE TERRITORIAL SUR LES RESSOURCES FISCALES DES COMMUNES

En 1984, le nombre de wilayas est passé de 31 à 48 et celui des communes de 704 à 1541 à la faveur du dernier découpage administratif.

Si cette augmentation est fondée sur la volonté d'aboutir à une décentralisation véritable telle qu'elle est inscrite dans les textes politiques et juridiques, elle n'en a pas moins généré des effets financiers au demeurant négatifs pour une très grande partie des collectivités locales notamment les communes. Certaines de ces dernières, en effet, en raison de l'absence des activités économiques, se voient démunies de toutes ressources fiscales et même d'autres redevances provenant de l'exploitation d'un patrimoine. Aussi bien les impôts que ces dernières sont liées à l'activité économique. Or, si celle-ci n'existe pas, il ne pourrait y avoir de rentrées fiscales alors que toute commune doit avoir un minimum de charges ne serait-ce que pour assurer la couverture des dépenses incompressibles telles que celles du personnel.

La division de certaines communes plus ou moins grandes en petites communes a entraîné une multiplication des charges qui, souvent ne peuvent être supportées par les communes n'ayant en contrepartie aucune ressource. Certaines charges sont pourtant obligatoires.

En fait, le découpage intervenu semble avoir occulté l'aspect financier, celui du rapprochement des communes avec les citoyens ayant été à l'évidence prépondérant dans la décision prise par les pouvoirs publics qui a pour substance la volonté de mettre en œuvre le principe de décentralisation. Or, la décentralisation suppose une autonomie des organes décentralisés et si ces derniers n'ont pas les moyens financiers nécessaires, toute forme de décentralisation risque d'être compromise.

3 La nécessité d'une vérification sur le terrain par le recours à une enquête de terrain sur les dysfonctionnements et les performances financières des communes se justifie au moins par deux raisons :

- a. l'insuffisance d'études « crédibles » émanant des institutions administratives concernées, notamment en matière de finances locales ;
- b. l'absence de données détaillées, précises et actualisées ajoutée au problème classique qui est la fiabilité de celles disponibles.

En effet, les responsables locaux ne peuvent entreprendre des actions susceptibles de faire de leurs communes respectives des entités viables au plan du fonctionnement des services publics, encore moins dans le développement des équipements collectifs et sociaux, exigeant des moyens financiers importants.

Face aux difficultés d'ordre financier rencontrées par les collectivités locales et notamment les communes, des mesures ont dû être prises dans le cadre de la loi de finances pour 1985 et 1986. C'est ainsi que le produit du versement forfaitaire et l'impôt sur le traitement et salaires, pour la partie qui est affectée aux collectivités locales, soit 2/10, est centralisé durant les années 1985 et 1986 au niveau du service des fonds communs des collectivités locales pour être répartie entre ces dernières mais surtout en direction de celles qui n'ont pas de ressources ou dont les ressources sont faibles.

Celles-ci sont situées généralement dans les zones rurales où aucune activité génératrice de revenu n'est apparente ou, lorsqu'elle existe, elle a une vocation agricole, activité qui pendant très longtemps a été exonérée d'impôt. L'institution d'un impôt agricole appelé « contribution agricole » et n'a pas d'incidence totale sur les ressources dans la mesure où cet impôt est d'un rendement faible notamment des allègements ou des exonérations qu'il comporte. De plus, les collectivités locales ne reçoivent qu'une partie de son produit soit 2,5% sur le taux de 4% (0,5 pour la wilaya et 2% pour la commune).

A tous ces problèmes rencontrés principalement par les petites et moyennes communes, s'en ajoutent d'autres, caractérisés par l'insuffisance de la péréquation entre les collectivités locales.

2. LE POUVOIR DE DECISION DE LA COMMUNE EN ALGERIE OU LA NOUVELLE PROBLEMATIQUE DES MOYENS DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Située au troisième palier de la « hiérarchie » administrative, la commune clôture le schéma de la décentralisation en Algérie.

Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la commune est appelée à devenir un outil essentiel dans la recherche d'un développement socio-économique interrégional équilibré.

Ce rôle important de la commune est en effet très explicitement consacré par le législateur, lorsqu'il dispose :

A. qu'en « rapport avec (...) le plan de wilaya et des objectifs des plans d'aménagement du territoire, la commune élabore et adopte son plan de développement (...) et veille à son exécution » (article 86) ;

B. que « la commune participe aux procédures de mise en œuvre des opérations d'aménagement du territoire » (article 87) ;

C. que « la commune initie toute action et toute mesure propre à favoriser et à animer le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités » (...) (article 88).

En lui attribuant ce rôle « modulateur » de l'équilibre économique régional⁴ le législateur fait de la commune le vecteur principal de toute opération de planification socio-économique et spatiale nationale. Mais en même temps, limite implicitement toute initiative propre à la commune, puisqu'il explicite, par ailleurs, se que doit être ce plan de wilaya avec lequel elle doit harmoniser son plan à elle. En effet, dès lors que les objectifs et les moyens des programmes de wilaya sont déterminés avec l'Etat, ils constituent des garde-fous à l'initiative communale.

Une disposition légale de cette nature signifie en dernière analyse que c'est l'Etat ou, plus précisément, c'est avec l'Etat que se décident les actions socio-économiques de la commune. Or, d'après la loi 90-08, la commune « met en œuvre (dans le domaine économique) toute mesure de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs » (article 88 al. 2).

Cette double contradiction « légale » qui consiste d'une part à inciter la commune à « mettre en œuvre toute mesure... » et d'autre part à limiter le champ d'investissement de ces mesures par les « programmes et objectifs déterminés contractuellement avec l'Etat, confirme la persistance de la vision restrictive de la décentralisation qui consiste à enlever d'une main ce que l'on a donné avec l'autre, (malgré la promulgation des dernières lois relatives à la commune et à la wilaya ainsi que les nouvelles lois prévues en attente de promulgation depuis 2008).

En contact direct avec les préoccupations des citoyens la commune constitue pour le pouvoir central le « lieu d'appréciation » de ses actions en direction de ceux-ci.

Dans l'autre sens, l'action de la commune constitue aux yeux des citoyens la « vitrine » du pouvoir central. Elle concentre sur elle, par ce fait, toutes les revendications socio-économiques de la population.

⁴ L'article 86 précise que la commune élabore ses plans à court, moyen et long termes « en cohérence avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire ».

Avec la configuration du champ politique national depuis les années 90, cette « dialectique d'appréciation » de l'action communale est appelée à se nuancer dans la mesure où le pouvoir local n'apparaît plus comme l'exécutant « docile » des injonctions du pouvoir central dont il constituait l'échelon hiérarchique subalterne.

Cela signifie que, désormais, dans la conduite des affaires communales, l'exécutif local ne se contentera plus comme ce fut le cas jusqu'à aujourd'hui d'une simple revendication de moyens financiers ou autres (humains...) mais d'une revendication du pouvoir de création de ses moyens.

En d'autres termes, le désengagement de l'Etat à l'égard de la commune, comme il apparaît dans la définition légale de celle-ci signifie que la décentralisation est synonyme de partage du pouvoir politique entre l'Etat et la commune. C'est d'ailleurs, dans la logique imprimée par la Constitution.

Or, cela ne semble pas être le cas. Dans le domaine économique et financier, cela impliquerait, en effet, que l'Etat transfère à l'échelon local une partie de son pouvoir fiscal, par exemple, pour permettre à celle-ci d'appliquer les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 86 dans toute sa signification. Aucune disposition, dans le sens du partage du pouvoir de décision, n'a été prévue par la loi 90-08 relative à la commune, qui s'est contentée de reconduire le cadre général des finances locales par le code communal antérieur (ordonnance n° 67-24 du 27 janvier 1967).

Les actions du développement local sont traitées de la même façon que le code antérieur, comme le résultat d'un simple transfert de tâches que la commune est appelée à réaliser. L'Etat continue alors à décider lui-même des moyens de cette réalisation. Cette reconduction de la prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local se manifeste localement par des déséquilibres et des dysfonctionnements récurrents qui laissent la majorité des communes dans une situation financière très précaire. Cette précarité ouvre le champ à des inégalités criardes entre les différents groupes de communes et dont la majorité est issue du dernier découpage administratif de 1984. C'est ce que tenteront de confirmer les résultats de l'enquête de terrain que nous avons effectuée auprès d'un échantillon de (08) communes de la région de Béjaïa.

3. METHODE : CHOIX ET JUSTIFICATION DE L'ECHANTILLON

Justifications du choix de l'échantillon des communes

Nous avons opté pour un échantillon de communes composé de huit communes sur les 52 que compte la wilaya de Béjaia, soit un taux de 15,38%. La première question qui semble s'imposer logiquement : pourquoi huit et quels sont les critères retenus pour un tel choix ? Dans le souci de donner plus de crédibilité aux données statistiques recueillies, nous avons choisi au moment de l'enquête les communes à jour d'après les réalisations inscrites aux comptes administratifs (CA) (résultats définitifs et plus fiables) couvrant une période moyenne de quatre ans (2005-2008). Il est à noter que le reste des communes c'est-à-dire les 44 restantes présentaient des comptes administratifs qui datent de 1997, et qui travaillent pour l'essentiel avec les données du budget primitif (résultats non fiables et approximatifs).

Ces huit communes sont assez diversifiées et donnent une idée sur l'ensemble de la wilaya (montagne/littoral, urbaine/rurale ; petite versus grande communes, etc...). Les huit communes couvrent 35% de la population et 45% des dépenses communales.

Caractéristiques et critères de choix de l'échantillon des communes

Pour ce qui est des critères de choix de l'échantillon, les principaux retenus sont les suivants : Le critère administratif, le critère de localisation géographique, le critère économique et le critère de la strate, (commune urbaine/ commune rurale).

Répartition des communes selon le critère administratif

On entend par critère administratif les communes chefs-lieux de wilaya que nous avons noté (CLW), les communes chefs-lieux de daïra (CLD) et les communes chefs-lieux de communes (CLC). Selon ce critère, les 08 communes choisies sont regroupées dans le tableau ci-après :

Tableau n°01 : Répartition des communes selon le critère administratif

Critère administratif	Nombre de communes	Nom des communes
CLW (urbaine)	01	Béjaia
CLD (urbaines)	04	El-Kseur, souk-Eltenine, Akbou, Sédouk
CLC (rurales)	03	Chellata, Tamokra, Tamridjet
Total	08	Soit un taux de 15,38% du total de la wilaya de Béjaia

Source : enquête

Répartition des communes selon le critère économique

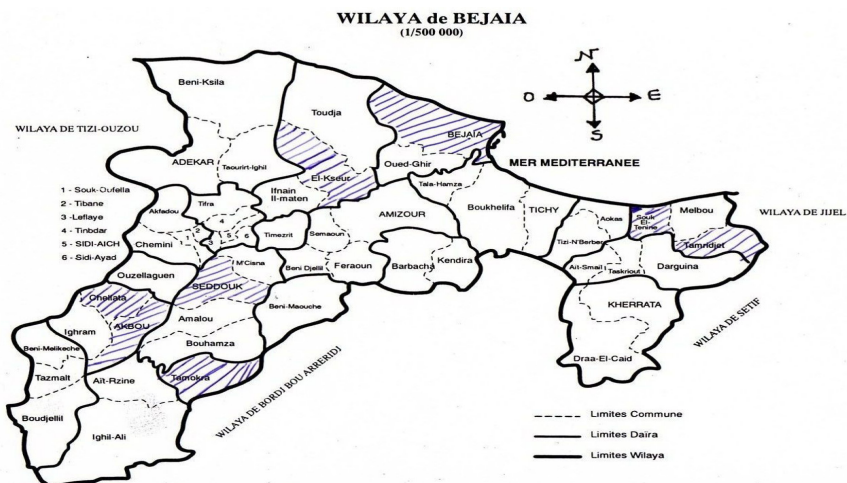
Le critère économique désigne l'indice de richesse fiscale (IRF) obtenu par le rapport simple des ressources fiscales augmentées des ressources patrimoniales et de la population communale au dernier RGPH. L'examen de cet indice fait ressortir des communes à ratio de richesse différent :

- des communes « riches » avec un indice moyen (IRF= 400 DA par habitant : Béjaia, Akbou et El-Kseur) ;
- des communes « à revenu intermédiaire » avec un indice moyen (IRF= 135 DA par habitant : Sédouk et Souk-El tenine) ;
- des communes pauvres ou déshéritées affichant un indice moyen (IRF= 55 DA par habitant : Tamokra, Chellata et Tamridjet).

Répartition des communes selon le critère géographique

La carte administrative de la wilaya de Béjaia avec ses limites territoriales après le découpage territoriale de décembre 1984 nous résume cette répartition.

*Dysfonctionnements et inégalités financières intercommunales
(décentralisation réelle ou supposée) :
cas d'un groupe de communes de la wilaya de Béjaia*



Source : Annuaire statistique de la wilaya de Béjaia + modifications de l'auteur

4. EVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES DEFICITAIRES

Le tableau ci-après retrace à titre indicatif le nombre de communes déficitaires dans la région de Béjaia pour les années allant de 2001 à 2008. (Unité en millions de dinars)

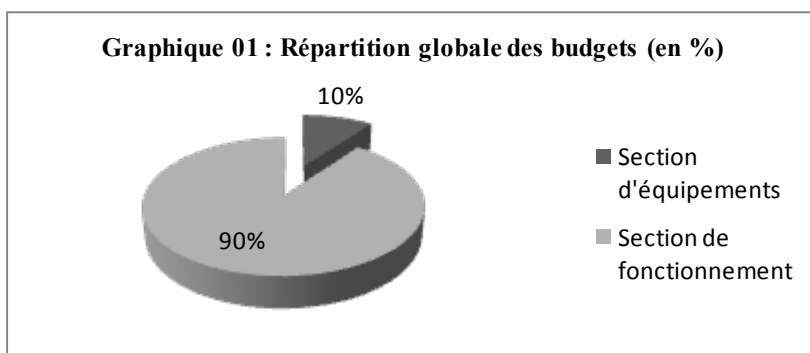
Année	Nombre de communes	Taux	Subventions accordées
2001	35	67%	413.200.000
2002	36	69%	487.300.000
2003	36	69%	516.345.000
2004	37	71%	563.679.000
2005	37	71%	623.555.435
2006	40	76%	690.000.000
2007	45	86%	789.234.000
2008	49	94%	806.576.000

Source : Centre de documentation et d'archives de la wilaya de Béjaia

On remarque bien que le nombre de communes déficitaires dans la wilaya de Béjaia ne cesse d'enregistrer des proportions alarmantes en passant de 35 budgets déficitaires, soit un taux de 67%, pour atteindre, en 2008, 49 budgets déficitaires sur les 52 budgets existants, soit un taux de 94% ! De toute manière, les déficits structurels des budgets locaux en sont

une conséquence apparente et réelle de la situation actuelle. Ces déficits ne cessent de progresser dans le temps et constituent une source d'inquiétude dans une conjoncture particulièrement de resserrement des ressources publiques suites aux différentes crises traversées par le monde ces dernières années. Ainsi, le fonds commun des collectivités locales (FCCL) fait désormais face à une pression tendue de la part des communes pour l'octroi des subventions « exceptionnelles » d'équilibre. Ces subventions tendent à devenir aujourd'hui systématiques et incitent potentiellement les communes à présenter un budget en déficit

Durant les cinq derniers exercices seulement, les communes de la wilaya de Béjaïa ont nécessité une subvention d'équilibre de plus de 145 milliards de centimes. Ce montant, faut-il le rappeler, a servi seulement à éponger le déficit financier de la section de fonctionnement des budgets communaux de la seule wilaya de Béjaïa. Quel serait le volume de la subvention si l'on prend en compte les 1541 communes du territoire national ? À ce constat vient s'ajouter l'inégale répartition entre le budget d'équipement et celui de fonctionnement, comme l'atteste la figure ci-après :



Source : enquête

On peut même aller plus loin ; pour l'exercice 2008, le déficit réel après contrôle de l'autorité supérieure s'est élevé à plus de 900 millions de dinars. Le montant accordé à ce titre par le ministère de l'intérieur et des collectivités locales n'était que de 420 millions, soit une couverture de 50% seulement. La règle budgétaire veut que le budget soit obligatoirement présenté en équilibre, mais dans une telle situation la commune est astreinte à réduire ses charges pour se conformer à cette règle.

A défaut, si le déséquilibre persiste, il est reconduit au titre de l'exercice suivant. Toutefois, certaines dépenses sont obligatoires et donc incompressibles. Pour résoudre une telle équation, les responsables

locaux procèdent à une pratique qui consiste à engager des dépenses sans couverture financière équivalente. L'endettement actuel des communes en est l'une des conséquences directes, puisque 49 communes sur 52 de la wilaya de Béjaia ont à leur actif des créances impayées de l'ordre de 55 milliards de centimes au 31-03-2009. Nous aurons donc à développer tout au long de cet article et d'une manière détaillée les conséquences directes de cette situation.

4.1 Indépendance financière des communes et ressources propres : Quelle articulation ?

Sur quel critère peut-on se pencher pour pouvoir évaluer l'indépendance financière d'une collectivité (les communes dans notre cas) ? Les ressources propres sont des ressources dont les communes, peuvent en principe disposer librement. Ne peuvent donc être considérés comme des ressources propres les transferts de l'Etat ou d'autres personnes publiques ou privées.

En font partie d'abord les redevances, c'est-à-dire les revenus liés à des prestations payantes effectuées au profit de la population (service d'alimentation en eau potable si celui-ci est assuré par la commune) ou les taxes qui peuvent être liées à des autorisations (permis de construire, autorisation d'occupation du domaine public tel qu'un marché). Ce premier type de ressources s'inscrit dans un contexte où il est admis que les usagers sont tenus de payer un prix en contre partie de prestation fournie par la commune et que ce prix ne doit pas être trop éloigné du coût réel du service rendu (dans la mesure où celui-ci est calculé de manière fiable).

A ces redevances, s'ajoutent naturellement les revenus de la propriété de la commune lors que celle-ci peut en disposer. Ces revenus proviennent par exemple des loyers du domaine communal ou, plus exceptionnellement, de la vente d'actifs. En effet, les collectivités locales n'exercent pas d'activités commerciales et leur gestion ne saurait être assimilée à celle d'une entreprise. L'autre poste de ressources propres est constitué des impôts. En fait, c'est le plus important où l'on distingue des impôts directs et des impôts indirects⁵. Tout cet ensemble forme ce qu'il convient d'appeler communément ressources propres et qui constitue l'élément d'indépendance financière d'une collectivité quelconque.

⁵ Le fait de pouvoir recourir à des ressources propres, notamment fiscales, est en même temps un élément de sécurité pour les gestionnaires locaux qui peuvent ainsi sur quel type de ressources ils peuvent compter sur le long terme.

Nous allons retracer dans un tableau la part des ressources propres pour chacune des communes étudiées, dans l'alimentation de leurs budgets respectifs afin d'avoir une idée sur les proportions représentées.

Tableau n° 02: Part des ressources propres dans le budget communal en (%). (Unité : millions de DA)

Année Communes	2006 Volume	%	2007 Volume	%	2008 Volume	%
Béjaia (CLW)	166,8	97	339,6	98,7	734,6	99
Urbaines (CLD)	87,8	36,6	179,4	47,6	221,6	55,4
Rurales (CLC)	15,9	14,1	19,1	15,7	18,6	19
Montant global et taux moyen	270,6	55,1	538,1	63,9	974,9	79,1

Source : Centre de documentation et d'archives (CDA) de la wilaya de Béjaia+calculs de l'auteur

Il a été possible de confectionner un tableau dans lequel les valeurs trouvées (ressources propres / ressources totales) nous renseigne sur le degré de l'autonomie financière des communes qui demeure limitée dans son ensemble.

Les ressources propres par rapport aux recettes globales font apparaître des taux très contrastés dans les différentes catégories de communes. Pour la commune de Béjaia, le volume de ces ressources atteint 734,6 millions de DA en 2008 et représente une part de plus de 75% pour l'ensemble des communes étudiées. Son évolution a été très significative : +340% par rapport à 2006 contrairement aux autres communes qui, n'affichent que des évolutions moyennes pour les communes urbaines (CLD) avec +152% et faible pour les communes rurales (CLC) avec seulement +17%, alors que l'indice de prix progressait de 110% entre les deux dates (2006 et 2008). On remarque que l'augmentation des recettes propres a été beaucoup plus favorable pour la commune de Béjaia, un peu moins pour les autres communes urbaines (CLD) et défavorable pour les communes rurales. L'analyse des évolutions réelles de ce type de ressources confirme cette situation qui fait ressortir des taux très divergents : (la commune de Béjaia +109,4%, 20,1% pour les communes urbaines et - 44,3% pour les communes rurales).

La même situation est valable en ce qui concerne le volume des

ressources propres dont disposent les communes étudiées avec un ratio d'indépendance moyen de 55,1% en 2006 et 79,1% en 2008. Néanmoins, l'écart entre les ratios individualisés pour chaque type de commune et la valeur moyenne est très important. Ce ratio est de l'ordre de 14,1% pour les communes rurales (CLC) en 2006 et atteint 19% en 2008, ce qui représente une autonomie financière très limitée et cautionne toute stratégie de planification sur le moyen et le long terme pour ce type de collectivité. Par ailleurs, la commune de Béjaia, qui dispose d'un ratio d'autonomie très acceptable avec un taux de 99%, se trouve sécurisée du point de vue financier et participe également au financement de ses équipements sans compter trop sur les subventions de l'Etat.

Posséder des ressources propres ne suffit pas ; encore faut-il que la collectivité ait la possibilité d'en faire varier le montant. Il est reconnu que la législation algérienne en matière fiscale est très rigide et ne laisse pas l'initiative aux pouvoirs locaux de fixer les taux même à l'intérieur d'une limite (exception faite pour quelques uns qui sont généralement peu productifs). L'impôt demeure du domaine exclusif de la loi.

En outre, les communes perçoivent des impôts, dont la base s'appuie sur la propriété, et sont attribués en général à la commune. Ces impôts, facilement localisables, ont l'inconvénient d'être insuffisants et peu évolutifs. Or, les ressources propres doivent être de nature suffisamment évolutive pour permettre aux communes de suivre, dans la pratique, des stratégies de développement avec beaucoup plus de sécurité.

5. DYSFONCTIONNEMENTS ET INEGALITES FINANCIERES INTERCOMMUNALES

L'exploitation de l'ensemble des comptes (32 comptes) retraçant les volumes de recettes et des dépenses pour chaque section du budget communal, fait apparaître durant la période 2005-2008 des budgets à structure différente, notamment en recettes. L'analyse des flux financiers propres à chaque catégorie de communes témoigne de la réalité de la décentralisation et de l'autonomie financière effective. Par ailleurs, le poids relatif élevé des budgets de certaines communes d'une part, et le caractère dérisoire des budgets des autres communes d'autre part, renseignent sur la capacité de la prise en charge des prérogatives assignées à celles-ci en matière de développement local.

Cependant, la valeur des budgets respectifs par habitant tempère ce jugement. Peut-on alors se satisfaire lorsqu'on sait que les dépenses de chaque catégorie de communes, par habitant, ne présentent pas des valeurs assez différentes ? Ou au contraire, le rapport « dépenses / habitants » ne traduit pas une estimation fiable des moyens financiers dont devraient disposer les communes ?

Tableau n° 03 : Indice de progression des dépenses par habitant selon le type de communes (DA/Hab)

Budgets	Dépenses de fonctionnement par habitant			Dépenses d'équipement par habitant		
	2005	2008	2005-2008 %	2005	2008	2005-2008 %
Communes						
CLW	2576,39	4580,24	78	1456,20	25600,00	1758
CLD	2052,60	2821,19	38	6230,10	9230,70	48
CLC	2479,50	2771,75	12	1536,10	16270,30	06
Moyenne	2369,50	3391,06	43	7682,13	17033,66	221

Source : Centre de documentation et d'archives de la wilaya de Béjaïa + calculs de l'auteur

L'évolution des budgets de fonctionnement et d'équipement par habitant montre que la commune de Béjaïa en est la grande bénéficiaire, suivie des communes urbaines (CLD) et enfin les communes rurales (CLC) : la première enregistre une progression de son budget de fonctionnement de 78% entre 2005 et 2008, les secondes de 38% et enfin les dernières de 12%.

Les budgets d'équipement par habitant montrent également la même situation mais avec des évolutions encore plus importantes pour la commune de Béjaïa, moyenne pour les communes urbaines (CLD) et faible pour les communes rurales.

Cependant, ces évolutions ne traduisent pas un équilibre entre les différentes catégories de communes. Les dépenses de fonctionnement par habitant pour chaque catégorie restent proches de la moyenne (2369,50) en 2005. Les dépenses d'équipement sont dans la commune de Béjaïa 25 fois plus élevées que celle des communes rurales (CLC) et 2,9 à celle des communes urbaines.

Toutefois, les valeurs enregistrées par les communes dans les dépenses de fonctionnement par habitant appellent une réserve. L'égalisation des dépenses de fonctionnement par habitant traduit en effet, des actions volontaires de l'Etat plutôt qu'une maîtrise croissante par les communes, notamment rurales, de leurs ressources propres comme il a été déjà souligné dans le point précédent.

5.1 L'indice de richesse fiscale (IRF) (l'effort fiscal et patrimonial des communes)

Obtenu par le rapport simple de la somme des ressources fiscales et des ressources propres à la population de la commune au dernier RGPH, l'indice de richesse fiscale (IRF) peut être également révélateur de l'ampleur des écarts entre les différents groupes de communes. L'examen de cet indice dans le cas des communes prises en considération nous a permis de le synthétiser dans le tableau ci-après :

Tableau n° 04 : Progression de l'IRF durant la période 2005-2008 (DA/Hab)

Commune	2005	2006	2007	2008
Béjaia (CLW)	471,55	456,17	474,98	467,78
El-Kseur (CLD)	190,84	220,75	224,37	260,00
Sédouk (CLD)	160,34	162,54	159,56	163,10
Akbou (CLD)	229,33	328,55	361,86	357,34
S. El-Tenine (CLD)	169,74	185,46	200,30	189,71
Tamokra (CLC)	31,68	38,62	34,46	38,76
Chellata (CLC)	76,02	79,31	64,81	58,85
Tamridjet (CLC)	75,03	71,09	66,95	59,11

Source : Comptes administratifs + calculs de l'auteur

La lecture du tableau ci-dessus peut nous amener à classer les communes en trois catégories distinctes :

- des communes « riches » avec un indice de richesse relativement élevé ; il s'agit notamment des communes (CLW) et quelques communes (CLD), indice moyen de 350 DA/ Hab ;

- des communes « à revenu intermédiaire » ayant un indice de richesse fiscale (IRF) moyen de 135 DA/hab. On peut énumérer les communes (CLD) telles que El-Kseur et Akbou ;

- des communes pauvres ayant un indice de richesse très faible : (indice moyen de 55 DA/hab.) ; il s'agit des communes déshéritées et totalement isolées à l'instar de Tamokra et Chellata.

5.2. Péréquation et ressources fiscales des communes

Dans la perspective de corriger les écarts observés entre les différents groupes de communes, le FCCL procède à l'attribution d'une dotation dite de péréquation qui est fonction des recettes fiscales, des recettes propres par habitant ainsi que d'un ratio d'équilibre déterminé suivant le montant réservé annuellement à la péréquation comme suit :

Attribution de péréquation⁶ = (Ratio d'équilibre-IRF) × Population communale au dernier RGPH.

Les communes ayant un ratio supérieur ou égal au ratio d'équilibre n'ouvrent pas droit à l'attribution de péréquation. Le tableau ci-après retrace les montants de péréquation attribués par le FCCL durant la période 2005-2008 pour les communes de l'échantillon.

A partir des données reprises dans ce tableau, nous déterminerons par la suite le montant par habitant pour chaque commune bénéficiaire. Ceci nous permettra d'apprécier l'atténuation apportée par la péréquation dans la correction des disparités constatées, traduites par le ratio de richesse communal.

Tableau n° 05: Evolution du montant de la péréquation communale (2005-2008) en dinars courants

Commune	2005	2007	2009
Béjaïa	-	-	-
El-Kseur	-	-	-
Sédouk	-	-	-
Akbou	-	-	-
S. El-Tenine	-	-	-
Tamokra	1.983.667	1.745.472	2.383.829
Chellata	1.299.077	1.457.786	1.150.464
Tamridjet	2.226.916	3.042.606	2.901.053
Ensemble des communes de la wilaya de Béjaïa	75.453.833	95.483.957	87.822.330

Source : Comptes administratifs

6 Pour pouvoir bénéficier de cette dotation, il faut que l'IRF soit inférieur au ratio d'équilibre.

Parmi les huit communes étudiées, trois communes ont bénéficié de la péréquation communale. Ces communes accusent un ratio de richesse inférieur au ratio d'équilibre et sont pour la plupart des communes rurales (CLC). Le ratio de richesse qui, rappelons le, mesure l'effort fiscal et patrimonial de la commune, traduit la dispersion géographique de l'activité économique ainsi que la consistance du patrimoine propre à chaque commune.

Les montants de la péréquation, attribués par le FCCL dans le cadre de ses actions de solidarité rapportés au nombre d'habitants ne permettent aux communes bénéficiaires que d'égaliser le ratio d'équilibre. En effet, ce dernier, comme le montre le tableau relatif à l'évolution de l'IRF, est loin d'être proche des autres ratios communaux. Le ratio de richesse de la commune de Béjaia est environ 8 fois supérieur au ratio d'équilibre. La même remarque est valable pour les communes (CLD) avec un degré moins élevé.

En fait, la volonté correctrice de l'Etat des inégalités entre les communes repose sur le volume des ressources réservées chaque année à la péréquation sans toutefois aboutir à une atténuation des disparités financières entre l'ensemble des communes.

Tableau n° 06 : Comparaison des ratios de richesse après correction des inégalités (2008) en DA/Hab

		Ratio de richesse après correction pour les communes bénéficiaires	Pourcentage (%) de différence
Béjaia	3167	407 (ratio d'équilibre)	678%
El-Kseur	1118		175%
Sédouk	774		90%
Akbou	785		93%

Source : Calculs effectués à partir des tableaux précédents

En somme, la péréquation communale n'apporte pas une solution appropriée pour les situations financières des communes à faibles revenus dans la mesure où les disparités demeurent toujours après les corrections. Quel serait l'effet exercé par la péréquation sur les ressources fiscales des communes et, par ricochet, sur le volume du budget de fonctionnement ?

En effet, le montant de la péréquation est intégré dans les recettes fiscales communales en dépit de la provenance de la dite péréquation.

Tableau n° 07 : Part de la péréquation dans les ressources fiscales (2008)
(unité en dinars courants)

Communes	Péréquation	fiscalité	Part en %
Tamokra	2.383.829	5.902.176	40
Chellata	1.150.464	3.852.132	30
Tamridjet	2.901.053	7.175.437	40
Total	6.435.346	16.929.745	38

Source : DPAT de Béjaia+calculs

Si l'on considère la part de la péréquation dans la fiscalité on arrive à une conclusion de même nature que celle formulée dans le premier paragraphe.

On constate là encore l'effet de levier exercé vers le haut (des budgets de fonctionnement) par versements en provenance de l'Etat (péréquation) ce qui démontre encore une fois la dépendance accrue vis-à-vis de l'Etat pour cette catégorie de communes (communes rurales CLC).

6. ANALYSE DE LA DISPERSION DES BUDGETS COMMUNAUX

Après avoir étudié les inégalités existantes en matière de ressources financières dans les paragraphes précédents, nous allons maintenant procéder à la fin de cet article à une analyse reposant sur l'emploi d'un indicateur permettant de mesurer les désajustements signalés plus haut. L'indicateur employé à cet effet est le « coefficient de variation CV » obtenu par le rapport de l'écart-type à la moyenne.

Ce troisième point se veut comme étant à la fois une démarche encore plus détaillée et une synthèse exhaustive concernant les inégalités intercommunales.

Il sera question donc d'étudier les dispersions calculées pour les deux sections du budget communal, (le fonctionnement et l'équipement) ainsi que celles ayant trait aux subventions totales de fonctionnement où on distinguera les subventions exceptionnelles d'équilibre.

En principe, le coefficient de variation est utilisé lorsqu'on procède à une comparaison au sein d'une même catégorie de communes, mais cela n'empêche pas une comparaison entre catégories.

6.1 La dispersion des budgets de fonctionnement et d'équipement

Considérons en premier lieu la dispersion des budgets de fonctionnement pour laquelle on dispose des valeurs relatives aux différentes catégories de communes, regroupées dans le tableau ci-après :

Tableau n° 08: Evolution de la dispersion des budgets de fonctionnement de l'échantillon des communes (unité en dinars)

Rubriques	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Budget global	309.891.787	514.447.338	661.376.809	
Budget moyen	44.270.255	76.897.194	94.482.401	
Ecart-type	51.683.992	76.897.194	110.695.266	113,42
CV (coefficient de variation)	1,16	1,04	1,17	

Source : DAL Béjaia+calculs tirés des comptes administratifs

Le budget total des 08 communes étudiées a connu une évolution durant la période de 2005-2009 de 113% en termes courants alors que l'indice des prix progressait pendant la même période d'une valeur presque de 110,1%).

A la lecture du tableau ci-dessus, on constate une très forte dispersion entre les budgets de fonctionnement des communes. Le coefficient de variation atteint 1,16 en 2005 et est resté stable durant la période 2005-2009. Cela signifie que l'écart est de 1,17 fois supérieur au budget moyen des communes et traduit des différences atteignant une ampleur considérable.

Dans un second lieu, nous procéderons avec la même démarche pour l'analyse de la dispersion des budgets d'équipement et d'investissement. Il a été possible de calculer le coefficient de variation à l'aide des valeurs portées en réalisations dans les budgets relatifs à chaque commune durant la période 2005-2009. Les résultats obtenus sont synthétisés dans le tableau ci-après :

Tableau n° 09 : Evolution de la dispersion des budgets d'équipement de l'échantillon des communes (unité en dinars)

Année Rubrique	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Budget global	181.211.409	327.930.391	571.340.788	
Budget moyen	25.887.344	46.847.199	81.620.112	215,29
Ecart-type	13.504.626	34.289.066	145.619.260	
CV (coefficient de variation)	0,52	0,73	1,78	

Source : DAL Béjaia+calculs tirés des comptes administratifs

A la seule différence de la dispersion des budgets de fonctionnement, qui est restée stable durant la période 2005-2009, celle constatée pour le budget d'équipement est passée de 0,52 en 2005, à 1,78 en 2009, soit un taux d'évolution de 242%. La forte dispersion des budgets d'équipement témoigne encore une fois de la faiblesse relative de certains budgets d'équipement et d'investissement par rapport aux autres budgets.

Néanmoins, puisqu'il est fait allusion ici aux communes rurales, les budgets d'équipement et investissement par habitant de l'ensemble des communes étudiées, qui se situe à peu près sur un même niveau, ne doivent pas occulter certaines réalités géographiques des communes. Les communes rurales sont à cet effet confrontées à des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire, de leur faible densité et également la prépondérance des reliefs montagneux. La spécificité géographique de cette catégorie de communes devrait en principe nécessiter des budgets encore plus conséquents.

6.2 La dispersion des subventions de fonctionnement des communes

Bien que le FCCL participe au financement d'un nombre de plus en plus important des communes accusant un déficit structurel dans leur budget de fonctionnement, cependant, les modalités d'attribution de ce dernier laissent apparaître des inégalités qui peuvent se justifier par les éléments constitutifs de ces mêmes subventions.

Dans le cadre de ses actions de solidarité, le FCCL attribue annuellement des subventions de fonctionnement destinées généralement aux dépenses obligatoires des communes. Elles regroupent à la fois la part du versement forfaitaire (VF), la part de la péréquation et enfin la part de la subvention exceptionnelle d'équilibre. L'analyse de la situation de ces subventions suscite quelques observations en matière de leur répartition :

- pour le premier type de subvention, le VF, l'attribution est déterminée en fonction de la population communale et des ménages communaux. Elle concerne donc l'ensemble des communes sans réserve d'exclusion ;

- pour le deuxième type, la péréquation, son attribution est subordonnée à un critère de richesse qui doit être strictement inférieur à un ratio préalablement déterminé (ratio d'équilibre). Elle concerne également certaines communes sous réserve d'un critère d'exclusion ;

- enfin le troisième type, la subvention d'équilibre, son attribution est fonction de la conjoncture financière de la commune. Toutefois, lors de la présentation de la demande d'attribution des subventions exceptionnelles d'équilibre, l'autorité de tutelle opère certaines vérifications avant sa transmission au ministère de tutelle.

Les parts de la péréquation et du versement forfaitaire figurent dans le produit de la fiscalité du compte administratif de la commune.

Avant de procéder à l'analyse de la dispersion des subventions attribuées par le FCCL, nous nous arrêterons d'abord à l'examen de l'évolution de leur structure qui, au fil des années, tend vers une reconfiguration de chaque rang constituant ces subventions.

Avec un total de subventions de plus de 425 millions de DA en 2005, le versement forfaitaire représentait 54,45%, les subventions exceptionnelles d'équilibre 27,80% et la dotation de péréquation 17,75%. Ces chiffres concernent l'ensemble des communes de la wilaya de Béjaia. En 2005 on assistait à un renversement des tendances où le versement forfaitaire ne représentait que 34,64% et les subventions exceptionnelles d'équilibre

grimpaient jusqu'à atteindre un taux 53,21% du total. La péréquation a enregistré également une baisse de son taux relativement faible (12,14% en 1997).

Tableau n°10 : Structure des subventions totales de fonctionnement des communes de la wilaya de Béjaia

Subventions (DA)	2007	2009	% d'évolution
Subventions totales	425.256.319	723.617.196	70%
dont:			
VF	54,45%	34,65%	08%
Péréquation	17,75%	12,14%	16%
Subvention d'équilibre	27,80%	53,21%	226%

Source : DAL Béjaia+calculs de l'auteur

Ce bouleversement s'explique par le fait que les déficits budgétaires ne cessent de prendre de l'ampleur dans le temps constituant ainsi une charge de plus en plus lourde sur les ressources du FCCL. En fait pendant qu'on enregistrerait la hausse du taux des subventions d'équilibre dans les subventions totales, les budgets déficitaires durant la même période sont passés de 34 à 46 sur les 52 communes de la wilaya de Béjaia, soit respectivement 65 à 85% et ont nécessité 385 millions DA en 2008 soit 226% d'augmentation par rapport à 2005.

Malgré cette reconfiguration, la dispersion des subventions totales demeure élevée en considérant les communes de l'échantillon. Le tableau ci-après retrace, à cet effet, les subventions totales attribuées ainsi que l'écart-type calculé pour la période de 2005 à 2008.

Tableau n° 11 : Evolution de la dispersion des subventions de l'échantillon de communes

Unité DA	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Subvention globale	79.870.463	154.932.524	121.997.596	
Subvention moyenne	11.410.066	22.133.218	17.428.228	53%
Ecart-Type	9.037.300	15.661.557	12.050.997	
Coefficient de variation (CV)	0,80	0,70	0,70	

Source : Etabli par l'auteur à partir du tableau précédent

La dispersion des subventions reste assez forte pour les communes étudiées. En 2005 la commune de Béjaia totalise à elle seule plus de 35% du total constitué par la part du versement forfaitaire seulement. Par contre la commune rurale de Tamridjet par exemple n'enregistre que 8% toutes catégories confondues (VF+péréquation+subvention d'équilibre).

Les derniers chiffres du tableau précédent doivent faire l'objet d'une interprétation prudente car ils intègrent des objectifs volontaristes de l'Etat (VF et péréquation) et ne traduisent pas forcément des tendances spontanées (subvention d'équilibre). Compte tenu de cette réserve, ce qui attire le plus d'attention c'est la stabilité de la dispersion dans le temps. Il semble donc que les subventions totales de fonctionnement dans leur ensemble n'aient pas été considérées comme un instrument systématique de résorption des inégalités dans la mesure où les communes les plus riches perçoivent des subventions relativement supérieures compte tenu du seul critère souvent retenu (la population communale) pour l'évaluation des transferts.

A titre indicatif, la commune de Béjaia a bénéficié en 2005, au titre des subventions de fonctionnement, d'un montant de 43,1 millions de DA qui représente la part du VF seulement calculée sur la base de la population et les ménages constituant la commune. Une autre commune rurale Tamridjet, disposant d'un budget de fonctionnement 25 fois inférieur à celui de Béjaia à la même date, a bénéficié d'une subvention total de fonctionnement d'un montant de 9,8 millions de DA regroupant à la fois les trois types de subventions comme suit :

le versement forfaitaire	2,41 millions de DA
la dotation de péréquation	2,38 millions de DA
la subvention d'équilibre	4,98 millions de DA
Total	9,8 millions de DA

Ces chiffres éloquentes par eux mêmes appellent des interrogations évidentes : Les mécanismes de solidarité en faveur des communes apportent-ils des solutions aux inégalités intercommunales ? Si oui comment peut-on justifier la montée phénoménale des déficits budgétaires enregistrés justement par les communes les moins dotées financièrement et pour la plupart issues du dernier découpage administratif ?

CONCLUSION

La crise des finances locales est désormais une donnée permanente qui rappelle que l'administration locale est en butte constamment aux difficultés financières et au déséquilibre endémique des budgets locaux, particulièrement communaux. Ces déséquilibres récurrents et qui ne cessent de se multiplier sont une source d'inquiétude, dans cette conjoncture particulièrement difficile de resserrement des finances publiques du pays (suite à la crise économique mondiale). Ils exercent une pression de plus en plus intolérable particulièrement sur les ressources du FCCL largement sollicité pour l'octroi de subventions destinées au financement des déficits des budgets de fonctionnement notamment.

Ces subventions au départ « exceptionnelles » tendent aujourd'hui à devenir systématiques et leur couverture s'effectue au détriment des actions de solidarité intercommunale et, donc, au détriment des actions locales de développement.

Ce constat pour le moins récurrent est démontré par plusieurs études dans le domaine serait à notre sens la conséquence directe d'un partage inégal particulièrement de ressources entre l'Etat et l'arrière pays au regard des diverses missions conférées à ce dernier. A ce sujet :

Le dernier découpage administratif de février 1984 est l'une des causes principales de l'aggravation des difficultés financières des communes, car il a érigé en communes des zones totalement marginalisées du développement économique des années 1970, dont les communes mères ont bénéficié, ou encore des zones résidentielles (cités dortoirs). Conséquence directe, ces nouvelles communes sont pour la plupart non viables économiquement (sans patrimoine, ni équipement) et de ce fait elles ne subsistent que grâce aux subsides de l'Etat central.

Cet émiettement communal n'a fait qu'accentuer les disparités entre ressources des communes. En effet l'industrialisation de la décennie 1970 a impliqué une concentration des activités dans certaines régions géographiques. Des pôles d'attraction sont apparus engendrant des taux de développement économique plus élevés que les autres régions totalement rurales.

Ce clivage entre régions plus ou moins développées sur le plan économique a entraîné des différences de potentiel fiscal considérables entre les communes. Ce redécoupage n'a contribué qu'à accentuer cet état de fait.

Ces dysfonctionnements et inégalités observées dans les cas des communes de la région de Béjaia traduisent l'incapacité du modèle centralisé à répondre aux exigences du développement local ; le train de réformes doit s'orienter résolument vers un modèle plus décentralisé. En d'autres termes, il faudrait se pencher sur le regroupement des communes en entités viables et homogènes, c'est-à-dire le rattachement des communes non viables à d'autres communes pour ne former qu'une seule commune au regard de la réalité économique actuelle.

Pour y arriver, il faudrait renforcer le système qui existe actuellement consistant en l'octroi de subventions exceptionnelles ou d'équipement en prélevant des ressources supplémentaires sur le budget des communes dégageant des excédents qui sont parfois importants.

En définitive, la solidarité entre les communes devrait être plus réelle sans toutefois exclure la possibilité pour l'Etat de concourir davantage en accordant des impôts (d'Etat) sinon en totalité, du moins en partie. Mais il est également vrai que les ressources de l'Etat rencontrent des limites dans la mesure où les dépenses qu'il entreprend au profit de la collectivité entière, sont parfois irréductibles.

Ces derniers scénarios donneront à la décentralisation sa pleine signification et ne manqueront pas dans le même temps d'éliminer les « oppositions » stériles entre les objectifs d'essence locale et l'exécution de la politique socio-économique nationale. En d'autres termes, la revendication « locale » n'étant plus une simple question de moyens mais une revendication du pouvoir de créer les moyens du développement local.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Chaouche Y.B. ; Pour une revalorisation des ressources financières locale. In revue idara, n° 1, 1995, Alger.

Seriak L. ; Décentralisation et animation des collectivités locales. Ed. ENAG, Alger, 1997.

Benaissa S. ; L'aide de l'Etat aux collectivités locales. Ed. OPU, Alger, 1983.

Videl G.; Décentralisation et finances locales : Clés pour la réflexion. Ed. Economica, Paris, 2005.

Bennamar B. ; Etude des contraintes financières des communes. Thèse de magistère, Université de Béjaia, 2001.

Demestere R. et VIENS G ; Management des collectivités locales et des associations sans but lucratif. Ed. Entreprise Moderne, Paris, 1990.

Durand G. ; Finances publiques. Ed. LGDJ, Paris, 1998.

Guengant A. ; Taxes professionnelles et intercommunalité. Ed. Economica, Paris, 2001.

Guengant A. et Gilbert G.; Performances financières des communes. In revue politiques et management public, Volume 17, n° 3, septembre 1999, Paris, 1999.

Bouvier M. ; Les finances locales. Ed. LGDJ, Paris, 2006.

Graba H. ; Les ressources financières des collectivités locales. Ed. OPU, Alger, 2000.

Textes réglementaires et législatifs divers (lois de la commune et de la wilaya 1990, codes des impôts directs et indirects etc...).

Rapport du CNES 2001. L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché. Alger.