

CONTRIBUTION A L'IDENTIFICATION DES CONTRAINTE FINANCIERES DES COMMUNES EN ALGERIE : CAS D'UN GROUPE DE COMMUNES DE LA REGION BEJAIA

Samir BOUMOULA

Chargé de cours, Université Abderrahmane Mira-Béjaia

INTRODUCTION

Le processus de décentralisation ancrée ces dernières années en Algérie et les modifications apportées par les différentes lois de finances visent à ce que les collectivités locales comptent sur elles-mêmes et de moins en moins sur les crédits alloués par l'Etat pour financer leur développement. En effet, vue par les collectivités locales, la crise des budgets locaux résulte de la centralisation. L'Etat, maître du jeu, s'approprie les meilleures taxes et condamne les collectivités locales à survivre d'impôts insuffisants. D'autre part, vue par l'Etat, la crise des budgets locaux reflète l'incapacité des communes à suivre les évolutions économiques et sociales. Donc, la crise dans les deux cas est toujours imputée au refus de l'autre d'apporter la solution attendue : « une réforme en profondeur, une révision radicale de l'édifice financier territorial pour les pouvoirs locaux, une révision radicale des pratiques locales de gestion pour les responsables nationaux »¹.

Dans ces conditions, le sentiment de crise permanente des finances locales ne serait-il pas lié aussi à la difficulté d'agir et aux limites créées, hier, par un contrôle omniprésent de l'Etat et aujourd'hui par un contexte économique et social réducteur des ambitions et des choix ? En d'autres termes, la question du développement local demeure-t-elle un simple

¹ Guengant, A. et Uhaldebord, J.-M. (1998), Crise et réforme des finances locales, édition Economica, Paris, page 09.

problème financier ou, au contraire, le corollaire d'un partage inégal des compétences entre le centre et l'arrière pays ?

Dans cet ordre d'idées, l'objet de cet article n'a pas pour ambition d'atteindre l'exhaustivité ; mais, il a pour modeste objectif de dresser un bilan de l'état actuel des finances publiques communales et de tenter ensuite de dégager les éléments susceptibles de contribuer à une amélioration substantielle de leur gestion à travers le cas d'un groupe de communes de la wilaya de Béjaïa.

Il est admis aujourd'hui que de nombreuses communes issues du découpage administratif de février 1984 ne reposent sur aucune viabilité économique² et financière. Celui-ci est, par ailleurs, accompagné, en plus du redéploiement du personnel entre les communes mères et les nouvelles communes, par de nouveaux recrutements parfois inconsidérés, ce qui explique l'évolution considérable des effectifs communaux ayant généré un accroissement très important des charges communales, pendant que les recettes, notamment patrimoniales, ont connu une baisse drastique. Nous tenterons de confirmer cette hypothèse en analysant les deux éléments ci-après :

1. Rétrospective des communes déficitaires ;
2. Analyse des charges et ressources des budgets communaux.

1 - EVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES DEFICITAIRES AU NIVEAU NATIONAL ET AU NIVEAU DE LA REGION DE BEJAIA

Le tableau n° 1 retrace l'évolution du nombre de communes déficitaires au niveau national, couvrant une période moyenne de douze ans.

2 Le déficit des budgets de fonctionnement communaux tend à devenir systématique pour un nombre de plus en plus important de communes.

Tableau n° 01: Evolution des communes déficitaires au niveau national (1995/2006) Unité : million de dinars

	Nombre communes déficitaires sur 1541	Montant du déficit	Subvention accordée	Taux de couverture par le FCCL
1995	146	250	250	100
1996	620	1963	1963	100
1997	660	1904	1904	100
1998	790	3804	3804	100
1999	779	3500	2871	82
2000	929	6500	4900	75
2001	1090	8730	6711	76
2002	1159	11600	8000	69
2003	1249	18500	9000	48
2004	1240	21700	12500	57
2005	1300	28500	14250	50
2006	1466	31550	15600	49

Source : Ministère de l'intérieur (MICL) et des collectivités locales (comptes administratifs).

La première lecture du tableau ci-dessus fait ressortir que les communes deviennent massivement déficitaires à partir de l'exercice 2000. Elles atteignent le nombre de 1466 communes pour l'exercice 2006, soit un taux de 95,13%. On note également que le montant global du déficit est passé de 250 millions de dinars en 1995 à 31,5 milliard dinars en 2006, soit un taux de 79,36%.

Parallèlement, le Fonds Commun des Collectivités Locales FCCL a enregistré une régression notable des subventions exceptionnelles

d'équilibre qu'il accorde aux communes déficitaires. Le taux de couverture par ce dernier est passé de 100% en 1999 à 49% seulement en 2006.

Ce constat, pour le moins alarmant, nous amène à nous interroger sur l'origine des déficits structurels des budgets communaux.

Comment expliquer alors le déficit chronique dont souffrent les budgets communaux ? N'est-il pas dû à une faible allocation du centre à la base ? N'est-il pas le résultat d'une politique financière antérieure qui faisait de la commune un simple outil de développement ? Ou tout simplement, n'est-il pas le résultat d'une mauvaise gestion financière par les communes ?

Evolution du nombre de communes déficitaires dans la wilaya de Béjaïa

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponses aux questions soulevées précédemment à travers une illustration empirique, en essayant d'analyser la structure des budgets communaux. En d'autres termes, si ce constat est valable au niveau national, qu'en est-il de la réalité des communes de la wilaya de Béjaïa ?

Tableau n° 02 : Evolution du nombre de communes déficitaires dans la wilaya de Béjaïa

Année	Nombre de communes déficitaires sur 52 communes	Subvention accordée en DA
1999	20	737.718
2000	36	139.123.024
2002	45	301.900.000
2003	46	385.069.941
2004	48	416.886.000
2005	48	413.200.000
2006	49	460.100.000
2007	50	528.300.000

Source : DAL wilaya de Béjaïa.

L'examen du détail des budgets communaux déficitaires au titre de l'exercice 2002 couverts ultérieurement par des subventions exceptionnelles d'équilibres fait apparaître les remarques suivantes :

1. Le nombre effarant de communes ayant émergé au FCCL au titre de l'année 2007 conformément au tableau ci-dessus ;

2. Le caractère chronique et endémique des déficits budgétaires, qui en retrace l'évolution négative tout au long des cinq derniers exercices budgétaires.

Conformément au tableau n° 2, une classification en quatre catégories de communes peut être dégagée :

Communes où le déficit est en constante augmentation (29 communes): Draa-EL-Kaid, Béni-M'likèche, Fénaïa-il Matène, Semaoun, Tibane, Akfadou, Tala Hamza, Barbacha, Darguina, Béni Ksila, Béni Maouche, Feraoun, Ighil Ali, Béni Djellil, Ighram, Tazmalt, Toudja, Kendira, Tinbdar, Bouhamza, Amizour, Chemini, El Flay, Chellata, Tizi n'Berber, Timezrit, Souk Oufella, Amalou (il s'agit particulièrement de communes rurales).

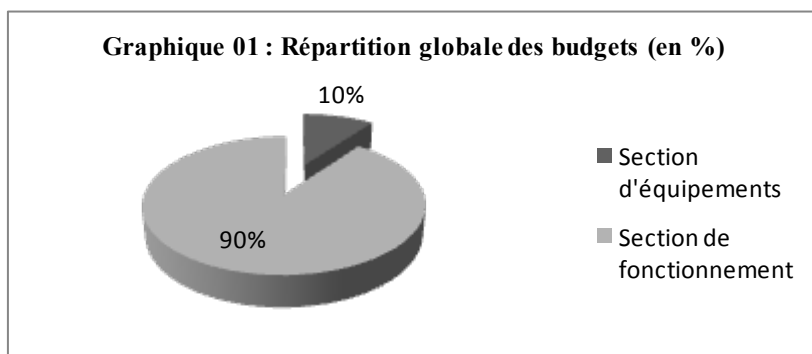
Communes où le déficit tend vers une stabilisation (12 communes) : Tamridjet, Adekar, Boudjellil, Aokas, Taourit Ighil, El-Kseur, Tichy, Tamokra, Ait R'zine, Mcisna, Tifra, Ait Smail (la majorité des communes rurales et quelques communes urbaines).

Communes où le déficit tend vers une diminution (05 communes) : Sédouk, Melbou, Boukhelifa, Souk El Tenine, Oued Ghir (principalement des communes urbaines ayant bénéficié d'un programme spécial de développement dans le cadre des plans communaux de développement PCD).

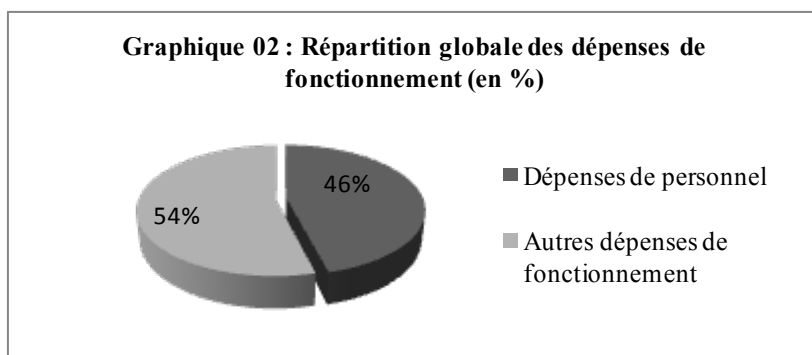
Quant aux communes ayant pu effacer totalement leur déficit, il s'agit d'Akbou qui ne traîne plus le passif de 2000 estimé à 135.000.00 DA, Kendira qui en deux exercices a pu réduire totalement les déficits de 1999 (5.000.000DA) et 2000, (3. 500.000 DA), et d'Ouzellaguen et Aokas qui parviennent à réduire graduellement leur déficit. Quant aux communes de Béjaïa, Souk El-Tenine et Sidi Aich, si elles n'ont à aucun moment éprouvé des difficultés financières de ce type, il n'en demeure pas moins qu'elles subissent elles aussi peu ou pas les aléas et autres facteurs économiques qui peuvent à la longue obérer leurs finances.

Le tableau précédent a mis en évidence l'évolution des subventions accordées aux communes de la wilaya de Béjaïa au titre des exercices (1999-2007) par le nombre sans cesse croissant de communes ayant sollicité une aide de fonctionnement de l'Etat.

Le FCCL a mobilisé des ressources importantes afin de faire face à cet endettement chronique. A ce titre, l'évaluation globale des budgets communaux fait ressortir que la section de fonctionnement représente 90% du volume global des budgets. Seulement 10% des dépenses sont consacrés à la section d'équipement et d'investissement (minimum légal de prélèvement), ce qui au demeurant ne relève pas d'un choix budgétaire économique mais plutôt d'une restriction légale. (Voir les figures ci-après) :



La masse salariale (dépenses improductives) représente quant à elle la plus grande proportion de la section de fonctionnement des budgets communaux. En 2005 par exemple, pour un volume global de 141.543.853.675 DA correspondant aux budgets des 48 communes déficitaires, 136.195.938.200 DA ont représenté les différentes dépenses de fonctionnement dont 641.386.375 DA de salaires, soit (46%).



Après avoir rappelé le constat des finances publiques locales au niveau national et de même au niveau de la région de Béjaia, il est utile pour des raisons méthodologiques de s'imprégner davantage de l'analyse de

la structure principale des budgets pour bien expliquer les contraintes financières.

2 - EVOLUTION ET STRUCTURE DES RESSOURCES COMMUNALES

Il est nécessaire de présenter dans les passages qui suivront la structure des ressources communales pour démontrer la place occupée par chaque ressource dans les budgets communaux. A ce titre, les recettes fiscales occupent le premier rang et financent l'essentiel de ces budgets (+70%). Par contre, les recettes patrimoniales (chapitre 70+71) ne représentent qu'une part dérisoire de ses mêmes ressources (entre 1 et 6%) selon que la commune soit rurale ou urbaine.

Pour les besoins de notre étude comme il a été signalé auparavant, nous avons opté pour un échantillon de 18 communes parmi les 52 que compte la wilaya de Béjaïa. L'étude va porter sur l'examen et l'analyse des exercices de 2002 jusqu'à 2007. Les chiffres et les données utilisées sont ceux portés en réalisation des comptes administratifs des communes considérées.

Dans un premier temps, nous examinerons l'évolution des ressources communales pour montrer comment ont évolué les grandes masses de recettes. Ensuite, nous mettrons l'accent sur la prééminence de la fiscalité dans le financement des budgets communaux ainsi que les ressources propres³. Enfin, nous aborderons la dernière catégorie de ressources qui est constituée des subventions, et qui représente près de 95% des budgets d'équipements et d'investissement communaux.

Tableau n°03 : Evolution des ressources financières des 18 communes étudiées (2003-2007), (2003 base 100), en millions de dinars

Recettes	2003	2004	2005	2006	2007
Fonctionnement	1218	1343	1417	1527	1863
Equipement	709	1000	1098	1205	1462
Total	1927	2343	2515	2732	3326
Taux d'évolution	100	120	127	135	138

Source : Comptes administratifs.

Les ressources globales des 18 communes étudiées ont été multipliées par 1,75 entre 2003 et 2007 passant ainsi de 1927 millions de DA en 2003 à

3 Recettes patrimoniales plus recettes domaniales (Chapitre 70 plus 71) plus recettes fiscales.

3326 DA en 2005 en termes courants. La commune chef lieu de Béjaia s'est accaparée à elle seule en 2003 près de (70%), le reste est partagé entre les 17 communes restantes avec des proportions inégales induisant ainsi des disparités financières inévitables.

2.1 - Prédominance des ressources fiscales

L'analyse de la structure des ressources communales montre que plus de 60% de celles-ci sont constituées de recettes fiscales. Ce taux peut atteindre 90% même plus dans les communes démunies de toute richesse (rurale, particulièrement) et issues du dernier découpage administratif de février 1984.

Tableau n° 04: Evolution de la fiscalité des 18 communes étudiées en millions de dinars

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Béjaia	-	-	330,0	549	729	691	708	703
Akbou	-	-	80,00	58	79	106	113	113
Souk El-Tenine	03,70	05,70	08,70	09,11	09,53	08,81	10,92	10,08
Kherrata	-	-	30,17	50,43	40,18	40,15	41,80	42,00
Tazmalt	-	-	26,00	23,02	32,00	30,01	30,90	34,00
El-Kseur	-	-	35,90	34,73	35,42	59,71	58,60	60,35
Fenaïa II	06,80	13,60	17,64	18,84	10,50	24,63	25,35	26,47
Matene	05,70	05,20	11,50	13,4	15,02	17,20	17,30	18,90
Boudjellil								
Tamokra	02,25	02,40	03,02	03,10	03,18	02,70	03,08	03,50
Souk Oufella	04,50	05,10	07,80	06,70	07,50	08,40	08,20	09,60
Ighram	05,40	06,01	07,40	09,8	09,09	10,50	10,90	11,30
Barbacha	-	-	13,00	11,26	03,00	10,75	09,00	13,20
Oued Ghir	-	07,00	11,30	10,30		10,10	09,40	11,30
Béni K'sila	-	-	02,10	02,00	10,70	02,40	02,40	02,70
Tibane	0,21	02,6	03,20	02,70	03,00	02,90	02,70	03,70
Tinbdar	-	-	03,00	02,80	02,60	02,50	02,80	03,00
Béni Mlikèche	-	-	04,6	05,70	04,20	04,05	04,10	04,10
Tamridjet	-	-	04,90	02,80	03,40	03,20	103,8	03,60

Source : Comptes administratifs .

La lecture du tableau ci-dessus fait ressortir que les communes se subdivisent en deux catégories différentes :

Celles qui disposent d'une infrastructure et d'une activité économique importante, et par conséquent, de recettes fiscales considérables. Celles qui ne recèlent pratiquement aucune infrastructure et sont classées en zone à promouvoir (ZAP) dont les recettes fiscales sont dérisoires. Dans la première catégorie, nous retrouvons la commune de Béjaïa (CLW : commune chef-lieu de wilaya) et certaines communes chefs lieux de Daïra telles qu'Akbou, Tazmalt, El-Kseur et Kherrata. La fiscalité dans ces communes varie entre 40% et 80% des ressources globales . En 2005, la fiscalité a financé 71,03% du budget de la commune de Béjaïa. Entre 2002 et 2003, le taux a varié entre 57% et 82,01%. En termes de volume, le montant de cette fiscalité a augmenté de 587.494.583 DA en 1995 à 669.391.808 DA en 2003. Pour la commune d'Akbou le taux a varié de 63,6% en 2002 à 41,3 1% en 2003, 55% en 2003 puis 81% en 2004. En terme de volume également, les sommes enregistrées sont passées de 125.846.34 DA en 2003 à 130.333.667 DA en 2005.

Dans la deuxième catégorie de communes, nous retrouvons les communes rurales et déshéritées à savoir : Béni-K'sila, Tibane, Tinebdar, Béni-M'likèche et Tamridjet. Dans ces communes) la fiscalité varie entre 15 et 40%. Le taux était de 15% au sein du budget de la commune, de Béni-K'sila en 2002, il est passé à 21,8% en 2004 pour se situer, enfin , aux alentours de 17% en 2005. Entre 2002 et 2005, la fiscalité a représenté entre 15% et 10% du budget de la commune de Tibane ainsi que les autres communes de cette deuxième catégorie.

En terme de volume, les montants enregistrés varient entre 200.000 DA et 400.000 DA, ce qui constitue des sommes dérisoires. En 2002, les montants enregistrés étaient de 410.000 DA et 320.000 DA respectivement pour les communes de Béni-K'sila et Tibane. En 2003, les montants étaient de 210.000 DA et 300.000 DA. Enfin, en 2001, les montants représentaient pratiquement les mêmes proportions, autrement dit 270.000 DA et 370.000 DA.

Cependant, si on additionne aux recettes fiscales le montant de la péréquation que l'on peut assimiler à la fiscalité, puisque résultant du partage par le FCCL de la fiscalité locale et des subventions d'équilibre, on peut observer des taux avoisinants 90% des ressources globales.

Tableau n° 05 : Evolution du taux de la fiscalité augmenté de la péréquation et des subventions exceptionnelles d'équilibre par rapport aux recettes globales de fonctionnement (en %).

	2001	2002	2003	2004	2005	2007
Commune Béjaia CLW	89	82	98	92	73	95
Communes urbaines (CLD)	74	42	55	81	47	66
Kherrata	51	57	58	47	64	66
Tazmalt	78	63	61	46	59	86
El-Kseur	59	60	71	79	78	81
Communes rurales (CLC)	60	64	78	70	76	64
Fenaïa Il maten	82	98	63	76	67	97
Boudjellil	68	58	66	53	54	83
Tamokra	46	50	52	45	53	61
Souk Oufella	61	60	74	70	71	79
Ighram	64	64	68	69	62	75
Oued Ghir	97	94	92	93	72	86
Barbacha	64	83	57	73	67	83
Béni K'sila	75	67	74	74	51	86
Tibane	83	85	82	74	70	85
Tinbdar	81	76	74	73	79	79
Béni Mlikèche	80	69	76	82	80	86
Tamridjet	75	76	78	80	78	81

Source : DAL wilaya de Béjaia .

La lecture du tableau ci-dessus fait ressortir que les trois catégories de ressources (fiscalité, subventions et péréquation) financent à elles seules entre 70 et 80% des budgets communaux. Cette remarque est valable aussi bien pour les communes urbaines riches que les communes rurales pauvres. On note également que les communes de Béjaïa, Akbou, Souk-El Tenine, Kherrata, Tazmalt, El-Kseur et Fenaïa, ne bénéficient pas de la péréquation parce que leur ratio de richesse est supérieur au ratio d'équilibre national.

Pour les autres communes bénéficiaires de la péréquation, la part de cette dernière dans les recettes globales de fonctionnement varie entre 15% et 50%. Les taux les plus élevés ont été ceux enregistrés au niveau des communes rurales. Nous remarquons également que dans certaines communes la péréquation a amorcé une chute libre de 2001 à 2007, ce qui nous paraît logique car pour la même période la fiscalité a augmenté, donc le taux de richesse aussi. C'est le cas, par exemple, des communes de Ighram à partir de 2002.

2.2 - Des ressources patrimoniales et domaniales négligées

Il s'agit des ressources que les communes tirent de l'exploitation et de la gestion de leurs patrimoines mobiliers et immobiliers (loyers des immeubles, droit de stationnement, droits de voirie, redevance pour occupation du patrimoine communal). Toutefois, en analysant la structure des ressources communales, on s'aperçoit très vite que la part des recettes domaniales et patrimoniales est insignifiante. Cette situation est due au manque d'intérêt accordé par les élus locaux et les responsables communaux à la gestion du patrimoine de leurs communes.

Tableau n° 06 : Part des recettes patrimoniales des 18 communes étudiées dans les ressources globales de fonctionnement (en %).

Année	2002	2004	2006	2008
Commune Béjaia (CLW)	2,56	2	2	4
Communes urbaines (CLD)	11,25	10	15	10
Akbou	12	13	22	31
Kherrata	6	7	10	12
Tazmalt	20	8	26	46
El-Kseur	7	10	4	16
Communes rurales (CLC)	6	8	6	15
Souk EL-Tenine	36	42	33	28
Fenaïa Il Maten	3	2	5	7
Boudjellil	3	10	6	22
Tamokra	13	3	12	43
Souk Oufella	2	2	3	8
Ighram	1	5	7	20
Barbacha	1	2	3	8
Oued Ghir	4	5	2	5
Béni Ksila	6	6	6	12
Tibane	0,6	4	2	23
Tinbdar	3	1,4	1	18
Béni Mlikèche	0,7	1	2	7
Tamridjet	2	2	0,1	2,4
Part Moyenne	17	08	7	22

Source : DAL wilaya de Béjaia .

Le tableau n° 6 nous renseigne au moins sur deux situations :

La première, qui attire notre attention, est la part faible des ressources patrimoniales de la commune la plus riche de la wilaya, en l'occurrence le chef lieu de wilaya Béjaïa qui se situe aux alentours de 04%. Ceci peut s'expliquer légitimement par la part prépondérante des ressources fiscales⁴ de cette commune qui dépasse parfois le taux de 90%. La deuxième remarque, quant à elle, nous renseigne également sur la part relativement faible des ressources patrimoniales et d'exploitation (chapitres 70+71) pour les autres communes urbaines et rurales dont le taux est compris entre 1 % et 20% au maximum selon que l'on passe d'un exercice à un autre. A noter que les taux les plus faibles ont été enregistrés surtout dans les communes les plus déshéritées qui n'accordaient aucun intérêt à la gestion de leur patrimoine propre ; on peut citer, à titre illustratif, les taux suivants : 0,6%, 1%, 4% qui correspondent respectivement aux communes⁵ de Tibane (exercice 2002), Tinebdar (exercice 2006), Fénéaïa I1-Maten (exercice 2004). Cette situation peut s'expliquer par deux contraintes majeures auxquelles la majorité des communes du pays sont confrontées aujourd'hui, avec notamment :

a - L'épineux problème du recensement des produits domaniaux

La mauvaise gestion des produits domaniaux est due essentiellement à l'absence d'un recensement précis (périodique) de ces domaines qui se traduit dans la pratique par l'impossibilité pour les responsables communaux de concevoir et de mettre à jour les sommiers de consistance de leurs recettes patrimoniales.

b - Les contraintes relatives à la location des immeubles communaux

La diminution continue du volume du patrimoine immobilier des communes par le fait de sa cession dans le cadre de la loi 81-01 du 07 février 1981 a considérablement réduit les revenus domaniaux, ajoutant à ceci le recours à la fixation des loyers sur la base du décret 83-256 (JORA n° 45 du 05 novembre 1981) qui a affecté négativement l'exploitation du patrimoine propre de ces communes.

Après avoir survolé brièvement l'analyse de la structure des recettes des communes, pour des besoins de rapprochement, il est commode également

4 La commune de Béjaïa totalise à elle seule 2192 entreprises sur les 5949 que compte toute la wilaya de Béjaïa, soit un taux de 35,1%.

5 Il est important de signaler que ces communes sont celles issues du découpage administratif de février 1984 ne disposant pratiquement d'aucun patrimoine immobilier ou mobilier capable de leur procurer des revenus considérables.

de s'intéresser à la structure des dépenses et leur évolution pour formuler les conclusions nécessaires.

3 - EVOLUTION ET STRUCTURES DES DEPENSES COMMUNALES

Dans ce troisième volet d'analyse, on s'intéressera particulièrement à l'étude de la structure des charges des communes, autrement dit, le rang de chaque catégorie. L'analyse concernera principalement la section de fonctionnement qui est à notre sens à l'origine des déficits chroniques des budgets communaux. La catégorie de dépenses qui retiendra davantage notre attention est celle des dépenses de personnel qui seront examinées avec soin et qui occupent le premier rang avec une proportion qui varie entre 40% et 70% des dépenses globales de fonctionnement. Les dépenses de gestion générale occupent également des parts non négligeables dans la structure des dépenses communales. Elles sont liées aux indemnités des élus, les frais de téléphone, d'électricité, d'eau, de gaz, frais de documentation générale, etc... .

Enfin, les dépenses exceptionnelles commencent également à prendre de l'ampleur dans la mesure où les engagements de dépenses effectués par les communes généralement ne prennent pas en considération l'existence ou non de crédits budgétaires suffisants, c'est-à-dire que, dans la majorité des cas, des dépenses facultatives sont programmées sans procéder à la couverture des dépenses dites obligatoires, ce qui génère, lors de l'établissement du compte administratif, des déficits de plus en plus importants.

3.1 - Prédominance des charges de personnel dans la hiérarchie des dépenses communales de fonctionnement

Le chapitre « 61 » du compte administratif, rubrique dépenses de fonctionnement où sont retracées les dépenses de personnel, constitue la part la plus importante des dépenses globales de fonctionnement. Elles ont le caractère obligatoire dans la mesure où la commune est tenue de les inscrire obligatoirement dans son budget chaque année. L'augmentation progressive des dépenses de personnel peut s'expliquer par la révision des salaires qui sont revus à la hausse et décidée par les différents textes réglementaires et législatifs qui se sont succédés depuis 1990.

A toutes ces évolutions, vient s'ajouter l'application du statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes à partir du 01-01-1990 (JORA, n° 15) qui a modifié la classification des différents postes de travail, engendrant par conséquent une tendance à la hausse de la masse salariale.

Tableau n°07 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses globales de fonctionnement (en %).

	2002	2003	2004	2006	2007	2008
Commune Béjaïa (CLW)	64	54	50	32	50	57
Communes urbaines						
Akbou	53	52	56	50	49	54
Kherrata	53	51	50	79	73	78
Tazmalt	36	33	46	36	38	36
El-Kseur	49	49	42	62	56	57
Communes rurales (CLC)						
Souk El-Tenine	59	44	40	41	46	48
Fenaïa II Maten	80	50	55	54	53	56
Boudjellil	42	42	57	58	66	66
Tamokra	67	61	72	59	59	43
Souk Oufella	43	46	54	40	51	48
Ighram	52	44	50	44	61	49
Barbacha	65	61	56	53	51	53
Oued Ghir	48	57	61	58	66	46
Béni Ksila	38	40	47	40	39	45
Tibane	50	43	63	57	71	63
Tinbdar	56	54	58	67	66	63
Béni Mlikèche	57	58	57	44	61	72
Tamridjet	46	56	77	47	79	85
Part moyenne						
CLD urbaines	51	48	49	52	50	53
CLC rurales	54	50	58	51	60	57

Source : DAL wilaya de Béjaïa .

Nous observons bien que la part des dépenses de personnel dans les dépenses globales de fonctionnement varie entre 40% et 70%. La commune de Béjaïa a enregistré des taux variant entre 64% en 2000, 50% en 2002, pour régresser à 37% en 2005 ; cette régression est due au licenciement de beaucoup de personnel embauché dans le cadre de l'AIG selon les propos recueillis lors de l'enquête. La commune de Tazmalt a enregistré les taux les plus faibles qui varient entre 30% et 37%. Les communes rurales souffrent également du même problème dans la mesure où le taux varie entre 40% et 60%. A titre d'illustration, les communes de Fenaïa II Maten et de Tinebdar ont enregistré les taux ci-dessous :

Fénaïa Il Maten : 80% en 2002, 50% en 2003, 55% en 2004 et 56% en 2008. Tinbdar : 56% en 2002, 54% en 2003, 58% en 2004 et 63% en 2008.

3.2 - Les charges exceptionnelles

Comme leur nom l'indique, les charges exceptionnelles sont synonymes de dépenses qui ne sont pas prévues par la nomenclature classique communale. Ces dépenses sont logées dans le chapitre «69» du budget de fonctionnement qui est créé à cet effet. Cependant, le fait le plus marquant est la tendance des communes à imputer, à ce chapitre, toutes les dépenses non mandatées au cours de l'exercice précédent pour le seul motif que ces dernières ne tiennent pas à jour une comptabilité des engagements, ce qui entraîne souvent des dépassements de crédits budgétaires ouverts.

La commune se trouve en fin d'exercice avec un nombre non négligeable de factures non honorées, ce qui engendre automatiquement leur imputation au chapitre «69», charges exceptionnelles.

A noter que les charges exceptionnelles représentent des proportions de plus en plus importantes dans les dépenses globales de fonctionnement. Voici, à titre illustratif, la part des charges exceptionnelles de trois communes différentes de l'échantillon dans le total des dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 08 : Part des charges exceptionnelles dans les dépenses globales de fonctionnement (en %).

	2003	2004	2005	2006	2007
Béjaïa (CLW)	00,67	0,80	02,84	02,45	03,30
El-Kseur (CLD)	-	00,40	-	01,70	02,10
Tamridjet (CLC)	00,44	00,60	01,20	01,90	03,60

Source : DAL (wilaya de Béjaïa).

Les charges exceptionnelles enregistrent des proportions de plus en plus importantes durant la période 2003 à 2007. Le taux est passé durant la période 2003 à 2007 dans la commune de Bejaïa de 0,67% en 2003 à 03% en 2007, soit une progression de l'ordre de 2,33%. La commune chef lieu de commune CLC de Tamridjet a enregistré également une progression de l'ordre de 2,5 6%. Enfin, si on tente de récapituler, les points suivants méritent d'être relevés :

L'examen de la structure des recettes communales fait apparaître que 90% d'entre elles sont d'origine fiscale (impôts directs et impôts indirects). Seulement 10%, au plus représentent les recettes patrimoniales et domaniales.

A l'opposé, la structure des charges des communes fait valoir la prédominance des postes de travail et autres rubriques de dépenses : charges de personnel (60%), prélèvement (10%), participation au fonds de wilaya (07%), participation au fonds de garantie (02%) et reste (21%). Quant aux recettes d'équipement, elles proviennent des prélèvements effectués par les communes sur leurs recettes de fonctionnement et des subventions d'équipement, du FCCL ainsi que les PCD qui sont du ressort quasi-exclusif de l'Etat et de la wilaya. Enfin, pour répondre aux interrogations soulevées précédemment dans cet article, nous pouvons avancer ce qui suit :

Si pour une proportion importante des communes, encore que cela ne soit pas toujours démontré, le déficit des finances publiques s'explique par une sorte d'inadéquation entre les missions dévolues par la loi aux communes et les moyens « objectifs » dont elles disposent. Ces déficits des budgets de fonctionnement sont surtout imputables à :

- une gestion peu rigoureuse, eu égard à la réglementation budgétaire et financière en vigueur ;

- un « laxisme »⁶ longtemps toléré des autorités chargées du contrôle de l'approbation des budgets établis par les communes et une absence de tout support technique rationnel susceptible de guider les décideurs locaux lors de l'élaboration de leurs budgets.

CONCLUSION

L'analyse des finances publiques communales à travers le cas de l'échantillon des communes de la wilaya de Béjaia montre que celles-ci sont étroitement liées à l'Etat et la centralisation demeure le principe directeur. Cette dernière concerne autant les dépenses que les recettes. Les directives envisagées par le code communal de 1967 et celui abrogé de 1984 restent en vigueur malgré les modifications apportées. Aussi, l'examen des recettes et des dépenses communales montre qu'il existe une inadéquation entre ces deux rubriques d'une part et l'équipement et le fonctionnement, d'autre part.

Les dépenses deviennent de plus en plus un fardeau sur le budget des communes qui éprouvent des difficultés à les maîtriser. Les recettes, quant à elles, revêtent trois formes principales : recettes fiscales, recettes

6 S. Boumoula, « La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales : cas des communes de la wilaya de Béjaia », Thèse de Magistère en gestion de développement, Université de Béjaia, Janvier 2003.

patrimoniales et domaniales et les subventions qui sont considérées comme des ressources externes. Il est important de souligner que les ressources communales sont à hauteur de 80% fiscales, mais entièrement dépendantes de l'Etat au point de vue assiette, taux et perception. Les ressources patrimoniales et domaniales, elles, tendent à devenir insignifiantes. Cette situation s'explique notamment par la dégradation continue du patrimoine des communes suite aux prélèvements successifs effectués en 1972 au titre des versements des terres agricoles et des terrains à bâtir au fonds national de la révolution agraire, à partir de 1981, avec la cession des biens, meubles et immeubles bâtis à usage d'habitation et locaux professionnels.

Pour ce qui est des subventions, celles-ci sont affectées principalement à l'équipement sous forme de concours définitifs alloués dans le cadre du FCCL, ce qui engendre de plus en plus des déséquilibres entre communes riches et communes pauvres.

A force de revoir les mécanismes par touche, de modifier 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. 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 (le taux d'encadrement⁷ moyen est estimé seulement à 4%), ce qui renforce la dépendance des communes vis-à-vis du pouvoir central.

Composé principalement d'agents d'exécution (plus de 80%)⁸, 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 ses 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 (charte communale, code de 1967, celui abrogé de 1984 et la dernière loi 90-08 relative à la commune) attribuent à la commune et sa réalité objective, bien que ces textes considèrent la commune comme cellule de base et garant de la décentralisation. Dans la pratique, cette dernière est régie par le centre. Dans cet ordre d'idées, l'acte fondamental qui devait caractériser l'autonomie des communes, à savoir l'élaboration et l'exécution du budget, est conditionné par les approbations préalables des services de l'Etat ou ses représentants. Dès lors, il est difficile de parler de décentralisation dans de pareilles conditions. Cet écart résulte de la non définition des rapports financiers

⁷ Calculé par le rapport simple du nombre de cadre (diplôme universitaire) sur la population communale au dernier RGPH). In Benaïssa. S., « L'aide de l'Etat aux collectivités locales », édition, OPU, Alger, 2008.

⁸ Revue du CENEAP, N° 12, 1998. (Ainouche M.C, Nécessité de réforme des finances publiques locales).

entre l'Etat et la commune. Dans cette perspective, et dans le but d'ouvrir le champ pour d'éventuelles études sur cette question de finances locales, la question ci-après mérite une attention particulière : quel type de pouvoir local désire l'Etat ?

Qui mieux que la commune est à même d'exprimer les besoins de sa localité ?

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

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

2. les parts des ressources qui doivent revenir aux communes doivent correspondre aux charges nouvelles qu'impliquent les compétences octroyées ; aucune compétence ne peut être transférée sans être accompagnée des ressources correspondantes et en conformité avec la loi ;

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

4. la solidarité se fonde sur une péréquation des ressources, fixant les limites inférieures et supérieures jugées acceptables entre les différents groupes de communes.

En définitive, la réforme des finances publiques locales par la redéfinition de la fiscalité d'essence locale, l'amélioration de l'encadrement technique et humain des communes ainsi que le renforcement des outils de planification au niveau local constitueront les éléments susceptibles d'atteindre la décentralisation dans son acception véritable. Ces éléments peuvent enfin renverser la tendance séculaire qui considère les finances publiques locales comme dépendantes de l'Etat.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ainouche M.C., *Nécessité de réforme des finances publiques locales*. In revue du CENEAP, n°12, deuxième trimestre, Alger, 1998.

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

Boumoula S., *La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales : cas des communes de la wilaya de Béjaia*. Thèse de magistère, Université de Béjaia, 2003.

Demeestere R. et Viens G., *Management des collectivités locales et des associations sans but lucratif*. Ed. Entreprise Moderne, Paris, 1990.

Guengant A., et Uhaldebord J.M., *Crise et réforme des finances locales*. Ed. Economica, Paris, 1998.

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

Textes réglementaires et législatifs divers (loi 90-08 et 90-09 relatives respectivement à la commune et la wilaya d'Avril 1990).

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

Comptes administratifs des communes enquêtées.

Journal officiel de la république algérienne démocratique et populaire.

ANNEXE: Liste des sigles et abréviations

CLW : Commune chef-lieu de wilaya

CLD : Commune chef-lieu de daïra

CLC: Commune chef-lieu de commune

FCCL : Fonds commun des collectivités locales

RGPH : recensement de la population et de l'habitat

MICL : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales

RC : Ratio de richesse communal

RE : Ratio d'équilibre national

DAL : Direction de l'administration locale

ZAP : Zone à promouvoir

CNES : Conseil national économique et social

PCD : Plans communaux de développement

JO : Journal officiel