

République Algérienne Démocratique et Populaire

Conseil National Economique et Social

CNES

Etude

**L'EVOLUTION A IMPRIMER
A LA GESTION DES FINANCES LOCALES
DANS UNE PERSPECTIVE D'ECONOMIE
DE MARCHÉ**

18^{ème} Session Plénière

REMERCIEMENTS

Le Conseil National Economique et Social adresse ses plus vifs remerciements à :

- *Monsieur le Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ,*
- *Monsieur le Ministre Délégué chargé des Collectivités Locales,*
- *Monsieur le Délégué à la Planification ,*
- *Messieurs le Wali de Ghardaïa, le Wali-Délégué de Dar El Beïda (Wilaya d'Alger),
le Président de l'APC d'El Khroub (Wilaya de Constantine) et le Receveur des impôts
de la Commune de Belouizdad (Wilaya d'Alger),*

*pour avoir répondu à l'invitation relative aux journées "Rencontres-débats" organisées par la
Commission Ad Hoc "Finances Locales" les 27, 28 et 29 Mai 2001, et dirigées par
Monsieur le Président du CNES.*

Les remerciements s'adressent également à :

- *Monsieur Ahmed Bouachiba, représentant du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités
Locales,*
- *Madame Houria Ouchen et Monsieur Mohamed Benamar, représentants du Ministère
des Finances ,*
- *Monsieur Mohamed BELABBES, représentant de la Délégation à la Planification ,*
- *Monsieur Abdelkader MERZOUG représentant de la Banque de Développement
Local ,*

pour leur participation et contribution aux travaux de la Commission Ad Hoc.

*Le CNES remercie, en outre, Monsieur Abderrazak NAÏLI (ancien Directeur
Général des Impôts et membre du Comité de la Réforme des Structures et des Missions
d'Etat), Madame Chergou (Directrice au Ministère de la Formation Professionnelle) et
Monsieur Ahmed AMEUR (ancien cadre au Ministère des Finances),
en leur qualité d'experts et pour leur disponibilité.*

*Le CNES remercie, enfin, les Secteurs et Organismes sollicités, pour la documentation qu'ils ont bien voulu
mettre à la disposition de la Commission Ad Hoc "Finances Locales"*

INTRODUCTION

La Constitution qui a consacré la décentralisation comme principe de base de l'organisation administrative du pays confère aux Collectivités Locales un rôle de premier plan.

Les Collectivités Locales occupent en effet une place incontournable dans le développement économique et social. Sans elles, l'Etat ne peut conduire avec succès des politiques aussi complexes que celles relatives à l'aménagement du territoire et à la défense de l'environnement, à la lutte contre le chômage, la pauvreté, l'exclusion et les inégalités de toutes sortes.

Ne constituent-elles pas l'administration de proximité qui exerce au quotidien, au profit des citoyens, des missions de service public et d'intérêt général, des missions tellement habituelles, tellement familières qu'on les considère comme naturelles et qu'on oublie de soulever la question des moyens mis en oeuvre pour leur accomplissement?

Mais comment parler des Collectivités Locales sans être tenté de nous situer dans le difficile environnement national et international actuel?

La période que nous traversons se caractérise en effet par des changements profonds et des bouleversements économiques, sociaux et technologiques majeurs qui ne manqueront pas d'entraîner d'importantes mutations dans notre société.

Ces changements, dont les indices sont du reste perceptibles déjà dans la réalité, affectent tous les secteurs d'activité et annoncent une modification profonde de l'ensemble des équilibres.

Faut-il s'en étonner lorsqu'on observe à grands traits les changements contemporains: brutal effondrement de l'architecture politique édifiée après la seconde guerre mondiale, déclin des activités industrielles matérielles classiques, naissance d'une économie immatérielle, "financiarisation" accrue du système économique, endettement mondial aggravé...

Dans cet ordre de choses, une réalité s'impose par-dessus tout: la sanction du milieu est sans appel, et il n'y a guère plus de place pour les nations à économie peu productive et à innovation technologique quasi-nulle. La concurrence multiforme entre Etats est féroce et ne connaît ni répit ni fléchissement; elle ne peut s'accommoder que de l'effort constant et de l'innovation continue.

Notre pays, après plus de trois décennies d'efforts, avait réellement élargi sa base matérielle et construit une économie enviable dans le Tiers-Monde, consacrant près de 70 % de ses ressources à l'investissement.

Mais ces efforts, dans un contexte devenu instable, se devaient d'être poursuivis en prenant en compte, tout à la fois, les fluctuations des prix des hydrocarbures et le fléchissement éventuel du dollar.

A l'évidence, la situation économique et sociale ne peut avoir d'embellie du jour au lendemain, et il importe donc de souligner l'impérieuse nécessité de relever constamment l'effort de développement et de croissance, d'amplifier l'action de construction et de modernisation de notre pays, en puisant dans ses réserves de productivité inemployées et dans l'ingéniosité de l'homme.

L'administration territoriale, en tant que carrefour de synthèse, de par ses missions et ses fonctions fondamentales de souveraineté, de sécurité, de protection et d'organisation administrative et de développement, occupe une place essentielle et une responsabilité particulière dans le traitement et la prise en charge des problèmes du pays, dans cette période difficile autant que délicate.

L'ensemble des droits consacrés par la Constitution au profit du citoyen s'exerce dans la communauté de base. C'est dans la Commune qu'on naît citoyen; les actes relatifs à la vie publique y sont effectués et les services y sont rendus à ce titre: état des personnes, exercice des droits civils...

La réhabilitation du service public local qui a longtemps été relégué au profit de l'entreprise publique dont il a subi la domination pendant de longues années est une nécessité absolue. Le service public doit recouvrer ses lettres de noblesse et se réconcilier avec les règles classiques du service rendu, en développant principalement la participation active des citoyens à la gestion de leur univers, de leur milieu et de leur commune.

L'exercice effectif de cette mission de service public doit s'appuyer sur une administration moderne et bien gérée.

Or, bien souvent, la gestion des Collectivités Locales est décriée et les responsables sont parfois taxés d'incompétents par le citoyen, au regard principalement des moyens financiers mis en place par l'Etat.

C'est dire que les Collectivités Locales productives de services publics d'intérêt général se doivent d'être bien gérées et qu'il importe surtout d'y introduire des

critères d'évaluation et d'appréciation de la gestion locale, si l'on veut améliorer les prestations et répondre favorablement aux attentes multiformes des citoyens.

Dans cette perspective, et afin que la gestion locale soit plus performante et plus responsable, il faut absolument réconcilier les Collectivités Locales avec les méthodes modernes de gestion.

Pour ce faire, ce qui permettra de juger les gestions locales sur leur aptitude à maîtriser et à mieux utiliser les ressources qui sont à leur disposition, c'est de sortir au plus vite de l'imprécision des compétences qui entretient la confusion dans les rôles respectifs des communes, des Wilayas et des administrations centrales.

Cette indéfinition des fonctions, accentuée par l'ésotérisme des textes et l'ambiguïté de certaines terminologies, se retrouve avec une autre intensité lorsqu'on tente d'effectuer le tracé des frontières entre les compétences exercées par l'Etat et celles assumées par les collectivités locales.

Cette situation , par le flou qu'elle génère, est propice aux conflits stériles , qui provoquent les "déséconomies" et tolèrent l'irresponsabilité et l'incontrôlable. Dès lors, dans le cadre de la décentralisation nouvelle, les compétences des Wilayas et des communes sont indissociables d'un partage des attributions entre ces deux niveaux d'administration.

Si auparavant, les Wilayas et les communes pouvaient se contenter de formulations généreuses et de compétences générales, il ne peut plus en être ainsi à l'heure de l'économie de marché et des nouvelles exigences des citoyens. La compétence, en tant que capacité de dire et de faire appliquer le droit, doit être précisée pour chacune des collectivités, afin de déboucher sur une répartition claire et bien comprise des missions et prérogatives.

A ce titre, l'exercice de ces nouvelles responsabilités ne peut se faire objectivement sans un transfert des moyens, et principalement des moyens financiers.

La réforme des finances locales, chaque fois annoncée et toujours ajournée, doit désormais se concrétiser, même si en raison de la situation financière actuelle, elle sera plus difficile à réaliser que par le passé.

Au demeurant, point n'est question d'ignorer que les Collectivités Locales ne sont pas seules dans la Nation ou d'occulter les grands équilibres économiques

et les décisions politiques majeures qui organisent la vie du pays.

Ces équilibres et ces marques de disponibilité se situent en amont de la réforme des finances locales. Leur application et leur prise en compte donneront une chance supplémentaire à la bonne mise en oeuvre des changements à introduire.

Ce processus d'évolution des finances locales doit obéir, pour escompter les meilleures chances de réussite, à quatre conditions fondamentales:

- il doit s'inscrire, ou tout au moins se positionner, dans une transformation d'ensemble des équilibres financiers du pays;
- il doit obéir à des transitions et accepter des étapes, car il ne peut être conçu comme une rupture par rapport au passé, et encore moins, une révision déchirante de tous les mécanismes financiers du pays;
- pour être crédible, ce processus doit conserver sa cohérence propre et être accompagné de transferts relatifs des compétences Etat-Collectivités;
- il doit viser non seulement une modernisation de la fiscalité, mais une meilleure répartition des ressources et surtout, le développement de ressources nouvelles à côté des ressources fiscales classiques.

C'est dans cet esprit qu'il sera possible de parvenir à une clarification rapide des différentes situations et à un assainissement des finances à même de mettre les Collectivités Locales face aux lourdes responsabilités qui les attendent en ce début de millénaire, dans un monde complexifié et en mutation exponentielle, un monde bousculé par de formidables mutations technologiques et par la montée des périls écologiques.

L'ampleur de l'effort et le degré de conscience critique exigent une implication politique de tous les instants et de toutes les instances, et plus particulièrement de ceux qui ont la charge de la représentation de l'Etat et de l'animation des collectivités locales, dans le souci constant d'amorcer, dans des conditions assurées, le processus de la rénovation nationale.

Le thème, objet de la saisine gouvernementale, se situe au cœur même d'une des problématiques contemporaines qui focalisent l'attention sur les rôles véritables et les responsabilités respectives que doivent assumer l'Etat et les Collectivités Locales.

D'autant, que c'est dans un contexte d'incertitudes qu'un paradigme nouveau

semble structurer la manière de penser: celui de "marché", panacée ultime qui fascine presque tous les secteurs d'activité et à laquelle obéissent des mots d'ordre tels que libre-échange, privatisation, monétarisme, compétitivité, productivité...

Au cœur de ce système planétaire, c'est l'argent qui devient le critère, le guide et la valeur suprême, ainsi que le soulignent certains économistes.

A la lumière de ce qui précède, les Collectivités Locales doivent désormais s'impliquer plus intensément dans la bataille du développement, et à ce titre, leurs revendications légitimes, quant à l'accroissement de leurs moyens financiers, ne peuvent plus être reportées aux calendes grecques.

Car à travers les finances locales se dessinent des enjeux décisifs.

Une décentralisation est indispensable aux Collectivités Locales dont le champ d'action est appelé encore à s'accroître.

Une décentralisation dont la cadence et l'étendue sont diversement appréhendées et qui renvoie à des redéploiements multiples ; institutionnel, financier, territorial, sociologique, social, économique, international, avec pour point de convergence la refondation de l'action publique locale.

L'évolution à imprimer aux finances locales dans une perspective d'économie de marché est désormais une trajectoire irréversible qui nécessite cependant un certain nombre de conditions destinées à réduire, sinon à éliminer, les effets d'éviction toujours possibles.

Conscient de l'existence de nombreux travaux déjà menés ou en cours se rapportant, peu ou prou., à la question des finances publiques en général et des finances locales en particulier, le CNES sait qu'il n'intervient pas de façon ex nihilo dans un domaine aussi vaste et sensible, et qu'il est particulièrement malaisé d'exploiter l'ensemble des idées débattues qui nécessiteraient alors des ouvrages entiers.

A l'évidence, il constate que si "la matière première" de la réflexion est quelque peu disponible, les travaux effectués à des périodes différentes n'ont jamais mis l'accent sur les enjeux réels d'une gestion performante des Collectivités Locales dans un environnement de marché.

Et la présente saisine, dans sa formulation même, vient judicieusement poser le problème de la gestion des finances locales et de l'évolution à lui imprimer dans une perspective d'économie de marché.

Le présent travail n'a pas pour ambition d'atteindre l'exhaustivité, de verser dans l'ésotérisme financier ou l'hermétisme fiscal, mais il a pour modeste objectif de tenter de mettre en évidence, - autant que faire se peut - les éléments susceptibles, de contribuer à une amélioration substantielle de la gestion des finances locales.

A cet égard, le traitement d'une telle question gravitera autour des axes fondamentaux ci-après:

I- Evolution du système des finances locales en Algérie.

Le diagnostic des ressources des Collectivités Locales livrera les points forts et les points faibles des situations inhérentes aux périodes antérieure et postérieure à 1990 et permettre, par ailleurs, une appréciation d'ensemble destinée à poser la problématique d'une évolution qualitative future.

II- Quelle évolution imprimer à la gestion des finances locales?

Si les comparaisons sont toujours délicates, il est cependant intéressant d'analyser et de mettre en parallèle les évolutions observées dans certains pays, pour en tirer les enseignements utiles, dans une perspective d'adaptation aux réalités nationales.

Une approche novatrice des finances locales en Algérie, des ajustements de fond nécessaires avec des mesures d'accompagnement indispensables constituent les axes porteurs d'une stratégie basée sur la progressivité et l'effort permanent d'évaluation.

I- EVOLUTION DU SYSTEME DES FINANCES LOCALES EN ALGERIE.

Il n'est pas sans intérêt de donner un aperçu sur l'évolution des finances locales depuis l'accession du pays à l'indépendance.

Pour appréhender correctement cette question, rien ne vaut un examen radiographique qui livrerait, tout à la fois, les aspects positifs et les aspects négatifs d'un processus complexe et délicat.

A. SITUATION ANTERIEURE ET POSTERIEURE A 1990**1- Avant 1990 : impacts des impératifs d'organisation sur les finances locales.**

Au lendemain de l'accession de l'Algérie à l'indépendance, les Collectivités Locales fonctionnaient selon des règles héritées du régime colonial ¹.

Les 1535 communes furent placées dans une situation particulièrement grave à la suite du départ massif et brusque des fonctionnaires communaux européens.

Les finances communales avaient alors accusé une forte diminution des ressources, accompagnée d'une augmentation sensible des dépenses.

« C'est ainsi que le rendement du produit des taxes sur l'activité professionnelle a diminué de moitié, en raison de la presque totale disparition de la matière fiscale imposable, née elle-même de la situation engendrée dans notre pays par plus de sept années de guerre particulièrement rude pour notre capital humain et catastrophique pour notre patrimoine » ².

Au demeurant, les difficultés inhérentes au recouvrement de l'impôt au cours de cette période, la complexité du système des impositions locales et le ralentissement de l'activité économique, ont entraîné une grave instabilité des recettes communales.

La même instabilité 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.

Suite à 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 tâches de remise en ordre des affaires des départements et dans la préparation des programmes d'équipement public.

Par la suite furent créées, après l'installation des APC, les assemblées départementales économiques et sociales, qui préfiguraient déjà les Assemblées

¹ Cf ordonnance n° 67 -24 du 18 janvier 1967 portant Code Communal - exposé des motifs.

² Ibid. code communal, exposé des motifs, page 5.

Populaires de Wilaya.

En tout état de cause, pour faire face à la situation post-indépendance, le réseau communal existant fut ramené à 676 communes par l'ordonnance N 63-421 du 28-10-1963.

L'objectif visé était, bien sûr, le regroupement des moyens humains, matériels et financiers en vue d'une efficacité plus grande dans la prise en charge des immenses besoins d'après-guerre, inhérents au fonctionnement des Collectivités Locales et aux attentes multiformes des citoyens.

Des "Délégations Spéciales" désignées par arrêtés préfectoraux furent mises en place avec l'intervention systématique de l'Etat dans le cadre de l'élaboration des budgets communaux, et ce, dans le souci évident des pouvoirs publics d'alléger les charges communales et d'assurer un fonctionnement minimum des services locaux.

Conscient des effets limités des mesures ainsi prises dans des circonstances particulières, le Conseil de la Révolution, dans sa proclamation solennelle du 19 Juin 1965 s'engageait à rénover toutes les institutions du pays.³

1.1. En 1967 et en 1969: réforme communale et réforme de Wilaya.

1.1.1 La réforme de la commune.

L'ordonnance n^o 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal a défini la Commune comme étant la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base (article 1er) et lui a assigné, dans le cadre de ses attributions et dans la limite de ses ressources et des moyens à sa disposition, l'élaboration de son programme d'équipement local, conformément au plan national de développement (article 135).

Pour réaliser les missions nouvelles qui incombent à la commune, les finances communales ont été aménagées sur des bases également nouvelles:

- précision des conditions d'établissement du budget et de la comptabilité communale,

³ “ La rationalisation de nos structures administratives pour une meilleure adéquation aux réalités de notre pays, comportera une décentralisation et une déconcentration des pouvoirs. C'est ainsi que les structures administratives des Wilayas seront renforcées de manière à corriger les insuffisances de la sous-administration ”. Déclaration de Mr le Président du Conseil de la Révolution, le 1^{er} novembre 1965.

- définition de la nature des ressources et des dépenses,
- institution d'un fonds communal de garantie pour éviter aux communes les aléas d'une instabilité des recettes fiscales,
- institution d'un fonds communal de solidarité chargé de verser des attributions et des subventions d'équipement aux communes déshéritées pour leur permettre d'entreprendre la réalisation d'investissements.

A ce titre, il a été précisé que l'ampleur des efforts financiers que ce fonds devra consentir pour les Communes du Sud notamment, nécessitera pour longtemps encore, une aide substantielle de l'Etat.

L'œuvre de décentralisation engagée au niveau de la Commune impliquait ipso facto le dépassement des structures provisoires des départements et la définition des principes et objectifs fondamentaux de la refonte globale de l'institution départementale.

1.1.2 La réforme de la Wilaya.

L'ordonnance n^o 69-38 du 23 mai 1969 portant code de la Wilaya confère à celle-ci, en tant que collectivité décentralisée et circonscription démultipliée et déconcentrée de l'Etat, des organes propres : une assemblée populaire qui règle par ses délibérations les affaires de la Wilaya et un exécutif comparé de façon imagée à un gouvernement local.

Décentralisation et déconcentration ont entraîné un alourdissement des charges des Wilayas consécutivement à un élargissement considérable de leurs attributions économiques, sociales et culturelles.

L'exercice de ces attributions impliquait des ressources financières conséquentes, à la hauteur des besoins, et c'est pourquoi le déplacement de l'Etat vers la Wilaya de certaines fonctions devait entraîner un déplacement parallèle des ressources appelées à les couvrir.

Ce processus, tel que souligné dans la charte de la Wilaya, prévoyait que les nouvelles prérogatives de l'assemblée populaire devaient être suivies d'une adaptation sûre et progressive des moyens, aussi bien financiers qu'humains.

Comme les communes, les Wilayas disposent d'un fonds de garantie et d'un fonds de solidarité (article 116).

Il convient de souligner, à ce propos de certaines prérogatives de chacune des

collectivités, que le code communal dans son chapitre IV- Recettes, section II, contributions et taxes, stipulait que:

- les communes pouvaient instituer une taxe pour frais de visite et poinçonnage des viandes, et imposer aux propriétaires des immeubles riverains des voies publiques, des taxes destinées à la construction ou à la remise en état des trottoirs;

- les communes classées pouvaient instituer une taxe spéciale dite "taxe de séjour";

- l'Assemblée Populaire Communale déterminait les tarifs de redevances dues aux communes, à raison de l'occupation du domaine public communal par les ouvrages ou biens meubles de toute personne physique ou morale munie de permission de voirie.

Le code de Wilaya stipulait, pour sa part, que l'Assemblée Populaire de Wilaya votait les impôts et taxes que la Wilaya était autorisée par la loi à percevoir pour alimenter son budget (article 113) et qu'elle votait les emprunts nécessaires à la réalisation de ses projets (article 114).

Ces dispositions n'ont pas été reprises par les lois de 1990 relatives à la Commune et à la Wilaya.

Le financement des communes était assuré par les ressources propres et par la contribution des Fonds Communs des Collectivités Locales(FCCL) créé par ordonnance n°87-158 du 19-01-1967.

Les opérations d'équipement étaient prises en charge dans le cadre des programmes d'équipement local (PEL) institués en 1970 et dont l'impact fut jugé rapidement insuffisant, car ils ne représentaient que des actions ponctuelles, sans effets notables sur la vie économique et sociale des collectivités territoriales.

1-2- En 1974, toujours pour faire face aux contraintes financières, le réseau communal constitué de 676 communes⁴ s'est vu progressivement renforcé et soutenu par des actions d'accompagnement inhérentes aux réformes administratives, comptables et financières.

⁴ Ramené de 1535 à 676 en 1963, le réseau communal a été complété en 1971, par 15 communes supplémentaires, pour atteindre le nombre de 704, suite à l'organisation de la ville d'Alger en 1977 qui a nécessité la création de 13 communes(CPVA).

L'Etat a, par ailleurs, engagé des actions d'envergure entrant dans le cadre des premiers plans de développement: plan triennal 67-69, plan quadriennal 70-73, programmes spéciaux des zones retardataires, plans quinquennaux 80-84 et 85-89.

Des sommes considérables furent octroyées au profit de certaines Wilayas. De plus, le nombre et la structure de l'ensemble des Wilayas du pays furent reconsidérés.

Prenant en compte les bouleversements socio-économiques induits par l'exode rural, la croissance démographique et urbaine, la refonte de l'organisation territoriale de 1974 porta le nombre de Wilayas de 15 à 31.

Ces changements ont eu un retentissement notable sur le financement des Collectivités Locales et furent accompagnés dans ce domaine de modifications profondes.

C'est ainsi que :

- le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) relevant jusqu'alors de la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP) fut rattaché au Ministère de l'Intérieur par décret 73-134 du 9 août 1973 portant application de la loi de finances⁵;
- l'institutionnalisation des Plans Communaux de Développement (PCD) et des Plans de Modernisation Urbaine (PMU), dans le sillage du lancement du deuxième plan quadriennal (1974-1977) eut pour objectifs principaux la constitution d'une assise matérielle des communes et une réponse efficace aux problèmes de développement des collectivités locales.

La mise en oeuvre des PCD associée aux interventions du FCCL, aux Programmes Sectoriels de Développement (PSD) et l'expérience acquise par les Collectivités Locales en matière de réalisations et de maîtrise progressive de leurs problèmes, ont eu des répercussions sur la morphologie des Wilayas et communes et auraient dû inciter à une recherche plus approfondie pour répondre avec plus de rigueur aux exigences nouvelles de l'aménagement du territoire.

1.3- En 1984, dix ans après, alors que les transformations opérées n'ont pas

⁵ Cf infra, les développements relatifs au FCCL.

encore été totalement assimilées et que leurs impacts multiples n'ont pas été suffisamment maîtrisés, les pouvoirs publics décidèrent une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 48 Wilayas et de 1541 communes.

Des aides financières importantes furent dégagées, sous formes de subventions d'équipements de première installation, au profit des nouvelles Collectivités Locales créées par la loi n°84-09 du 4 février 1984.

Pour les 837 nouvelles communes, le problème s'est traduit par la formulation de besoins en tous moyens matériels et financiers, nécessaires à leur installation.

Le FCCL a alloué à ce titre, 319.180.000 DA, soit 20% des besoins.

Quant aux nouvelles Wilayas, au nombre de 16, indépendamment de l'effort financier consenti par les Wilayas-mères, le plafond de l'aide financière du FCCL a été fixé à 4 millions de DA, subvention destinée à la réalisation de l'infrastructure administrative indispensable au démarrage des services de la Wilaya.

Pour les Wilayas de l'extrême Sud dont le chef-lieu ne comporte aucune infrastructure de base, l'aide consentie a dépassé le seuil des 4 millions de DA.

Au cours de la période 1984-1987, alors que le FCCL et les PCD ont contribué à la constitution d'un potentiel d'équipement pour les nouvelles entités administratives, les programmes sectoriels ont permis la mise on oeuvre d'actions de développement d'envergure dans divers domaines, et notamment, dans l'hydraulique, le développement industriel et agricole, les infrastructures de base, l'électrification, l'habitat rural et urbain ,l'éducation, la formation et la santé.

1-4- En 1988, quatre ans après, le lancement des réformes économiques s'est traduit par un impact direct sur le système de planification et par l'introduction de nouvelles relations entre les opérateurs économiques, sociaux et administratifs, basées sur une plus grande clarté et sur une répartition plus judicieuse des compétences entre l'Etat et les Collectivités Locales et privilégiant des liens de planification contractuelle.

Trois conditions essentielles présidaient à la concrétisation de ce nouveau système :

- doter la collectivité locale d'un pouvoir de décision en matière de

- développement,
- lever les contraintes qui freinent l'exécution des plans locaux et la dynamique d'une décentralisation effective,
- institutionnaliser le plan de Wilaya.

La démarche, pour cohérente qu'elle fut, ne pouvait avoir d'efficacité qu'à la faveur d'une mobilisation de ressources financières locales et d'un accès aux différents types de financement des investissements et des équipements qui impliquaient la prise en compte d'une donnée fondamentale: **la réforme des finances locales.**

Dans ce cadre, des procédures nouvelles d'exécution des programmes inhérents aux PCD ont pu permettre aux walis d'accomplir certains actes de gestion qui étaient auparavant du ressort de l'organe central de planification.

Par ailleurs, l'implication des Collectivités Locales dans le développement local de façon plus prononcée, a conduit à une contraction de la nomenclature PCD réservée essentiellement au financement des secteurs de base prioritaires. Les interventions du FCCL furent orientées vers des actions d'amélioration du cadre de vie des citoyens. Dans ce contexte, les budgets locaux devaient apporter une contribution plus significative.

Quant aux investissements de production et de services, ils n'étaient plus éligibles à un financement en concours définitif.

2- Après 1990: les lois en vigueur relatives à la Commune et à la Wilaya .

La période allant de mai 1990 à ce jour mérite un examen particulier pour deux raisons majeures :

- la première se rapporte à l'avènement du multipartisme,
- la seconde concerne la volonté politique du pays d'entrer dans l'économie de marché;

deux situations qui vont subir, à partir de 1992, les effets d'une crise nationale multidimensionnelle marquée par la violence et le terrorisme, avec des répercussions profondes sur la gestion de tous les secteurs.

Corrélativement , les ressources financières de la Commune et de la Wilaya sont à apprécier différemment par rapport aux périodes précédentes.

Certes, les deux lois ont voulu renforcer, rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, conforter les pouvoirs et

prérogatives des élus locaux, leur laisser le choix du niveau et du type des investissements, la gestion relevant d'organismes créés ou identifiés par les fonds de participation, agents fiduciaires gestionnaires des portefeuilles, et consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

Mais, en se penchant davantage sur les dispositions relatives aux finances des deux collectivités, il est possible de se rendre compte de la dépendance étroite, en la matière, du niveau central.

2-1 - Les ressources des Collectivités Locales.

La loi du 7 mai 1990 relative à la Commune en son article 146 et la loi du 7 mai 1990 relative à la Wilaya en son article 132 soulignent, selon une formulation identique, que la Commune et la Wilaya sont « responsables de la gestion des moyens financiers qui leur sont propres et qui sont constitués par :

- le produit de la fiscalité et des taxes,
- le revenu de leur patrimoine,
- les subventions,
- les emprunts.

Ces deux lois maintiennent globalement pour les deux collectivités un volume considérable de charges d'interventions.

Ce champ de compétences ouvert pratiquement à la plupart des domaines d'activités⁶ est révélateur de l'ampleur des incidences financières et donne la mesure, notamment pour la commune, du fardeau qu'elle doit supporter compte tenu des moyens financiers et humains dérisoires dont elle dispose.

Moins de deux mois après leur promulgation, les premières élections pluralistes

⁶ On retrouve pratiquement les mêmes rubriques concernant les attributions et compétences de la Commune et de la Wilaya regroupées pour toutes les deux sous le titre III , en sept chapitres, visant notamment :

- pour la Commune: aménagement et développement local, urbanisme, infrastructures et équipement , enseignement fondamental et pré scolaire, équipement socio-collectifs, habitat, hygiène, salubrité et environnement ,investissements économiques.
- Pour la Wilaya :plan de Wilaya, agriculture et hydraulique, infrastructures économiques, équipements éducatifs et formation professionnelle, actions sociales , habitat.

du 12 juin 1990, allaient mettre à l'épreuve ces deux textes fondamentaux et révéler rapidement les points faibles de ce schéma juridique.

L'Etat fut bien vite dépassé par les événements. Les processus financiers perdirent de leur pertinence et la gestion des Collectivités Locales subit le contre-coup de nouvelles pratiques et manières d'agir.

Les procédures et procédés mis en oeuvre par les responsables locaux prirent leur distance par rapport à la loi et générèrent un univers d'instabilité.

2-2- Une gestion des finances locales contrariée.

Le recours aux Délégations Exécutives Communales (DEC), dicté par une conjoncture particulière, ne pouvait, de ce fait, influencer efficacement sur la gestion des Collectivités Locales.

Le patrimoine des Collectivités Locales a souffert de dégradations multiples du fait du terrorisme, et l'Etat, eu égard aux difficultés financières auxquelles il se trouve confronté, ne peut faire face aux situations dramatiques vécues par les collectivités, pour ne pas dire, dans certains cas, catastrophique.

Le décalage entre les textes régissant les Collectivités Locales et les réalités concrètes marquées par de nombreuses mutations, les pratiques spéculatives enregistrées au fil des ans, ont mis en évidence un niveau de maîtrise de gestion relativement faible.

C'est dans ce contexte, que l'opinion publique la plus courante dresse un procès peu reluisant de tout ce qui relève du fonctionnement des collectivités locales.

Régulièrement mises à l'index par la population et les médias, elles sont accusées, non seulement de s'éloigner des préoccupations des administrés, mais surtout de dérives graves liées notamment à des pratiques spéculatives de distribution de logements, de locaux commerciaux, de terrains ou à une dilapidation des deniers publics dans des opérations dispendieuses ou des manifestations de prestige, et ce, au détriment d'actions à priorité plus affirmée.

B. IMPORTANCE DES MOYENS FINANCIERS DES COLLECTIVITES LOCALES.

L'examen des finances des Collectivités Locales telles qu'elles sont appréhendées actuellement est de nature à déterminer les points forts et les

points faibles et à fournir les éléments indispensables à des propositions de mesures destinées à améliorer la gestion.

A cet égard, quelques précisions relatives aux ressources et dépenses seront fort significatives pour une perception plus claire des finances locales.

1. Prédominance des ressources fiscales.

Les tableaux suivants montrent que le financement des Collectivités Locales repose essentiellement sur des ressources d'origine fiscale, et accessoirement sur des ressources d'origine patrimoniale.

Recettes de fonctionnement des communes (en millions de DA)

Nature	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes affectées directement	37.721	39.787	40.700	38.447	44.683
Recettes transitant par le FCCL	12.489	9.930	11.800	12.968	13.000
Sous - total	50.210	49.717	52.500	51.415	57.683
Recettes domaniales et patrimoniales	2.698	2.567	3.200	4.139	4.042
Total général des recettes de fonctionnement des communes	52.908	52.284	55.700	55.554	61.725

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

Recettes de fonctionnement des Wilayas (en millions de DA)

Nature	1995	1996	1997	1998	1999
Recettes affectées directement	18.400	23.450	22.840	27.210	25.790
recettes transitant par le FCCL	1.000	1000	1.000	1.000	1.000
Sous total	19.400	24.450	23.840	28.210	26.790
Recettes domaniales et patrimoniales	200	250	260	290	310
Total Général des ressources	19.600	24.700	24.100	28.500	27.100

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

Les ressources d'origine fiscale sont constituées de recettes d'impôts, droits et taxes affectés en totalité ou en partie aux Collectivités Locales et à leur fonds commun. Elles représentent plus de 90% des ressources budgétaires des communes.

1.1 Recettes affectées en totalité aux Collectivités Locales et au FCCL.

1.1.1 La taxe sur l'activité professionnelle (TAP).

Elle a été instituée par les dispositions de la loi des finances pour 1996 en remplacement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (TAIC) et de la taxe sur l'activité non commerciale (TANC) et la suppression du droit spécifique sur l'essence super, normale, le gas-oil, le pétrole ainsi que sur les lubrifiants et les produits pharmaceutiques.

La taxe sur l'activité professionnelle, due à raison du chiffre d'affaires réalisé en

Algérie, est applicable, aussi bien aux contribuables exerçant une activité industrielle ou commerciale qu'à ceux exerçant une activité non commerciale.

Elle est perçue au taux de 2,55% et son produit est réparti ainsi qu'il suit :

- Wilaya : 0,75%,
- commune: 1,66%,
- FCCL : 0,14%.

Elle constitue la principale ressource des collectivités locales.

Elle peut générer plus de 40 milliards de dinars. Il s'agit d'une taxe en cascade, contestée et qu'il serait difficile de supprimer en raison du montant collecté.

1.1.2-Le versement forfaitaire (VF).

Il est dû par les personnes physiques et morales et organismes établis en Algérie ou y exerçant une activité et payant des traitements, salaires, indemnités et émoluments.

Il est calculé par application du taux de 6% sur la masse salariale et de 1% sur les pension et rentes viagères. Il génère plus de 20 milliards de dinars. Il y a lieu de signaler l'existence de 30% de chômeurs et d'environ un million de personnes actives non déclarées.

Le produit du versement forfaitaire est affecté intégralement aux Collectivités Locales et sa répartition entre les Collectivités Locales et le FCCL s'effectue selon des modalités ci-après:

- 30% du produit sont localisés(versés directement dans les budgets communaux),
- 70% sont centralisés au FCCL et répartis ainsi :
 - o Commune : 60%,
 - o Wilaya : 20%,
 - o FCCL : 20%

1.1. 3 -La taxe foncière .

Elle génère un milliard de dinars environ; c'est l'impôt communal par excellence. Cette taxe dont l'apport est actuellement insignifiant révèle la faiblesse de l'organisation administrative en général. Les contraintes se rapportent essentiellement à la non-maîtrise du parc immobilier et de son évolution.

1.1.4 -La taxe d'assainissement .

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est établie, au profit des communes dans lesquelles fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères, sur toutes les propriétés bâties, et ce, annuellement au nom des propriétaires ou des usufruitiers.

Son montant est fixé comme suit:

- 375 DA par foyer situé dans une Commune de moins de 50000 habitants,
- 500 DA par foyer situé dans une Commune de plus de 50000 habitants,
- 1.000 DA par local commercial, artisanal non commercial ou assimilé, situé dans une Commune de moins de 50000 habitants,
- 1.250 DA par local commercial, artisanal, non commercial ou assimilé, situé dans une Commune de plus de 50000 habitants.

Concernant les locaux industriels, commerciaux, artisanaux ou assimilés produisant des quantités supérieures de déchets par rapport aux catégories sus-mentionnées, le montant de la taxe est déterminé par arrêté du Président d'APC, après délibération et approbation par l'autorité de tutelle, dans une fourchette de 2 500 à 50 000 DA.

Le produit de cette taxe est versé intégralement aux communes.

1.1.5 -La taxe de séjour.

Elle a été réinstituée en 1996 au profit des communes classées en stations touristiques, climatiques, hydrominérales, balnéaires ou mixtes.

Cette taxe est établie sur les personnes non domiciliées dans la Commune et n'y possédant pas de résidence pour laquelle elles sont passibles de la taxe foncière.

Le tarif de cette taxe est calculé par personne et par journée; il ne peut être inférieur à 10 DA /jour ni supérieure à 20 DA sans excéder 50 DA par famille.

Cette taxe est perçue par l'intermédiaire des logeurs hôteliers et propriétaires de locaux utilisés pour le logement des curistes ou touristes. Elle est versée sous leur responsabilité aux receveurs des impôts au titre des recettes de la fiscalité locale communale.

1.2 Recettes affectées en partie aux Collectivités Locales et au FCCL.**1.2 .1-La taxe sur la valeur ajoutée (TVA).**

Elle est applicable aux opérations de vente de travaux immobiliers et aux prestations de service autres que celles soumises aux taxes spéciales.

Elle est intervenue en remplacement de la TUGP et de la TUGPS en vigueur avant le 1er janvier 1992.

L'application effective de la TVA a eu lieu à partir du 1er avril 1992, avec au début quatre taux : le taux majoré, le taux normal, le taux réduit et le taux réduit spécial, en remplacement des 18 taux appliqués dans le cadre de la TUGP-TUGPS, pour être réduite à partir de janvier 1995 à trois taux: le taux normal de 21%, le taux réduit de 13% et le taux réduit spécial de 7%.

Le taux réduit a été relevé à 14% à partir de 1997. La loi de finances 2001 n'a retenu que deux taux :17% et 7%.

La loi des finances complémentaire 2001, examinée lors du Conseil des Ministres du 11 juin 2001 préconise la suspension de l'application de la TVA au taux de 7% aux petits commerçants soumis au régime du forfait et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 million de DA.

La répartition du produit de la taxe s'effectue, comme suit ⁷:

-Etat :	85%
-Commune:	05%
- FCCL :	10%

Il y a lieu de signaler que:

- les opérations de banques et assurances qui sont soumises désormais à la TVA étaient jusqu'au 1^{er} janvier 1995 assujetties à la taxe sur les opérations des banques et des assurances (TOBA), versé en totalité au FCCL soit une perte de 6 milliards de DA non compensée par le budget de l'Etat;
- la liste des exemptions et des exonérations est très vaste et très complexe; il suffit à cet égard de se référer au code des taxes sur le chiffre d'affaires;
- la TVA au profit des Collectivités Locales qui était de 17% a été

⁷ Impôt d'une grande rentabilité , la TVA constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays et est affectée dans sa totalité au budget de l'Etat.

ramenée à 15 %, ce qui constitue pour elles une moins-value de plus de 2 milliards de DA .

La perte résultant de l'intégration de la TOBA dans la TVA et la réduction de la TVA pour les Collectivités Locales s'élève à plus de 8 milliards de DA , non compensés, alors que les Collectivités Locales enregistraient à l'époque plus de 1.000 communes déficitaires.

1.2.2- La taxe à l'abattage .

Elle est perçue au profit des communes à l'occasion d'abattage d'animaux: bovidés, ovidés, caprins, équidés, camelins.

Elle est assise sur le poids de la viande des animaux abattus, à raison de 5DA LE Kg et est répartie comme suit:

- Commune:3,5 DA LE Kg,
- fonds d'affectation spécial n° 302-70 dit "fonds de protection zoo- sanitaire :1,5DA LE Kg .

1.2.3-L'impôt sur le patrimoine .

Y sont soumises les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en Algérie à raison de leurs biens situés en Algérie ou hors d'Algérie.

La base d'imposition est constituée par la valeur nette de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables au 1er janvier de l'année considérée.

L'impôt est déterminé par application d'un barème progressif à l'ensemble du patrimoine, barème dont le taux marginal supérieur est de 2,5% pour une base d'imposition supérieure à 50 millions de dinars.

Le produit de l'impôt sur le patrimoine est réparti à raison de :

- 60% pour le budget de l'Etat,
- 20% pour les budgets communaux,
- 20 % pour le compte d'affectation spéciale n° 302-050 intitulé Fonds National du Logement (FNL).

Les ressources patrimoniales ne représentent que 8% dans la structure des ressources des communes. La faiblesse de ces produits domaniaux est due à un certain nombre de facteurs dont notamment la tenue régulière du sommier de consistance par la plupart des communes ..

1.2.4 La vignette automobile.

Elle est mise à la charge de toute personne physique ou morale possédant un véhicule imposable. Elle est répartie comme suit:

- Etat : 20%,
- FCCL / 80%(Prés de 2,5 milliards de DA) .

Les tarifs de la vignette automobile sont fixés selon l'âge et le tonnage du véhicule, pour chaque catégorie du véhicule:

- " utilitaire et d'exploitation" ,
- " transport de voyageurs",
- " tourisme et véhicules aménagés" différenciés selon la puissance du véhicule.

Des exemptions existent et concernent::

- les véhicules appartenant à l'Etat et aux collectivités locales;
- les véhicules dont les propriétaires bénéficient de privilèges diplomatiques ou consulaires;
- les véhicules équipés de matériel sanitaire;
- les véhicules équipés de matériel d'incendie;
- les véhicules équipés , destinés aux handicapés.
- Les indications qui précèdent ne sont pas circonscrites dans le temps, puisque la prédominance des recettes fiscales s'est retrouvée également dans les prévisions budgétaires pour l'année 2000.

Ces recettes peuvent être résumées comme suit:

- Taxe d'Activité Professionnelle(TAP): 30.557 millions de DA, soit 36,42%,
- Versement Forfaitaire (VF) : 25.348 millions de DA, soit 30,21%,
- Taxe sur la Valeur Ajoutée(TVA):18.779 millions de DA soit 22,38%, Taxe Foncière et d'Assainissement(TFA): 2.236 millions de DA, soit 3,5%.

2. Faiblesse des ressources patrimoniales.

Les recettes domaniales et patrimoniales se caractérisent par leur extrême faiblesse par rapport aux recettes fiscales.

Cette faiblesse s'explique en grande partie par la cession de la quasi-totalité de ce patrimoine productif de revenus dans le cadre de la loi 1981 relative à la

vente des biens de l'Etat.

La gestion du patrimoine restant se pose en termes de valorisation et de maintenance, faute de ressources affectées à leur entretien indispensable, compte tenu d'un degré de vétusté prononcé.

De plus, certaines Collectivités Locales appliquent des tarifs anormalement bas pour des biens susceptibles de leur rapporter des ressources substantielles.

Elles disposent, en effet d'un patrimoine, servant de support à des activités économiques dont elles ne bénéficient presque pas. Ce patrimoine constitue non seulement une charge pour les collectivités locales, mais fournit au citoyen une image dégradée de l'administration.

Les formules préconisées par la législation en vigueur (telles que régie, concession,) pour la gestion des services publics sont insuffisamment appliquées, alors qu'elles peuvent procurer des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins primordiaux des populations.

3. Les subventions.

D'importance inégale, on distingue les subventions émanant de l'Etat et celles octroyées par le FCCL⁸.

Les communes bénéficient de recettes indirectes à travers les plans communaux de développement (PCD) octroyés sur le budget d'équipement., et dont l'évolution figure dans le tableau ci-après :

Concours à l'équipement des communes : rétrospective de la décennie 1990-2000 (En millions de DA)

Année	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
FCCL	2012	4069	1290	1883	15520	3117	0	0	0	0	0
PCD	9810	9736	12297	13430	18265	18800	20900	21250	15904	18195	16600
TOT	11822	13805	13587	15313	33783	21917	20900	21250	15904	18195	16680

Source :Ministère des Finances.

⁸ cf infra, la section relative au FCCL ; les subventions seront explicités dans le cadre des missions du FCCL

De 1990 à 1995, le FCCL a accordé des concours pour un montant de 27,891 milliards de DA aux communes pour leur équipement.

A partir de 1996, le FCCL n'a plus accordé de subventions d'équipement aux communes, du fait de la lourde charge de fonctionnement de la garde communale.

L'équipement des communes a été également assuré par les PCD qui ont consacré à cet effet sur la période 175,2 milliards de DA.

Sur un total de concours définitifs (PCD) et de subventions (FCCL) reçu par les communes pour leur équipement d'un montant de 203 milliards de DA, la part du FCCL a été de 13,74% et celle des PCD de 86,26%.

Durant la dernière décennie, les ressources allouées aux Wilayas au titre des programmes déconcentrés représentent 3% du PIB (PSD : 2% et PCD : 1%) sur les 9% affectés au budget d'équipement.

Les crédits affectés aux Plans Communaux de Développement (PCD) ont été orientés essentiellement sur les chapitres de l'hydraulique (AEP/Assainissement : 36,6%), l'aménagement urbain (22,15%), les chemins et pistes (17,03%) et les bâtiments municipaux (13%).

Les Programmes Sectoriels Déconcentrés (PSD) ont ciblé principalement les chapitres de l'éducation, de l'hydraulique (AEP/Assainissement) et les chemins de Wilaya qui ont bénéficié respectivement de 36%, 17% et 14% des crédits.

L'effort financier qui a été consenti, a permis d'obtenir des résultats tangibles et la création d'un réseau d'infrastructures socio-économiques substantielles. Toutefois, au plan de l'efficacité, les résultats obtenus restent en deçà des objectifs assignés à ces programmes.

4. L'utilisation des ressources communales et de Wilayas.

4.1 L'emploi des ressources communales ⁹.

Les principaux postes de dépenses des budgets communaux sont:

- les dépenses de fonctionnement,
- les charges de personnel(près de 70%),
- l'autofinancement(10% taux minimum obligatoire réglementaire),
- les 7% destinés au fonds de Wilaya pour la promotion des initiatives de

⁹ cf Annexes , à titre illustratif , les extraits de compte-rendus effectués par des Membres de la Commission Ad-Hoc concernant les budgets des communes d'Oran et d'El Kala.

- la jeunesse,
- les 2% versés au fonds de garantie, pour garantir les impositions fiscales .

Les quatre postes qui totalisent 89% des dépenses de fonctionnement révèlent qu'il ne reste qu'à peine 11% pour le fonctionnement des autres services: cela se passe de tout commentaire !

4.1.1 - S'agissant des dépenses de fonctionnement.

Le tableau ci-après montre que pour les cinq exercices, allant de 1995 à 1999, la part des finances n'a cessé de croître.

(En millions de DA)

Nature	1995	1996	1997	1998	1999
Rémunérations et charges du personnel	36.501	35.242	40.200	42.966	46.376
Autofinancement (prélèvement au profit de l'équipement)	7.940	11.000	13.733	14.372	15.018
Autres charges de fonctionnement	9.367	9.842	6.027	7.762	6.806
Total Général	53.808	56.084	60.000	65.100	68.200

Source: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

En effet, la pléthore du personnel communal (plus de 185.000 agents recensés en l'an 2000 dont plus de 46.000 agents affectés au secteur de l'éducation) grève lourdement les budgets communaux au détriment de la maintenance du patrimoine en état de dégradation continue.

La normalisation de la masse salariale est conditionnée par la mise en place des tableaux des effectifs et des organigrammes des communes dont les capacités d'épargne sont extrêmement faibles.

4.1.2 -S'agissant des dépenses d'équipement :

Par rapport aux ressources allouées à l'équipement et à l'investissement, les dépenses sont inférieures telles qu'elles apparaissent à travers les tableaux ci-après sur les trois années observées:

Tableau des ressources**(en millions de DA)**

Année	1994	1995	1996
Autofinancement	6.979	7.940	11.000
FCCL	15.527	3.117	10
PCD	18.474	19.283	20.727
TOTAL	40.981	38.499	34.633

Source :Ministère des Finances.

L'importance du montant du FCCL pour l'année 1994 est dû au recouvrement des reliquats des exercices antérieurs.

Tableau des dépenses**(en milliers de DA)**

Année	1994	1995	1996
Montant	34.001	23.046	20.731
Ecart	6.980	15.459	13.902
Taux d'utilisation	83 %	60%	60%

Il ressort une relative faiblesse d'utilisation des ressources destinées à l'équipement. Les crédits devant être dépensés ne sont pas entièrement utilisés comme l'attestent les taux de consommation suivants:

- 1994: 83%;
- 1995 : 60%;
- 1996: 60%;

et ce, compte tenu notamment de la situation sécuritaire qui prévaut dans le pays.

4.2 L'emploi des ressources de la Wilaya.

Le produit de la fiscalité et des interventions de l'Etat au titre des grands projets de développement représentent la principale ressource des Wilayas.

L'analyse des équilibres globaux peut se faire à l'aide du tableau ci-dessous:

Equilibres globaux en millions de DA

Année	Recettes	Dépenses
1993	16.130,0	15.66,1
1994	30.086,0	24.418,7
1995	38.798,2	36.385,9
1996	48.136,7	47.176,4
1997	55.270,0	45.128

Source : Ministère des Finances

Il ressort que les recettes ont doublé entre 1993 et 1994, qu'elles ont progressé entre 1994 et 1997 à raison de 8 à 10 milliards de dinars par an pour atteindre en 1997 300% par rapport à 1993.

L'analyse des deux postes recettes et dépenses figurant dans le tableau ci-dessus révèle un accroissement des dépenses en fonction de l'augmentation des recettes.

Les Wilayas ne sont donc pas déficitaires et ont dégagé plutôt un excédent de l'ordre de 10 milliards de dinars en 1997.

Dépenses de fonctionnement des Wilayas (En millions de DA)

Exercices					
Nature	1995	1996	1997	1998	1999
Rémunérations et charges sociales	4.692	5.698	4.032	4.820	5.292
Autofinancement (prélèvement au profit de l'équipement)	6.383	9.248	7.401	9.657	10.469
Autres charges de fonctionnement	9.325	10.154	7.767	9.623	9.439
Total Général	20.400	25.100	19.200	24.100	25.200

Source : Source: Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

Les charges de personnel constituent, pour les Wilayas également, un poids important dans le budget global. Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales les évalue à environ 23% des recettes de fonctionnement.

5. Le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL).

Cette institution financière au service des Collectivités Locales mérite une attention particulière.

5.1 Son évolution.

Plusieurs étapes caractérisent son évolution:

- **En 1964.**

La caisse de solidarité des départements et communes d'Algérie (CSDCA) a été supprimée et ses fonds transférés à la Caisse Nationale d'Epargne et de Prévoyance (CNEP) conformément aux dispositions de l'article 9 de la loi N 64-227 du 10 août 1964.

La tutelle financière était assurée par le Ministère de l'Economie Nationale et une double tutelle était exercée sur la gestion par le Ministère de l'Intérieur et le Ministère de l'Economie nationale

Il convient de signaler que ce mode d'organisation et de gestion a permis de faire fructifier les excédents dégagés par les collectivités locales.

- **En 1967.**

Après la promulgation du code communal suivi de celui de la Wilaya, la CNEP a été réadaptée dans ses structures et ses missions par la création des fonds de solidarité des communes et des Wilayas. Ces fonds accordaient des subventions (concours financiers non remboursable) en écartant les prêts et les avances, pour ne pas accroître l'endettement des collectivités locales.

- **En 1973.**

L'article 27 de la loi des finances pour 1973 et le décret n° 73-134 du 9 août 1973 pris pour son application, ont procédé au transfert des attributions antérieurement dévolues à la CNEP au Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales par la création d'une institution dénommée services des fonds communs des collectivités locales.

Les délibérations du conseil de gestion mis en place ne pouvaient être exécutées avant d'être approuvées par le Ministre de l'Intérieur qui est lui-même Président de ce conseil.

Cette structure était caractérisée par un régime juridique hybride qui relevait à la fois du statut de direction d'administration centrale et d'établissement public.

- **En 1986.**

Le décret n° 86-266 du 4 novembre 1986 a érigé ce service en établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales.

L'instruction-cadre n° 1 du 25 janvier 1988 du Ministère de l'Intérieur a décentralisé les missions du FCCL en matière d'équipement et d'investissement en allouant des dotations globales aux wilayas qui en assurent la répartition.

5.2. Organisation et ressources du FCCL.

5.2.1. Organisation et fonctionnement du FCCL.

Le FCCL est administré par un conseil d'orientation présidé par le Ministre de l'Intérieur, et comprend 14 membres.

- 7 membres élus :
 - 2 Présidents d'APW élus par leurs pairs représentant chacun une partie du territoire national (zone centre-est et zone centre-ouest);
 - 5 Présidents d'APC élus par leurs pairs pour toute la durée du mandat représentant chacun une région du pays (Est, Centre, Ouest, Sud/Est et Sud/Ouest);
- 7 membres désignés :
 - 1 Wali désigné par le Ministre de l'Intérieur;
 - 1 représentant du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales;
 - 3 représentants du Ministère des Finances (DG du Budget- Impôts-Equipement ex. Plan).
 - 2 Directeurs Généraux (Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire et Banque de Développement Local).

Le Conseil d'orientation délibère sur :

- les programmes annuels du FCCL,
- le budget – les comptes,
- les bilans et toutes questions liées à la gestion du FCCL.

Le Directeur du FCCL est chargé d'assurer le fonctionnement de l'établissement, dont les frais se situent autour de 10 Millions de DA.

5.2.2 . Les ressources du FCCL .

Les ressources du FCCL sont constituées de quote-parts d'impôts et taxes définies par les codes fiscaux et modifiées éventuellement par les lois de finances.

Actuellement les ressources fiscales du FCCL sont :

- TAP : 2 Milliards DA
- VF : 2 Milliards DA
- TVA : 16 Milliards DA
- Vignette : 2,5 Milliards DA

Les ressources du fonds de solidarité des collectivités sont de :

- 14,3 Milliards DA en 1995
- 16,0 Milliards DA en 1996
- 17,6 Milliards DA en 1997
- 18,7 Milliards DA en 1998
- 18,4 Milliards DA en 1999
- 22,5 Milliards DA en 2000

5.3 Répartition des ressources du fonds commun des collectivités locales.

Les ressources du fonds commun des Collectivités Locales sont gérées à travers:

- le fonds de solidarité des collectivités locales.
- le fonds de garantie des collectivités locales.

5.3.1 Le Fonds de solidarité des collectivités locales.

Deux 02 types d'opérations destinées aux budgets locaux sont prévus:

- Péréquation et subvention exceptionnelle pour la section fonctionnement, ainsi que formation des élus et des fonctionnaires locaux;
- Subvention d'équipement et d'investissement pour la section d'équipement des budgets locaux.

5.3.1.1. Attribution de péréquation :

Elle est en fait une dotation de fonctionnement pour les collectivités locales. Son mode de répartition répond au souci d'atténuer les inégalités et les disparités de ressources financières existantes entre les communes et entre les Wilayas. Pour la répartition de cette péréquation, il est pris en considération, le nombre d'habitants et la situation financière de la collectivité locale.

Le paysage des Collectivités Locales se caractérise par une grande diversité de niveaux de richesse, allant des communes les plus riches dont le ratio dépasse 9.000 DA par habitant telles que Rouiba (Wilaya d'Alger), Arzew (Wilaya d'Oran), aux communes les plus pauvres dont l'indice de richesse est inférieur à 200 DA par habitant telles que Harbil (Sétif), Tamsa (M'Sila) et Ouled Said (Adrar).

Ressources fiscales et parafiscales (en DA)

Commune	Indice richesse 1998	Produits fiscaux	Produits domaniaux et d'exploitation	Recette FCCL VF+péréquation	Total
Rouiba (Alger)	9350	397.337.915	7.909.928	13.128.572	418.376.415
Arzew (Oran)	7873	322.977.079	11.823.600	16.995.027	351.795.706
M'chedellah (Bouira)	669	9.058.929	4.849.035	6.511.373	20.419.337
Baghlia (Boumerdes)	632	7.234.296	2.614.843	4.923.560	20.419.337
Taoura (S.Ahras)	623	9.181.670	4.918.346	5.036.625	19.136.641
S.Embarek (B.B Arredj)	500	3.848.495	1.044.021	3.582.182	8.474.698
Harbil (Setif)	125	1.191.326	338.342	6.978.737	4.937.769
Tamsa (M'Sila)	100	539.652	101.380	4.296.737	4.937.769
Ouled Said (Adrar)	31	132.455	92.598	5.982.832	6.207.885

Source : Ministère des Finances

Les communes dont le ratio de richesse est supérieur ou égal au ratio d'équilibre national, 620,04 DA pour l'année 1998, ne bénéficient pas la péréquation .

L'ampleur de cet écart de richesse entre les communes devrait être pris en partie par cette attribution de péréquation. En effet les communes dont l'indice de richesse par habitant est inférieur à l'indice moyen d'équilibre sont au nombre de 1103 communes. C'est donc exclusivement vers ces communes démunies que l'effort dans l'octroi de cette allocation devrait s'orienter.

La formule de calcul de l'attribution de péréquation consiste à multiplier la différence positive entre le ratio d'équilibre moyen qui est de 648 DA pour l'année 2000 et le ratio de la Commune par le nombre d'habitants de la commune.

5.3.1.2. Les subventions exceptionnelles .

Le décret relatif au FCCL prévoit deux types de subventions exceptionnelles pour lesquelles il est réservé 5% du budget du fonds de solidarité locale :

- Il s'agit de subventions exceptionnelles d'équilibre destinées aux Collectivités Locales confrontées à une situation financière particulièrement difficile et dont les ressources globales ne parviennent pas à couvrir les charges obligatoires (salaires et charges annexes : frais de PTT, Sonelgaz, Eau..) d'où le rôle complémentaire de cette subvention par rapport à l'attribution de péréquation.
- Le FCCL accorde également dans ce cadre des subventions exceptionnelles aux Collectivités Locales pour événements calamiteux ou imprévisibles et ce, à titre de secours d'urgence en attendant la mise en place par l'Etat d'un dispositif d'aide et d'assistance aux Collectivités Locales victimes de calamités naturelles.

Outre ces actions de soutien aux budgets de fonctionnement des communes, il est prévu une troisième en direction du développement local, il s'agit des subventions d'équipement.

5.3.1.3. Les subventions d'équipement :

L'aide du FCCL à l'équipement et à l'investissement locaux constitue une autre mission du FCCL et représente les 40% restants de son budget de solidarité.

Cette subvention est accordée pour financer totalement ou partiellement des projets d'équipement précis entrant notamment dans les domaines de : l'AEP, l'assainissement, l'électrification et les aménagements divers, etc..., selon l'une des deux formules de répartition suivantes décidée par le Conseil d'Orientation :

- **Formule centralisée .**

Les crédits sont répartis en priorité aux communes déshéritées. Les financements s'effectuent sur la base de dossiers établis par les APC.

Centralisés au niveau de chaque Wilaya, ces dossiers sont examinés par le conseil exécutif qui fixe la liste des projets. Les dossiers sont ensuite transmis au FCCL qui arrête à travers le Conseil d'Orientation et dans la limite de ses moyens financiers, le programme définitif des opérations. Les subventions sont versées directement et intégralement aux budgets des collectivités concernées, section équipement.

Les subventions sont réparties dans les proportions de 20% aux Wilayas et 80% aux communes.

- **Formule décentralisée .**

Le FCCL arrête un projet de répartition des ressources réservées à l'aide à l'équipement sous forme de dotation globale d'équipement (D.G.E) en tenant compte des paramètres de solidarité.

- Population
- Ressources globales
- Nombre de communes par Wilaya
- Zone géographique.

Les crédits sont mandatés après adoption par le Conseil d'Orientation aux Wilayas qui se chargent de la répartition entre les communes, conformément à l'instruction du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales du 25.01.1998 relative à l'aide à l'équipement, et qui fixe les critères de répartition et les projets prioritaires au profit essentiellement des communes déshéritées.

5.3.1.4- Attribution de versement forfaitaire .

Depuis 1995, date de l'affectation de la totalité du produit du versement forfaitaire aux collectivités locales, le FCCL a été chargé de répartir le produit de cet impôt entre les collectivités locales.

Cette nouvelle mission permet de renforcer l'action de la solidarité financière inter-collectivités locales.

Cette action consiste à répartir les 7/10^e du produit global du VF entre le FCCL et les collectivités locales, les 3/10^e restants étant directement versés aux communes concernées.

Pour rappel, la répartition des 7/10^e s'effectue comme suit:

- 60% aux communes
- 20% aux Wilayas
- 20% au FCCL réaffectés à la solidarité.

Les montants revenant aux Collectivités Locales sont répartis entre elles suivant le nombre d'habitants.

5.3.2. Le fonds de garantie .

Depuis 1995, les fonds de garantie des communes et des Wilayas sont gérés par le FCCL.

Ces deux fonds ont pour objectif la compensation des moins-values fiscales enregistrées par les Collectivités Locales et constituées par la différence entre les prévisions et les réalisations.

Les recettes de ces deux fonds proviennent de la contribution obligatoire fixée annuellement à 2% des prévisions fiscales des communes et des Wilayas.

La situation globale des fonds de garantie, notamment le fonds de garantie des communes, est caractérisée actuellement par un déficit d'environ 2 milliards DA pour l'année 1999.

5. 4 Répartition effective des ressources du FCCL .

La situation du pays durant la dernière décennie, notamment au plan sécuritaire, a amené le FCCL à réorienter ses interventions en vue de participer à la prise en charge financière des salaires de la garde communale, d'une part, et du déficit budgétaire de plus en plus croissant des communes, d'autre part.

5.4.1. La contribution au fonctionnement de la garde communale .

Depuis 1995, le FCCL a été amené à accorder une contribution annuelle au profit de la garde communale pour faire face à ses charges de fonctionnement. Les besoins actuels de la garde communale sont estimés à 31,5 milliards DA pour lesquels le budget de l'Etat contribue à hauteur de 50%. Cette intervention du FCCL s'effectue au détriment de l'action du développement local, d'autant plus que les communes sont actuellement dans une situation financière très précaire.

5.4.2 Le déficit budgétaire des communes .

Sur le plan réglementaire, le FCCL devrait consacrer 5% de ses ressources à la couverture du déficit budgétaire des collectivités locales. Or, l'ampleur du déficit budgétaire des communes est tel que ces 5% des ressources (soit 1 milliard de DA environ) couvre à peine 6% de ces déficits.

Cette grave situation a amené le conseil d'orientation à ne plus appliquer la répartition retenue par les textes, à affecter la quasi-totalité des ressources du fonds de solidarité à ces deux types de dépenses.

Ainsi, le Conseil d'orientation du FCCL affecte annuellement une dotation de 9 milliards DA au titre de la subvention exceptionnelle d'équilibre, ce qui ne couvre que 58% des besoins réels des communes.

Cette subvention d'équilibre est répartie en fonction des paramètres de solidarité ci-après :

- ratio de richesse de la commune
- zone géographique
- population
- longueur de la voirie
- réseaux d'assainissement
- réseaux d'éclairage.

L'ampleur de l'intervention du FCCL en direction de la garde communale et du déficit budgétaire des communes a amené le FCCL à figer à hauteur de 5 milliards DA le montant de l'attribution de péréquation (4 milliards DA pour les communes et 1 milliard DA pour les Wilayas).

6. La dette des Communes.

En finances publiques, la dette représente les charges obligatoires de l'Etat couvertes par des crédits évaluatifs, c'est-à-dire qu'en cas d'insuffisance de crédits, ces charges peuvent être payées en dépassement.

Pour les communes peut-on réellement parler de dette?

Il est possible d'émettre certaines hypothèses pouvant conduire à des situations susceptibles d'être à l'origine de la constitution de la dette.

6.1 Origine de la dette .

Il convient de rappeler la différence existante entre dette et déficit.

La dette s'étale sur plusieurs exercices; c'est le cumul du déficit non résorbé chaque année.

Plusieurs causes peuvent en être à l'origine:

- sous-évaluation de projets ou situation conjoncturelle nécessitant des moyens imprévus ;
- faiblesse des ressources (dette définie comme étant une résultante de dépenses de fonctionnement extra-budgétaire, la gestion budgétaire étant insuffisante),
- retombées des réformes économiques (fermeture des entreprises et par voie de conséquence moins de recettes fiscales, compression des effectifs et donc répercussion sur le versement forfaitaire),

- absence d'encadrement professionnel pour les questions financières,
- intervention des communes dans presque tous les domaines (pour les questions scolaires, c'est 7 milliards de DA, ce qui équivaut pratiquement au déficit non couvert de toutes les communes d'Algérie; les 7 % affectés à la jeunesse et aux sports se traduisent par plus de 3 milliards de DA),
- situation sécuritaire (donnée conjoncturelle),
- équilibre fictif, alors qu'en réalité le budget n'est pas équilibré, d'où déficit)

Concernant ce dernier point, la loi régissant la Commune est précise quant à l'obligation de voter le budget en équilibre. En cas de déficit, sa résorption doit être prise en charge par les communes elles-mêmes sur leurs propres ressources.

6.2 Un endettement excessif.

La dette des Collectivités Locales a atteint aujourd'hui 22 milliards de dinars au 31.12.99. C'est là, un montant important, mais cette dette peut être relativisée, rapportée au patrimoine estimé des collectivités.

La dette doit être en effet mesurée à l'aune du patrimoine existant; elle doit être aussi comparée aux richesses potentielles, aux capacités de la collectivité à faire face aux charges générées par cet endettement.

L'indicateur relatif à la comparaison avec la dette de l'Etat peut fournir un autre éclairage.

La dette est souvent utilisée comme un indicateur de la bonne ou de la mauvaise gestion, malheureusement sans mettre en regard les chances ou les handicaps de la collectivité, sans tenir compte de la non similarité des politiques menées d'une collectivité à l'autre, de l'hétérogénéité des stratégies mises en place, de l'inéquitable répartition des dépenses et des recettes et de l'inégale répartition des richesses.

Déficit – Evolution du déficit budgétaire des communes
(En millions de DA)

Années	Nombre de communes déficitaires	Déficit après contrôle des services de la Wilaya	Montant de la subvention d'équilibre attribuée) par le FCCL	Taux de couverture (%)
1986	52	31	31	100
1987	63	76	76	100
1988	96	108	108	100
1995	889	5.119	4.761	93
1996	1090	8.730	6.615	75
1997	1159	11.596	7.728	66
1998	1249	16.173	8.968	55
1999	1207	15.613	8.824	57

Source : Ministère de l'Intérieur se des Collectivités Locales.

Le problème du déficit budgétaire des communes ne se posait pas avec acuité avant 1990; le nombre de budgets déficitaires des communes n'excédait pas 100 budgets

(52 en 1986, 63 en 1987, et 96 en 1988).

Par contre , le nombre de communes déficitaires a évolué considérément ces dernières années , passant de 146 en 1990 à 889 en 1995 et 1207 en 1999.

Le niveau du déficit des communes est tel que même le FCCL n'arrive à couvrir que 57% de la demande exprimée.

En l'an 2000, le nombre de communes déficitaires s'élevait à 1183.

Endettement des communes au 31.12.1999.

- nombre de communes endettées: 1472.
- dettes globales : 22 milliards de DA.

dont :

- Fonctionnement : 8.7 milliards de DA réparties entre dettes des dépenses obligatoires(3.5 milliards de DA) et dettes des dépenses nécessaires(5.2 milliards de DA)
- Equipement : 13.3 milliards de DA.

Sur les 22 milliards de DA, l'Etat a mis en place 14 milliards de DA:

- 6 milliards de DA par la loi de finances complémentaire 2000;
- 8 milliards de DA dans la loi de finances 2001.

Quant aux besoins de financement exprimés par les communes, le tableau ci-après fournit les principales données pour les exercices allant de 1996 à 1999.

Besoins de financement exprimés par les communes

(En millions de DA)

Exercice	Secteur de l'enseignement	Entretien de la voirie et de l'éclairage public	Fournitures scolaires	Entretien réseau d'assainissement	Secteur de la jeunesse sports et culture	Entretien d'autres secteurs (salles de soins, agences postales, etc. ...)	Total
1996	3.892	2.124	22	996	1.207	9.813	18.056
1997	5.695	4.415	373	1.574	2.086	1.580	15.725
1998	3.811	3.405	57	1.346	1.530	1.906	12.057
1999	6.312	6.484	-	1.825	1.583	1.622	17.637

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

Les besoins de financement exprimés par les communes constitue la différence entre le montant des dépenses réalisées par les communes et le

montant des dépenses nécessaires à une prise en charge régulière .

Par ailleurs, il convient de signaler que l'équilibre apparent des budgets communaux est loin de refléter la réalité des insuffisances dans la satisfaction des missions de service public pour l'amélioration du cadre de vie des citoyens.

C. APPRECIATION D'ENSEMBLE:

Quand on se réfère au cadre juridique et institutionnel, les objectifs fixés aux Collectivités Locales sont importants et ambitieux en visant une implication plus grande des responsabilités, l'éclosion des initiatives et un exercice de gestion du développement économique et social à la mesure des attentes des citoyens.

Mais lorsqu'on se réfère aux réalités, on s'aperçoit bien vite du grand décalage qui existe entre les principes prônés et leur concrétisation sur le terrain.

Les objectifs visés, pour généreux qu'ils soient, se sont trouvés confrontés à des obstacles incontournables et notamment:

- à des moyens financiers caractérisés par un système fiscal de très faible efficacité, accentuant par là-même l'inadéquation entre les ressources et les missions des collectivités locales,
- au sous-encadrement chronique à l'origine de l'inefficacité administrative et technique,
- aux effets multiformes des changements et réformes successifs engagés à différentes périodes destinés à supprimer les problèmes enregistrés dans la gestion locale, mais qui n'ont fait chaque fois qu'aggraver la situation en raison de la prévalence de critères subjectifs et de la non prise en charge du degré d'assimilation et de maîtrise des mesures injectées.

Il en est résulté une accumulation de situations insuffisamment réglées et l'existence, au sein des Collectivités Locales de la dernière génération, de problèmes résiduels aigus qui, par leur durée, ont fini par affecter le corps tout entier.

Comment expliquer en effet le nombre anormalement élevé de communes présentant des budgets déséquilibrés lorsqu'on sait, que plusieurs centaines de communes issues du découpage de 1984 étaient vouées dès le départ à la sclérose ou à la disparition, quels que soient les efforts consentis pour les maintenir en vie?

Les évaluations qui ont été effectuées avant d'entamer les mesures correctives indispensables à la consolidation de la gestion locale ont permis de privilégier certains aspects considérés à chaque période comme prioritaires, et, faute d'une approche globale et anticipative, l'élément temporel mettait en relief les

imperfections du système en place, laissant dans l'intervalle les dysfonctionnements agir de façon préjudiciable sur la qualité des prestations. Par ailleurs, des sommes considérables ont été déversées pour le développement du pays. Certaines Wilayas ont bénéficié de programmes spéciaux et donc de crédits mirobolants. L'opinion qui n'en ressent pas les effets positifs sur son cadre de vie parle de détournements, de corruption, de concussion et de malversations diverses.

Le sens civique s'est amenuisé et la notion de "beylik" utilisée péjorativement a fini par galvauder la gestion des finances locales dont le caractère erratique est fortement prononcé.

Dès lors, la double question qui se pose est de savoir comment tirer les enseignements les plus pertinents de l'expérience écoulee pour éviter de reconduire les mêmes schémas et comment prendre en charge les mutations internes et externes intervenues.

II. QUELLES EVOLUTIONS IMPRIMER A LA GESTION DES FINANCES LOCALES ?

Avertis des faiblesses et des atouts de l'organisation des collectivités locales, il est possible de préciser les contours des évolutions qui s'imposent.

S'il est difficile de nier tous les efforts accomplis en matière d'organisation et de gestion locales, il importe beaucoup plus de cerner l'ensemble des aspects négatifs pour pouvoir mettre en oeuvre les dispositifs adéquats destinés à les réduire ou à les éliminer.

Une évolution qualitative de la gestion des finances locales est à ce prix.

A. APERÇU DOCTRINAL ET PROCESSUS EN MUTATION:

Les changements intervenus depuis 1990, les mutations enregistrées à travers le monde et les accélérations qu'elles impriment, commandent une nouvelle manière de penser et d'agir, car les problèmes ont changé de portée, de contenu et de signification et les revendications des citoyens ont pris d'autres dimensions.

Au demeurant, l'émergence d'une culture de marché et les expériences de certains pays en matière de gestion locale, sont de nature à donner un aperçu des actions engagées et des progrès enregistrés.

1. D'une culture administrative à une culture de marché¹⁰

C'est vers la deuxième moitié des années 70 marquées par les chocs pétroliers que l'on a enregistré une plus grande attention aux structures et mécanismes financiers publics, en liaison avec les problèmes budgétaires et financiers d'alors, mais également à la faveur des controverses théoriques suscitées par le modèle de l'Etat-providence, sous l'effet des difficultés grandissantes de celui-ci.

Sous l'impulsion de différentes écoles économiques¹¹, l'idée a été soutenue qu'il convenait de substituer aux politiques keynésiennes une politique de l'offre

¹⁰ Cf Michel Bouvier, les finances locales, 6^{ème} édition, Paris, 1999.

¹¹ Michel Bouvier, cite par exemple, celles du Public Choisie, de Chicago, ou de l'ultra-libérale école libertarienne et mentionne l'influence de l'économiste F. Hayek concernant le renouveau des thèses économiques libérales.

induisant un large mouvement de libéralisation de l'économie, passant par un retrait de l'Etat vis-à-vis d'un marché économique étouffé par les réglementations et les enfreintes à la libre concurrence, ainsi que par un mode de gestion du secteur public à l'image des entreprises privées.

Une telle libéralisation impliquait un redéploiement des fonds publics sur le terrain économique avec un encouragement aux initiatives venant notamment des entreprises, par le biais des incitations fiscales, de même qu'elle prônait pour les Collectivités Locales une part plus importante de responsabilités dans cette dynamisation réclamée du tissu économique et social.

C'est dans ce contexte d'idées, que la décentralisation est devenue l'un des concepts importants des théories économiques libérales, et qu'une nouvelle ambition a été assignée aux finances locales et plus précisément à la gestion des ressources locales, celle de générer le développement économique local ou de contribuer à son essor.

2. Les évolutions observées au sein des pays de l'Union Européenne.

Dotées de moyens financiers supplémentaires et de prérogatives élargies du fait des lois de décentralisation et du mouvement de transfert de compétences, dont la loi de 1984 sur les communes et les lois de répartition de compétences de 1983¹², les Collectivités Locales françaises ont accru leur capacité d'action et l'on parle de l'inevitable montée en puissance des finances locales?¹³

Le rapport de la Commission Pierre Mauroy remis en octobre 2000 au Premier Ministre Lionel Jospin qui avait demandé à la-dite commission de débattre des questions relatives à l'avenir de la décentralisation, esquisse la France de 2015, préconise la généralisation de l'intercommunalité en 2007 et le renforcement de l'autonomie fiscale des Collectivités Locales qui autorise de réels choix

¹² Il faut signaler également la loi relative à l'aménagement et au développement du territoire de Mme Dominique Voinet, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement ; la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 dite "loi Chevènement", Ministre de l'Intérieur et la loi relative aux interventions économiques des Collectivités Locales de Mr Emile Zuccarelli, Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation.

¹³ Cf supra Michel Bouvier, les finances locales.

politiques et un meilleur contrôle des citoyens sur l'utilisation de leurs impôts¹⁴. L'ensemble des budgets des Collectivités Locales atteint plus de 730 milliards de francs. En termes comparatifs, ceci représente grossièrement la moitié du budget de l'Etat ou 10% du produit intérieur brut (PIB).¹⁵

Les dépenses réelles des Collectivités Locales par rapport au PIB sont passées de 8,4 % en 1982 à 9,7% en 1993.

Le changement le plus significatif est celui des régions dont les dépenses sont passées de 0,2% du PIB en 1982 à près de 9,7 % en 1993, suivant une progression constante.

La fiscalité locale a gagné près de 2 points et approche 5% du PIB en 1993. Alors qu'elle représentait moins de 15% de la fiscalité d'Etat en 1982, elle en atteint 25% en 1993. Cette augmentation est due pour partie au transfert de nouveaux impôts et pour partie à une progression soutenue qui lui est propre (+10 % en moyenne annuelle), alors que les impôts d'Etat ont fléchi.¹⁶

Avec plus de 36 000 communes, 100 départements, 26 régions et plus de 19.000 groupements, la France se caractérise par un morcellement du pouvoir local.

Comptant en moyenne 1549 habitants, les communes françaises présentent le ratio le plus faible des principaux pays européens : plus de 100.000 habitants dans les districts britanniques, de l'ordre de 7. 000 habitants dans les communes italiennes et de 5 000 habitants dans les communes allemandes. La France est un des rares pays européens à ne pas avoir mené de politique autoritaire de fusion.

- L'organisation du système fiscal constitue le premier indicateur de l'autonomie financière.

Par rapport à la Belgique et à l'Allemagne où la liberté de fixation des taux est totale, les Collectivités Locales françaises semblent moins bien loties.

¹⁴ Cf Rapport au Premier Ministre : Refonder l'action publique locale , commission pour l'avenir de la décentralisation , présidée par Pierre Mauroy , collection des rapports officiels, Paris 2000.

¹⁵ Cf Dominique Hoorens et Marie-Pierre Peretti: les Collectivités Locales et l'emprunt, politiques locales- LGDJ- Paris ,1988.

¹⁶ Cf L'état de la décentralisation , cahiers français n°256.

En revanche, l'encadrement des taux en France constitue une contrainte légère par rapport aux limites imposées aux collectivités britanniques dont les taux peuvent être fixés par le gouvernement central si, à plusieurs reprises elles ont dépassé le plafond de dépenses qui leur est imposé.

- Le poids des dépenses de fonctionnement, et notamment des dépenses de personnel (difficilement compressibles), constituent un autre indicateur de l'autonomie financière des collectivités locales.

La France, l'Italie et l'Allemagne disposent d'une situation confortable puisque le poids de ces dépenses est inférieur à 40 % des dépenses courantes. A l'inverse, cette part est supérieure à 60 % en Belgique, en Espagne et en Grande-Bretagne.

Pour ce qui est des **évolutions institutionnelles** internes à chacun des pays de l'Union Européenne, la tendance générale va vers plus de décentralisation, à l'exception de la Grande-Bretagne qui s'est distinguée par une politique de recentralisation visant à mieux contrôler l'évolution des finances publiques britanniques.¹⁷

En matière d'investissement public, les Collectivités Locales européennes tiennent un rôle important.

Le poids des investissements des Collectivités Locales au sein des investissements publics s'établit à plus de 10% en France, 65% au Danemark, en Italie et en Allemagne (hors Länder et communes de l'ex-Allemagne de l'Est) et plus de 60% en Espagne.

Ce ratio ne s'élève en revanche pour la Grande-Bretagne qu'à 45%, à la suite de la mise en place depuis le début des années 80 d'une politique de limitation de la croissance des dépenses publiques et d'encouragement au recours au secteur privé pour la gestion des services publics locaux.

En matière de transferts, l'Etat français transfère aux collectivités une partie de ses propres recettes. Ces transferts sont de natures diverses et ont souvent une origine historique.

Le principal d'entre eux, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est versé à toutes les communes et à tous les départements. La DGF correspond à une compensation versée par l'Etat, à compter de 1979, suite à la suppression

¹⁷ Cf Cope Jean-François et Werner François: Finances locales, Edition Economica, 1997.

d'anciens impôts locaux : "la taxe locale sur les ventes au détail », puis la "taxe sur les salaires" .

Ses modalités de répartition entre les collectivités sont assez complexes et ont été modifiées à plusieurs reprises.

Deux objectifs lui ont généralement été assignés: d'une part, assurer à toutes les collectivités une ressource stable et évolutive, d'autre part, aider en priorité certaines collectivités rencontrant des difficultés particulières.

Viennent ensuite les diverses dotations mises en place à compter de 1984 pour compenser les transferts de compétences résultant des lois de décentralisation (dotation globale de décentralisation versée aux communes et surtout aux départements, dotation formation professionnelle versée aux régions.

Certains transferts financiers sont dédiés aux investissements locaux: le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui correspond au remboursement par l'Etat acquittée par les collectivités sur la plupart de leurs dépenses d'investissement; la dotation globale d'équipement (DGE) versée aux départements et aux petites communes; les dotations d'équipement scolaire versées aux départements et aux régions en compensation du transfert de la construction et de la rénovation des collèges et des lycées.

Dernier type de transfert: **les compensations fiscales**. Lorsque l'Etat accorde à certains contribuables locaux des exonérations fiscales, ou intervient dans les modes de calcul de la fiscalité locale, il en compense alors le coût pour les collectivités.

A titre d'exemple, à compter de 1987, un abattement de 16 % en faveur des entreprises a été pratiqué sur les bases fiscales de taxe professionnelle. La moins-value pour les collectivités a été compensée par la création de la dotation de compensation de la taxe professionnelle(DCTP).

En matière d'emprunt, les Collectivités Locales françaises disposent de plus grandes marges de manœuvre.

Ainsi, en Grande Bretagne, les Collectivités Locales se voient imposer un plafond annuel d'emprunt.

En Allemagne, les communes n'appartenant pas à un arrondissement doivent obtenir du Land une autorisation sur le montant global annuel d'emprunt. En Belgique, le financement des collectivités est assuré quasi par le Crédit Communal de Belgique. En Espagne, la politique d'emprunt fait l'objet d'une

concertation avec l'Etat central.

Dans tous les pays européens l'emprunt constitue un mode de financement important. Réservé au financement des investissements, il fait l'objet d'une réglementation qui porte, selon le pays, sur le volume d'emprunt autorisé ou sur l'établissement de règles prudentielles destinées à éviter le surendettement (en Espagne ou en Allemagne par exemple).

Si dans tous les pays, les collectivités recourent au crédit, le poids de l'emprunt au sein de leurs recettes est très variable: il est de 2% en Suède, de moins de 4% en Grande-Bretagne, de 6,5% en Allemagne(communes seulement) et de plus de 10% en Belgique, en France et en Espagne.

L'importance du recours à l'emprunt dépend de différents facteurs, et notamment des marges de manœuvre en matière de fiscalité, de l'importance des dotations de l'Etat et des subventions des autres niveaux de collectivités locales, ou encore de l'autonomie en matière de recours à l'emprunt.

La faiblesse du ratio en ce qui concerne les collectivités suédoises s'explique ainsi par l'importance des recettes gérées par ces collectivités. En revanche, en Grande Bretagne, c'est la fixation par l'Etat d'un niveau maximum d'emprunts autorisé pour l'année pour chaque collectivité qui explique le faible niveau du ratio.

L'emprunt couvre généralement dans les divers pays européens plus d'un tiers du financement des dépenses d'équipement:un peu plus de 30% en Suède et en Espagne, et plus de 50% en France et en Grande-Bretagne.¹⁸

3. Le cas de la Tunisie.

Plus proche de nous, la Tunisie a connu en 1975 une importante réforme des finances communales, caractérisée notamment par l'adoption d'une nouvelle loi municipale, d'une refonte des budgets locaux, d'une réforme de la caisse des prêts et par la parution de nouveaux textes relatifs à la fiscalité locale¹⁹.

La réflexion sur la réforme de la fiscalité locale a abouti à la promulgation du

¹⁸ Cf supra Dominique Hoorens et Marie-Pierre Peretti: les Collectivités Locales et l'emprunt, politiques locales LGDJ-Paris, 1996.

¹⁹ Cf Belaid Nedjib: autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales, Centre de Recherche et d'Etudes Administratives, Tunis 1999, pages 26 et 86.

code de la fiscalité locale par la loi n°97-11 du 03.02 1997.

A partir des années 1990, la Tunisie s'est engagée dans un important mouvement de renforcement de ses institutions municipales, avec le soutien de la Banque Mondiale.

Le système financier local tunisien est caractérisé par la modicité du poids des finances locales, par rapport aux finances de l'Etat.

L'ensemble des recettes des communes a représenté en moyenne 5% des recettes de l'Etat pour la période 1989-1994 et 2% en 1994 par rapport au produit intérieur brut (PIB).

Ces pourcentages faibles sont légèrement supérieurs dans des pays de niveau de développement proche tels que l'Algérie et le Maroc, où les recettes locales rapportées au PIB représentent respectivement 3,2% et 3%.²⁰

S'agissant de l'Algérie, les ressources des Collectivités Locales représentent actuellement 18,30% de la fiscalité de l'Etat et 2,7% rapportées au PIB. Quant à l'emprunt, il est insignifiant.

A propos de la comparabilité, les expériences qui précèdent ont une valeur indicative et doivent être appréciées à leur juste mesure pour voir quelles sont les possibilités d'adaptation en Algérie.

Il est évident qu'il faut tenir compte des réalités objectives de chaque pays et intégrer les différents paramètres dans la prise en charge des situations pour escompter une efficacité dans les procédures retenues.

Notre pays est en transition vers l'économie de marché et l'avènement du pluralisme n'est pas à son stade de stabilisation.

Les concepts de mondialisation, de globalisation ou de libre-échange ne peuvent avoir de valeur incantatoire ou être des césames susceptibles de faire table rase des pesanteurs sociologiques et du poids bureaucratique propres à chaque société.

En tout état de cause, compte tenu des similitudes du système des finances locales algérien avec le système français et compte tenu des processus engagés dans les autres pays européens, on mesure le retard considérable pris par notre pays dans la rénovation du fonctionnement des collectivités, et les efforts soutenus qu'il est urgent d'entreprendre dans le domaine crucial de la gestion

²⁰ Cf P30

des finances locales.

Cette situation revêt plus de relief et d'acuité à la veille de la signature de l'accord d'association avec l'Union Européenne.

B. LES FINANCES LOCALES EN ALGERIE: POUR UNE APPROCHE NOVATRICE.

Les finances publiques peuvent être définies comme l'ensemble des règles gouvernant les finances de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics et autres organismes de droit public.

Elles occupent de nos jours le centre de la réflexion économique et sociale des pays à économie de marché.²¹

Il faut rappeler qu'en 1994, le rééchelonnement a sanctionné la fin de l'Etat-Providence et imposé la mise en oeuvre d'un long et difficile processus d'ajustement structurel.

La perspective de l'économie de marché impose la rigueur et la rationalité et ne peut s'accommoder de l'approximation, surtout que l'Algérie se trouve confrontée à un endettement extérieur pesant et à la contrainte d'une relance de la croissance difficile à promouvoir.

Si en période d'opulence les mesures prises ne pouvaient dévoiler leur caractère pernicieux que tardivement, en revanche, en période de crise toute mesure insuffisamment élaborée est de nature à aggraver rapidement la situation et à générer des conséquences incalculables.

Il faut maîtriser le déficit budgétaire afin de satisfaire aux exigences multiformes et diminuer à termes les impôts qui pèsent sur les entreprises et les personnes physiques afin de créer un environnement économique plus dynamique qui stimulerait la croissance et réduirait la fracture sociale.

Partie prenante des finances publiques en général, les finances locales vont se trouver bridées et ne bénéficier que de la portion congrue d'une fiscalité dont l'Etat se réserve la meilleure part.

Cette approche, en tout état de cause, ne doit pas faire oublier, comme l'ont souligné récemment les cadres de l'Administration fiscale, que la fiscalité pétrolière masque les vrais problèmes.

²¹ Cf Baziadoly Sophie, Que sais-je?; les finances locales.

"Sans elle , l'Algérie serait en cessation de paiement dès le lendemain ; la fiscalité ordinaire ne couvre qu'entre 40 et 45% des dépenses ordinaires de l'Etat..

*Les créances de l'administration fiscale accumulées depuis plusieurs années sont estimées à l'équivalent d'un exercice budgétaire de la taille de celui 2001."*²²

Les évolutions pressantes et multiples que commande une telle situation intéressent tous les secteurs, selon des intensités variables.

1. Du " fil de l'eau " aux scénarii alternatifs.

Il ne faudrait pas que l'état des lieux conduise , comme c'est souvent le cas, à bâtir un scénario dit "au fil de l'eau ", c'est-à-dire à prolonger à l'identique, selon une technique nouvelle, les tendances observées par le passé: même évolution des dépenses de gestion, même enveloppe d'investissement , même rythme de progression de la fiscalité locale.

La conjoncture étant, les résultats de ce scénario commode, celui du changement dans la continuité, risquent d'être de plus en plus décevants²³. L'absence de maîtrise des dépenses d'exploitation, jointe au ralentissement des recettes de fonctionnement, induit une dégradation progressive de situations , qui faute d'une prise de conscience opportune , retentira de façon préjudiciable sur l'endettement et les frais financiers des collectivités locales.

Il est clair que ce scénario est à éviter à tout prix et qu'il est impératif d'agir en premier lieu sur les aspects les plus criards susceptibles de freiner l'évolution qualitative des finances locales.

L'heure n'est plus à la perpétuation de situations ou de scénarii inhérents à des habitudes de train de vie inadaptées à un contexte de restriction de ressources, ou à un repli sur soit consécutif à une politique frileuse se contentant de gérer l'existant, sans agir avec vigueur sur les facteurs de détérioration.

Il s'agit, en revanche , de s'inscrire résolument dans le scénario du "cercle

²² Cf. conférence des cadres de l'administration fiscale du 17 mars 2001 tenue à l'hôtel Mazafran.

Cf également ,sur cette question, les différents rapports de conjoncture du CNES.

²³ Cf Philippe LORENT et Bénédicte VOYET, la stratégie financière des collectivités locales, L G D J, Paris 1997

vertueux", celui d'une volonté constante de maîtrise des dépenses de gestion et d'une progression régulière des recettes; en d'autres termes, celui qui concilie le mieux les équilibres budgétaires dans le cadre d'un plan pluriannuel des Collectivités Locales.

C'est dire que le processus de décentralisation, notamment en matière financière, doit connaître une concrétisation plus affirmée.

2. La décentralisation: un processus à consolider.

La décentralisation consacrée par les Constitutions successives ne doit plus être perçue de façon restrictive.

Elle est à apprécier de façon différente selon les périodes, notamment avant et après l'avènement du pluralisme politique.

Au système ancien reposant sur des assemblées globalement issues du parti unique, s'est substituée la nouvelle forme actuelle de représentation, se proposant de mieux tenir compte des choix populaires.

Dans les deux cas, les mécanismes de la décentralisation ont révélé des dysfonctionnements, parfois assez graves, apparemment imputables à des failles dans les approches institutionnelles.²⁴

Cette conception globale de la décentralisation, malmenée par des interprétations extrêmes et affaiblie par la dépendance financière, doit céder la place à une saine conception de la décentralisation, celle qui vise à bâtir et à fortifier un cadre de gestion locale en s'appuyant sur des mécanismes institutionnels, techniques et financiers mieux ajustés, et dans lequel les droits et obligations de chaque intervenant seront harmonieusement répartis, et dont les équilibres feront l'objet d'une attention de chaque instant.

2.1 Les exigences de la décentralisation .

Processus inachevé, la décentralisation requiert donc des efforts soutenus et des moyens conséquents pour sa consolidation.

La décentralisation qui constitue la trame de la réflexion sur les finances locales implique, à la faveur des constats effectués et outre les avantages qu'elle recèle,

²⁴ Cf CNES : Rapport sur la ville algérienne ou le devenir urbain.

une évaluation rigoureuse de ses coûts et de ses modalités de mise en oeuvre.

A cet égard, quatre questions préjudicielles peuvent être soulevées :

- Comment accompagner le transfert de prérogatives par un transfert approprié de moyens ?
- Comment inciter et motiver les Collectivités Locales en vue de développer des ressources nouvelles, au lieu d'attendre le règlement de leurs problèmes financiers de la seule augmentation des transferts émanant du budget de l'Etat?
- Comment refondre le système actuel pour distinguer de façon nette les impôts centraux et les impôts locaux et faire en sorte que ces derniers génèrent des revenus substantiels permettant aux Collectivités Locales de promouvoir les actions de développement local et d'offrir des prestations de service public de qualité?
- Comment élargir les bases taxables et orienter leurs efforts vers la promotion d'activités génératrices de revenus?

En d'autres termes, il s'agit de voir comment rendre les Collectivités Locales en mesure de disposer de moyens financiers suffisants et comment les amener à les gérer judicieusement pour offrir des prestations administratives, économiques, sociales et culturelles répondant aux besoins prioritaires des administrés.

L'évolution de la gestion des finances locales qui ne prendrait pas en charge les réponses adéquates à ces questionnements ne peut avoir que des effets limités ou, à tout le moins, donner lieu à des palliatifs illusoires.

S'agissant du niveau Wilaya, la centralisation du pouvoir financier qui pouvait se justifier à l'ère du monopartisme par un souci de consolidation de l'autorité de l'Etat, doit céder la place à une gestion plus ouverte et plus adaptée aux impératifs d'une économie de marché et aux exigences des citoyens à l'échelle locale.

Ce processus ne peut s'accomplir que si un équilibre entre l'omnipotence du Wali et de l'exécutif polycéphale, d'une part, et les prérogatives de l'Assemblée Populaire de Wilaya, d'autre part, est assuré de façon conforme aux nouvelles réalités.

Le wali en effet, est l'ordonnateur unique de deux budgets: décentralisé et déconcentré; il gère le budget d'équipement (sectoriel) , il gère les plans

communaux de développement; il répartit les subventions d'équipement accordées par le fonds commun des collectivités locales, prérogative de ce dernier qui lui a été ôtée en 1998, rompant ainsi le lien existant entre cet organisme et les communes et retirant à celles-ci le choix de leurs programmes. C'est pourquoi, il est indispensable de clarifier la fonction de l'Assemblée Populaire de Wilaya comme pouvoir décentralisé par rapport au détenteur du pouvoir déconcentré.

2.2 La décentralisation : un atout.

L'économie de marché suppose libération des énergies individuelles et collectives, compétitivité et concurrence et donc, adaptation des Collectivités Locales au nouvel environnement économique et social.

A cet égard, le programme du Gouvernement n'a pas manqué de souligner que *"la décentralisation est un atout à promouvoir dans la démarche démocratique et d'économie de marché. Elle renforce les opportunités de participation de la société à la conduite de ses affaires ; elle permet de projeter à une dimension réelle, les besoins de la société qui sont à satisfaire; enfin, elle ouvre le champ à la compétition et donc à l'efficacité dans l'attrait de l'investissement et dans la promotion du développement "*.²⁵

Dans ces conditions , la reconsidération des fonctions et des responsabilités des Collectivités Locales est fondamentale comme s'avère indispensable une vision dynamique de leurs finances locales.

3. Pour une dynamique des finances locales .

S'agissant de l'amélioration des capacités financières des collectivités locales, le programme du Gouvernement stipule que *" la place et le rôle ainsi définis pour les Collectivités Locales ne sauraient naturellement aboutir, en l'état actuel des finances, que ce soit du fait de la conjoncture, que ce soit du fait du manque de rationalité dans l'utilisation des moyens ou que ce soit enfin du fait de l'organisation et de la répartition des ressources fiscales entre les niveaux central et local de l'Etat. Une prise en charge, une réorganisation et une révision s'imposent face à cette situation. . "*²⁶

²⁵ Cf programme du Gouvernement , chapitre relatif à la réhabilitation des Collectivités Locales

²⁶ Ibidem, cf supra

Les dispositions contenues dans les décrets du 9 août 1973 préconisaient la mise en oeuvre d'actions destinées à rendre plus effective la déconcentration et à permettre une utilisation plus rationnelle des moyens confiés aux autorités déconcentrées (décrets 73- 137 et 73-138) ainsi qu'une gestion plus rapide et plus conforme aux orientations générales du PJan, en matière d'investissements locaux (décret 73-135).

Dans le même ordre d'idées, une évolution vers le budget unique du conseil exécutif était le moyen le plus approprié pour consolider définitivement la déconcentration en lui permettant d'accomplir l'ensemble de ses missions dans les meilleures conditions de rigueur et de célérité, sans avoir à pâtir des entraves de toutes sortes et des pratiques diverses des administrations centrales.

Par ailleurs, le budget base zéro, déjà initié par le Ministère de l'Intérieur, est une modalité de préparation du budget consistant, à intervalles fixes, à redéfinir complètement le budget d'une institution donnée.

Cette possibilité de redéfinition de l'ensemble des dépenses d'un budget, services votés et autorisations nouvelles apparaît comme un moyen de dresser une frontière entre le prioritaire et le non prioritaire.

Ce système du budget base zéro qui pourrait être appliqué chaque année sur les collectivités locales, de telle sorte que chacune d'elles soit remise sur la sellette à échéance fixe présente l'avantage d'obliger à un examen de toutes les dépenses et de mettre à jour les gaspillages accumulés dans le temps ou les dépenses obsolètes.

3.1 Une fiscalité moderne et des ressources mieux réparties.

Est-il nécessaire et suffisant de consolider les institutions locales, de revoir le découpage territorial des communes?

Nécessaire? La réponse est immédiate et non équivoque. Suffisant? Rien n'est moins sûr. Car les Collectivités Locales ne deviendraient réellement responsables que lorsqu'elles seront responsables de leurs moyens.

Il s'agit, en d'autres termes, d'octroyer une place plus juste aux Collectivités Locales dans les finances publiques et dans les comptes de la Nation, et ce, à la lumière des compétences devant être assumées par l'Etat, la Wilaya et la Commune telles qu'elles auront été définies, comme souligné supra, par un

texte de base organisant les rapports entre les différentes institutions nationales et locales.

Mais cette option ne doit occulter en aucune manière la question des grands équilibres économiques et des priorités qui sous-tendent la vie collective nationale.

Il faut rappeler que la question de la réforme des finances locales avait été prévue par l'ordonnance portant loi des finances pour 1973 en son article 91 et qu'à chaque étape, elle revenait sur le tapis, tel le mythe de Sisyphe.

Elle a été en fait, celle des rendez-vous manqués. Que de projets, que d'études ont été ébauchés, que de commissions et de groupes de travail ont été mis sur pied, pour être finalement ajournée ou tomber dans les oubliettes, faute d'une volonté politique réelle ou d'ambition à la dimension d'une tâche aussi stratégique.

Aujourd'hui, il est absolument indispensable d'engager effectivement le processus d'évolution des finances locales et de le mener à son terme en prenant en compte, non seulement les quatre conditions mentionnées en introduction, mais aussi d'autres préalables qui en garantiraient l'aboutissement et le succès.

A ce titre:

- la réforme des finances locales implique une redéfinition des compétences et des fonctions entre l'Etat et les autres institutions;
- le succès de cette transformation repose essentiellement sur des choix qui ne peuvent s'opérer qu'au plan national et non au niveau de telle ou telle structure technique;
- cette réforme commande un réajustement des ressources des Collectivités Locales à la mesure des compétences qu'elles exerceront dans le cadre d'une redistribution plus judicieuse, plus claire et plus moderne des ressources nationales;
- elle suppose, enfin, un cadre et une méthode de travail afin de déboucher sur l'affirmation d'un véritable projet qui consacrerait, par delà ses effets immédiats, une autre manière de s'administrer et de se développer.

C'est dire, en d'autres termes, que la réforme des finances locales passe par un réexamen de la fiscalité nationale.

3.2 Une fiscalité locale plus efficace .

Le système actuel est un système hybride et complexe. S'y empilent des impôts locaux, des impôts d'Etat, des impôts centralisés, puis péréqués, qui en fait dénaturent toute la fiscalité locale et font que l'on se retrouve dans un système mixte où cohabitent une fiscalité locale et une fiscalité nationale redistribuée aux budgets locaux.

L'objectif est donc de dépasser ces complications que ne peuvent justifier les arguments de technique fiscale et de pouvoir délier, en fait et en droit, la fiscalité locale de la fiscalité d'Etat afin de déboucher sur un régime financier local plus simple, plus souple et plus efficace.

Il s'agit de parvenir dans les faits à réserver à chaque niveau d'administrations: Etat, Wilaya, Commune, un type d'impôts spécifique assis et perçu au profit exclusif de chacune de ces institutions plutôt que de persévérer dans la pratique actuelle consistant à partager arbitrairement un impôt entre les différents niveaux d'administration.

C'est le cas, par exemple, du versement forfaitaire (V. F.) qui, tout en étant assis et perçu localement, est centralisé à Alger avant d'être finalement distribué entre la Wilaya, la Commune et les fonds communs.²⁷

3.3 Des impôts locaux plus générateurs de ressources.

L'économie du système actuel est telle que la fiscalité est éclatée en une série d'impôts dont la quasi-totalité repose sur les secteurs les moins dynamiques de la vie économique; foncier, taxes d'assainissement, taxes à l'abattage, taxes de séjour...

Le seul impôt local dont le produit évolue au rythme de l'économie est la taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP) qui a remplacé la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (T.A.I.C.) et la taxe d'activité non commerciale (TANC), mais cet avantage est contrecarré par les nombreux inconvénients perceptibles à trois niveaux:

- La T.A.P est un impôt aveugle et injuste, elle frappe uniformément au

²⁷ C'était le cas auparavant pour la taxe sur les spectacles qui se trouvait littéralement émietée entre une multitude de bénéficiaires (plus d'une quinzaine) aussi différents les uns que les autres.

même taux toutes les activités industrielles et commerciales quelle que soit leur marge bénéficiaire. Elle pénalise, de ce fait, les activités à faible marge et notamment les petits commerçants qui vendent quelques produits dont les prix sont stabilisés et avantage les activités polyvalentes à forte marge.

- La détermination de la T.A.P. au niveau des entreprises est le plus souvent purement fictive. Sa répartition par unité et par Commune est peu réalisée dans la pratique.
- Les ressources fiscales provenant de la T.A.P. ne sont pas adaptées à la richesse potentielle réelle de la collectivité car, bien qu'étant un impôt direct la base imposable est en réalité définie au moment de la constatation d'un fait de dépenses.

Elle ne repose donc ni sur la réalité économique locale, ni sur la valeur ajoutée localement .

L'émiettement du système financier local ne peut être avantageusement maintenu dans un système socio-économique en mutation et qui se voudrait moderne et novateur.

En d'autres termes, la technique fiscale ne devrait pas, comme dans le système actuel, introduire des distorsions entre base fiscale sur l'activité industrielle et commerciale et richesses réelles communales.

De même que l'imposition du surplus économique établira une équivalence entre structure de l'impôt et structure de la P.I.B, c'est-à-dire que le produit de la fiscalité évoluera de façon parallèle au développement économique.

Cet impôt ne concernera que les grandes entreprises industrielles et commerciales d'une certaine taille. Pour toutes les autres entreprises, il y a lieu de prévoir une imposition plus simple assise sur la marge et modulée en fonction des branches et de la nature des activités. Ce dernier système introduira une justice fiscale puisque le taux d'imposition variera selon la nature des activités.

En ce qui concerne les autres impôts locaux, et à l'exception de certaines taxes qu'il faut carrément supprimer, car sans objet et sans apport financier réel pour les collectivités locales, l'essentiel doit être maintenu après avoir introduit au préalable certaines modifications tendant à une amélioration du système général de l'imposition locale.

3.4 Un financement des équipements plus cohérent.

Le système actuel ne permet pas aux Collectivités Locales d'adapter le montant des ressources au rythme de la réalisation des équipements.

Les crédits d'équipement sont en majeure partie constitués par des subventions de l'Etat dont le montant n'est pas lié à la situation financière de la collectivité, et par le produit de l'emprunt dont l'octroi est subordonné à une procédure complexe et à des critères antiéconomiques.

En effet, les Collectivités Locales sont de plus en plus dépendantes sur le plan financier, car l'autofinancement conçu au départ comme une source principale et l'expression de l'effort d'équipement des élus s'est déprécié au fil des ans. Il est devenu progressivement un simple appoint qui vient relayer l'insuffisance des ressources affectées par l'Etat.

Les communes ne financent plus sur leurs fonds propres dégagés sur la fiscalité que les opérations non programmées par l'Etat ou insuffisamment dotées par lui.

Or, l'autofinancement doit constituer un calcul initial, un acte volontaire et une ressource essentielle et non un appoint résiduel et contraignant.

Connaissant le volume des équipements qui correspond le mieux aux besoins des populations, la Commune devrait en principe y faire face en recourant à l'auto-financement dégagé sur la fiscalité propre.

Ce n'est que lorsque cet effort local montrerait ses propres limites qu'il importe de recourir aux ressources complémentaires du Trésor.

Dans les faits, c'est la situation qui prévaut: l'auto-financement est l'exception et le concours de l'Etat est la règle.

Cette situation qui ne cesse de se dégrader risque si elle persiste:

- de bloquer l'effort d'auto-financement des collectivités locales;
- d'ôter toute maîtrise financière aux élus locaux et d'accroître leur dépendance vis-à-vis des services centraux;
- de spécialiser les budgets locaux dans l'improductif et les transferts (charges de personnel-contingents).

Elle impose ipso facto le retour à une saine conception du mode de financement des budgets locaux et l'abandon des pratiques observées jusqu'ici.

La règle actuelle basée sur le concours de l'Etat doit devenir l'exception. Ce qui est aujourd'hui marginal doit devenir principal.

Il faut donc s'acheminer vers cette réforme des finances locales souvent promise mais chaque fois différée.

L'évolution à imprimer, à cette fin, aura pour caractéristiques flexibilité et adaptation car, quelle que soit la réforme de la fiscalité, elle ne pourra réduire toutes les inégalités de répartition.

3.5 Une solidarité intercommunale à repenser.

Des inégalités subsisteront et aucune formule fiscale n'y subviendra. Il s'avérera nécessaire dès lors de recourir à la solidarité intercommunale

Celle-ci s'exerce dans le système actuel de deux façons :

- dans le cadre du service des Fonds Communs des Collectivités Locales(F.C.C.L) qui attribue des subventions de péréquation destinées à assurer le fonctionnement et l'administration générale des communes ;
- dans le cadre des PCD et PSD sur les ressources de l'Etat, sous forme d'attributions d'équipements.

Dans le premier cas, les ressources sont constituées par des impôts locaux similaires à quelques exceptions près à ceux des collectivités locales, alors que dans le second cas, il s'agit d'impôts d'Etat centralisés au Trésor et répartis sous forme de crédits de paiement au niveau de la Wilaya qui est chargée à son tour de les redistribuer en fonction de l'avancement des travaux au plan local.

Ce système appelle les plus sévères réserves:

- **C'est un système centralisé** au point que les communes n'ont plus aucune prise sur leurs finances.

Elles se contentent d'adresser mensuellement des états que le wali ordonnance sur la base de crédits qui lui sont affectés sans dialogue préalable par l'administration centrale.

Le président d'APC n'est plus l'ordonnateur de sa commune; il apparaît comme un auxiliaire chargé de suivre, pour le compte des administrations centrales, l'exécution des différentes opérations inscrites dans les plans communaux.

L'intervention de toutes ces compétences qui s'entremêlent de manière inextricable (administrations centrales, bureaux d'études, services techniques et financiers, Wilayas, communes) compliquent la procédure et diluent les pouvoirs.

Finalement la décision d'équipement est émise dans un système complexe

où il n'existe ni décideur ni responsable. A titre illustratif, pour la construction d'une école, il fallait une trentaine d'opérations et l'intervention de seize décideurs..

- **C'est un système arbitraire.**

L'affectation des crédits de paiement n'est réalisée selon aucun critère objectif. Certes, on se réfère aux réalisations de l'exercice en cours, mais ceci permet-il de renseigner sur le futur et de cerner les besoins locaux?

Il suffit, dans ces conditions, d'une année exceptionnellement positive ou négative dans une Wilaya donnée pour renverser le cours des répartitions d'une année sur l'autre. Il n'y a pas de critères discriminants; il existe certes des critères: taille de la commune, situation financière, besoins, mais aucun d'eux ne peut être interprété séparément.

- **C'est un système lourd.**

La Commune est juridiquement le maître d'ouvrage, mais très souvent le pouvoir de décision siège ailleurs. C'est ainsi que les dossiers de réévaluation remontent à Alger pour être jugés par les pouvoirs centraux, que les demandes additives de crédits de paiement sont arrêtés au coup par coup et à l'unité par le centre.

Et l'on mesurera mieux l'étendue de la question lorsqu'on sait que le nombre de projets locaux individualisés est de l'ordre de plusieurs milliers et que leur coût initial peut doubler après réévaluation.

A cela s'ajoute la modicité de l'enveloppe financière. C'est ainsi que certaines années les crédits de paiement n'ont représenté uniquement que 10 % du montant global des autorisations de programme. Sa répartition à travers le territoire national a conduit forcément à un saupoudrage inefficace qui a permis seulement de faire face aux avances sur marché.

Cette situation est d'autre part perceptible au plan des emprunts. L'octroi de l'emprunt est également accordé au coup par coup et à l'unité sans que pour autant ne soit prise en considération la capacité des communes à pouvoir supporter dans le futur le poids des remboursements. Mieux, même, le recours à l'emprunt est imposé aux communes par le centre et ce, pour couvrir des équipements que les services centraux estiment devoir appeler le recours à un financement aux crédits temporaires, car ils sont supposés être productifs de revenus.

L'emprunt considéré comme l'acte volontaire par excellence ,car étant l'expression de l'initiative locale, et comme le mode de financement qui permet d'étaler dans le temps la charge effective de l'équipement dont l'utilisation profitera à d'autres générations, est devenu du fait des procédures, une obligation réglementée et un chemin obligé.

Cette situation d'une rare complexité se caractérise également par une extrême rigidité.

Elle appelle sans plus tarder une libéralisation du financement des équipements afin de restituer aux Collectivités Locales la maîtrise de leur propre développement.

3.6 Des programmes déconcentrés plus efficaces.

D'une façon générale , la déconcentration ayant trait aux programmes communaux et aux programmes sectoriels est partielle car limitée aux actes de gestion et exclue certaines actions ayant un impact direct sur le développement local.

C'est pourquoi , il y a lieu notamment :

- de revoir le champ d'intervention des programmes sectoriels déconcentrés en définissant de façon précise le contenu de ces programmes qui devrait correspondre au service public de base et qui prend en charge les spécificités locales. Sa détermination devrait prendre en considération les critères d'efficacité;
- de clarifier les responsabilités des intervenants dans le processus décisionnel, en réhabilitant au niveau central, les missions de conception, d'analyse, de prévision, d'évaluation et de contrôle au détriment des attributions de gestion qui constituent actuellement l'essentiel de leurs activités;
- d'instituer un échelon régional consultatif chargé d'encadrer les collectivités en matière d'études et de normalisation, de faire jouer la solidarité entre les communes et les Wilayas, de coordonner la mise en place des schémas d'aménagements régionaux et leur financement. Ces activités sont de nature à promouvoir la réforme des finances locales;
- de mettre en place un cadre de référence pluri-annuel axé sur les résultats pour l'exécution des politiques sectorielles et de

- développement local qui découlent de la politique des finances publiques;
- d'instaurer un cadre de concertation permanent et élargi aux différents acteurs de la vie économique et sociale (Etat, partenaires économiques et sociaux et élus) pour assurer un service public de qualité;
 - de déterminer les charges récurrentes au moment de la programmation des projets;
 - de transformer les Programmes Sectoriels Déconcentrés (PSD) et les Programmes Communaux de Développement (PCD) en un programme unique.

C. AJUSTEMENTS A LA MARGE OU REFORMES DE FOND ? .

En fait, parler de finances locales dans une perspective d'économie de marché soulève ipso facto le problème du système financier national, car la restructuration de l'économie doit être envisagée de façon à encourager les investissements nationaux et étrangers, et donc la question de la fiscalité est à revoir, par voie de conséquence.

Le renforcement du binôme Wilaya-Commune renvoie à d'autres ajustements non moins indispensables.

Car, quel compromis doit-on opérer au niveau des institutions entre équité et efficacité? C'est en ces termes qu'il convient aujourd'hui de raisonner.²⁸

Lors du séminaire international sur la fiscalité ouvert le 23.04.2001 à l'hôtel Shératon, le Ministre des Finances a souligné que la réforme fiscale en Algérie inspire trois types de remarques :

- le premier a trait aux défis qui attendent l'administration* fiscale, défis liés à une profonde transformation de la matière imposable. La libéralisation du commerce extérieur impose aujourd'hui avec insistance le défi de la modernisation de l'administration fiscale. La taille du secteur informel appelle un traitement particulier.
- le deuxième est d'ordre organisationnel, humain et logistique. Il y a cette résistance au changement plus ou moins objective qui mériterait d'être analysée d'une façon sérieuse et scientifique. Un statut spécial

²⁸ Cf Greffe Xavier , politique économique –programmes, instruments, perspectives.

pour les agents des impôts et une revalorisation des salaires doivent être des mesures à prendre d'urgence.

- le troisième consiste à savoir de quelle façon il est possible à l'Algérie de profiler des expériences des autres pays en matière de réforme fiscale, et notamment de celles pouvant être adaptées au contexte algérien: comme l'expérience française du contrat d'objectifs et de moyens et ou l'expérience canadienne sur la mise en place et le fonctionnement de l'agence canadienne des douanes et du revenu.

Comme déjà signalé plus haut, la loi des finances complémentaire 2001, préconise la suspension de l'application de la TVA au taux de 7% aux petits commerçants soumis au régime du forfait et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 1,5 million de DA.

Par ailleurs, le Président de la République a annoncé, lors de la réunion des cadres de la Nation au Club des Pins, en avril 2001, la suppression éventuelle de la Taxe Spécifique Additionnelle (TSA) et du Versement Forfaitaire (VF).

Ces mesures qui auront une incidence sur les finances des collectivités locales, procèdent d'une vision partielle et partiale, alors que la solution véritable ne réside pas dans des modifications de surface, mais dans une stratégie globale et objective.

Au demeurant, la complexification du système financier local résulte de plusieurs facteurs, dont deux principaux sont à retenir:

- **L'instabilité du dispositif financier local.**

Chaque année, la loi des finances (et/ou la loi de finances complémentaire) modifie le régime des finances locales, régime qui apparaît comme un processus continu mais toujours inachevé.

Ravaudages et colmatages se succèdent et rendent difficile la promotion d'une gestion prévisionnelle.

Cette mutabilité permanente des finances locales opacifie leur lisibilité et ne favorise pas la bonne information sur les affaires de la collectivité.

- **La connexité de ses relations avec l'Etat.**

Celui-ci exerce de multiples influences sur les finances locales :

- il conditionne les flux fiscaux,
- il supporte l'assiette et le recouvrement des impôts directs et indirects locaux,

- il est le garant des grands équilibres nationaux,
- il est ponctionneur en interférant dans les ressources locales.

Le système actuel est donc vulnérable.

Ces aménagements sporadiques et cette opacité engendrent l'incompréhension des gestionnaires locaux et ne permettent pas aux collectivités de justifier d'une gestion performante.

1. Pouvoir d'imposition des collectivités locales.

La fiscalité locale est actuellement peu rentable car elle est unilatéralement fixée par l'Etat, ce qui induit une bonne part d'injustice sociale.

Les communes, et notamment les grands centres urbains où les services publics sont les plus coûteux à assurer, ne parviennent pas de ce fait, à percevoir de leurs résidents la juste contrepartie des avantages et commodités dont ils bénéficient.

De plus, indépendamment de la fraude fiscale, le rendement à sa juste valeur de la fiscalité locale a pour corollaires une reconsidération de ses normes et un juste partage des responsabilités concernant la fixation de ces bases.

" A cet égard, il importe de conférer aux Collectivités Locales la responsabilité de voter les taux d'imposition des taxes dont l'assise est proprement locale (taxe sur l'activité professionnelle, taxe foncière, taxe d'assainissement, taxe d'habitation, taxe d'abattage) dans la limite de fourchettes fixées par la loi ".²⁹

Il importe de signaler, dans ce cadre, que le mode de calcul ,de recouvrement et d'affectation des impôts locaux est opaque et donc peu lisible par le contribuable, alors que le contrôle démocratique par celui-ci devrait être un principe de base.

Par ailleurs, le renforcement de la fiscalité locale suppose la reconsidération des dispositions qui favorisent la «fraude légale" telles que les exonérations accordées à l'ouverture d'un registre de commerce et qui sont reconduites en cas de changement d'activité, avant l'échéance de l'exonération, ainsi que les dégrèvements censés résoudre les problèmes liés aux défauts de cette fiscalité locale.³⁰

²⁹ Cf supra, Alger, capitale du 21^{ème} siècle , page 299.

³⁰ Ibidem-cf aussi, Rapport Mauroy, Refonder l'action publique locale , chapitre « refondre

Il s'agit donc de permettre aux Collectivités Locales de répondre avec la meilleure efficacité à l'évolution de leurs missions et aux attentes des citoyens.

1.1 Pour un accroissement des ressources financières des communes .

Le Programme du Gouvernement souligne dans son chapitre, sur la réhabilitation des collectivités locales, que l'amélioration des capacités financières des Collectivités Locales consiste entre autres à:

"- accroître les ressources financières des communes en les responsabilisant davantage dans la détermination de l'assiette fiscale, dans la fixation de certains taux d'imposition et dans le recouvrement des impôts et taxes ;

- doter les Collectivités Locales des moyens financiers leur permettant la réalisation de leurs objectifs dans le cadre des programmes communaux de développement. "

La modernisation des impôts locaux qui demeure un objectif prioritaire, ne peut s'accomplir au détriment du processus "d'autonomie fiscale" des collectivités locales.

La décentralisation, au niveau des communes, du processus de révision des bases taxables devrait toutefois être encadrée au niveau national en ce qui concerne les évolutions maximales des bases.

Dés lors, les Collectivités Locales se verraient responsables de leurs ressources propres, à la mesure de leurs moyens véritables, et ce, en prenant en relais les financements publics qu'assurait jusque -là l'Etat de façon quasi-exclusive.

Afin d'augmenter les produits fiscaux des Collectivités Locales et avant de penser à créer de nouveaux prélèvements, il faut d'abord rentabiliser les impôts existants, ce qui suppose une meilleure maîtrise de la matière imposable. Les Collectivités Locales peuvent assumer ce rôle à condition de les impliquer dans la détermination de l'assiette et du taux de l'impôt, ainsi que dans son recouvrement, comme le souligne le programme gouvernemental.

1.2 L'implication des Communes et Wilayas dans la fiscalité locale.

La consultation effectuée par le CENEAP à la demande du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales, en 1997, comportait deux aspects distincts : le recueil des points de vue de responsables locaux et une information quantitative sur les recettes et les charges de fonctionnement.

les finances locales », page122.

Cette consultation a permis de dégager certaines idées–force en la matière:

- Les responsables locaux consultés ont fait un lien direct entre la décentralisation et le pouvoir fiscal des Collectivités Locales, dans la mesure où ils souhaitent dans leur grande majorité que les Collectivités Locales soient juridiquement habilitées à fixer le taux des impôts et taxes dans le cadre d'une fourchette définie par la loi.
- Le pouvoir fiscal des communes n'a de sens que s'il tient compte des spécificités de chacune des catégories de communes ³¹ "rurale/urbaine, nouvelle/ancienne", ainsi que de la pression fiscale en liaison avec le pouvoir d'achat des citoyens.
- En attendant que les Collectivités Locales disposent de moyens matériels et de personnes qualifiées pour prendre en charge le recouvrement de l'impôt, les responsables consultés ont insisté sur la nécessité impérieuse de l'implication des communes dans l'acte de recouvrement, soit en assistant le receveur communal, soit en renforçant ses moyens.

Ceux qui sont le mieux dotés et qui ont un potentiel fiscal ont préconisé,

à terme, que les communes prennent en charge le recouvrement de:

- l'impôt foncier;
 - la taxe sur l'activité professionnelle;
 - la taxe d'assainissement.
- Pour accroître les ressources locales, il est indispensable d'aider les communes à développer les moyens en vue d'améliorer le niveau de recouvrement et de lutter contre l'évasion et la fraude fiscales,
 - Les personnes consultées, appartenant à des communes sans aucun potentiel fiscal, soulèvent la question de l'opportunité de modifier le système, qui ne leur profiterait pas; elles revendiquent alors, un système de subvention plus équitable et plus approprié, en rapport avec les besoins réels de fonctionnement des communes les plus démunies.

Sur un autre plan, il y aurait lieu de permettre aux collectivités locales:

³¹ Cf Etude du CENEAP sur la typologie des communes.

- de participer aux activités économiques et d'être prestataires de services à caractère lucratif, permettant de dégager des revenus propres;
- de recourir à l'emprunt bancaire, de placer leur excédent budgétaire dans des actions en bourses et d'acquérir des titres, obligations, etc... ;
- de participer au capital de sociétés ou entreprises venant à être créées.

En tout état de cause, les collectivités locales devront tenir compte de deux interrogations que suscitent inmanquablement leur implication éventuelle dans la fiscalité :

- quelle orientation faut-il donner à la fiscalité sur l'habitant?
- dans quel sens faut-il faire évoluer la fiscalité sur l'entreprise?

Car l'influence possible de la pression fiscale locale sur la localisation des activités constitue la clé de voûte des stratégies communales de développement économique et sociale

2. Des gisements locaux à valoriser.

En raison de leur meilleure connaissance du potentiel fiscal, les Collectivités Locales

sont bien placées pour cerner l'étendue de la matière imposable et agir en conséquence pour lutter efficacement contre la fraude fiscale, rentabiliser les impôts existants et assurer un meilleur taux de recouvrement.

Les collectivités doivent se montrer très entreprenantes pour dévoiler la totalité de la matière imposable qui intéressent de nombreux volets:

- **le patrimoine immobilier;** l'usage de ce patrimoine important par les tiers, à titre privé, constitue pour les collectivités un gisement financier considérable qu'elles se doivent de rentabiliser.

Il appartient à chaque collectivité de valoriser et de faire fructifier son patrimoine pour constituer une source de revenus afin de parvenir à un meilleur équilibre budgétaire.

Cette valorisation passe par la révision de l'ensemble des redevances, loyers, tarifs et autres droits liés à l'exploitation des biens avec un suivi régulier et

continu des recouvrements.

- **Promotion des activités locales;** l'exploitation minière, celle des carrières et des matériaux de construction locaux, tels que la pierre³², pourraient constituer une ressource non négligeable pour certaines collectivités locales.

Le développement du tourisme³³ et de l'artisanat, tout comme la valorisation du patrimoine culturel, sont susceptibles de générer des ressources et de créer des emplois directs et indirects.

- **Gestion urbaine** ; les missions classiques de service public liées à la gestion urbaine (nettoisement, voirie, espaces verts, , gestion des eaux, ..) à l'origine de dépenses budgétaires lourdes, pourraient faire l'objet de concessions sanctionnées par des cahiers de charges dûment contrôlés.
- **Droits de passage** ; les droits de passage des pipe-lines de Sonatrach et les lignes de haute tension de Sonelgaz, devraient faire l'objet d'une évaluation concertée avec les communes concernées par ces passages.
- **Mesures d'exonération ou de baisse d'impôts;** le principe de compensation, lié à ces mesures qui réduisent les ressources financières des collectivités locales, doit être consacré.
- **Captage de l'économie informelle;** les Collectivités Locales ne peuvent se développer que si elles arrivent à faire fructifier leurs ressources propres, en particulier, en captant une partie significative de l'économie informelle (peu ou non fiscalisée) qui se développe dans les zones urbaines ou à leur périphérie.
- **Fiscalité verte;** les taxes locales en la matière doivent être renforcées , car la politique fiscale doit être considérée comme un moyen de

³² En ce qui concerne l'Algérie, la production de la pierre est inférieure à 100.000 tonnes /an alors qu'elle a atteint 750.000 tonnes en 1950. Le programme d'investissement préconisé par le Holding Public Mines générera un chiffre d'affaires de 9 milliards de DA /an .

³³ L'Organisation Mondiale du Tourisme situe le tourisme parmi les activités les plus créatrices d'emplois , soit 11% de l'emploi créé dans le monde en 1995- c f Pierre Py "Le tourisme , un phénomène économique -1996.

parvenir à rendre possible la compatibilité entre le développement économique et le respect de l'environnement.

3. Transfert des compétences financières.

Comment accroître la capacité de financement des collectivités locales?

L'assainissement de la situation financière des Collectivités Locales doit être le fruit d'une gestion rigoureuse et avisée des dépenses, notamment en resserrant de façon volontariste leurs dépenses de gestion et en rationalisant les mesures de recrutement.

Le mode de financement tel que prescrit par les lois de 1990 et tel que développés supra, n'est plus adapté au rôle que les Collectivités Locales doivent réellement jouer.

Il est paradoxal qu'un système d'impôts mis en place par étapes et adapté à une économie socialiste serve au financement d'équipements collectifs planifiés par un Etat interventionniste dont la doctrine affichée est désormais d'essence libérale.

Par ailleurs, faut-il que l'Etat se réserve les impôts les plus productifs et refuse de la sorte à établir un principe de répartition des ressources plus équitable entre lui et les collectivités locales?

Les bases d'imposition de certaines contributions doivent avoir un lien logique avec la réalité.

Les problèmes de l'inégalité des ressources des Collectivités Locales se posent avec une acuité particulière corrélativement à l'effort qui sera demandé aux communes dans la mise en place des équipements collectifs.

Les inégalités subsisteront en dépit de l'institution des mécanismes de péréquation.

Les communes industrielles et commerçantes sont plus spécialement avantagées, de même que sont privilégiées les communes où les contribuables possèdent des revenus élevés, d'où répercussion sur la qualité des logements, et donc sur les bases d'imposition à la contribution foncière.

Les communes dont les ressources sont faibles pourraient certes recourir à l'emprunt pour s'équiper et se hisser au niveau des communes riches.. Mais la charge de la dette les contraindra rapidement à augmenter sensiblement les impôts.. C'est donc un cercle infernal pour les collectivités pauvres qui sont condamnées, soit à avoir une pression fiscale très lourde, soit à ne pas pouvoir

investir.

Le phénomène d'urbanisation contraint les communes à assumer dans de grandes proportions les dépenses d'équipement dans plusieurs domaines: moyens de communication, services sociaux, culturels, sportifs...

Il faut souligner que l'industrialisation entraîne la concentration des activités les plus dynamiques et les plus productives dans certaines régions géographiques privilégiées par les richesses et les atouts dont elles disposent.

Ces pôles d'attraction entraînent des taux de développement économique plus élevés que dans les autres régions.

D'où, entre collectivités plus ou moins développées : clivage, différences de potentiel fiscal. Il est donc difficile de croire que l'actualisation et la simplification de l'assiette de la fiscalité directe locale puissent régler définitivement le problème.

Les taxes nouvelles doivent être assises sur des données réelles déterminées par des évaluations cadastrales actualisées.³⁴

L'émergence du paradigme économique et du référentiel du marché et de l'entreprise implique qu'on structurera l'articulation des politiques locales.

L'utilisation du référentiel économique se fera au service de la gestion du local car elle vise à maintenir ou à accroître les ressources financières des Collectivités Locales pour leur permettre d'assurer leur fonction première d'équipement urbain et de fonctionnement des services publics.

4. Banque ou Caisse de crédit pour les collectivités locales?

L'une des mesures essentielles consisterait à unifier les sources extérieures de financement des communes et des Wilayas, en instituant une banque de développement des collectivités locales.

Organisée à partir du service des fonds communs, elle serait indifféremment alimentée par:

- des impôts locaux,
- des impôts de l'Etat,
- des subventions du budget de l'Etat,
- des placements des collectivités locales,

³⁴ En France dès 2006 toutes les parcelles au mètre près seront numérisées.

- l'apport de la trésorerie des communes et des Wilayas.

Dirigée avec la participation des élus locaux, elle aurait une quadruple mission à assurer dans le cadre des orientations générales de l'économie nationale:

- L'octroi d'attributions globales de fonctionnement à chaque collectivité calculée selon certains paramètres tels que le potentiel fiscal et la taille de la commune;
- L'attribution d'une dotation globalisée dans le cadre des P.C.D. et des P.S.D. destinée à relayer l'autofinancement des Collectivités Locales en matière d'équipement et d'investissement. Elle serait calculée non point arbitrairement à partir de l'addition des coûts de projets difficilement estimables, mais sur la base de critères financiers et physico-économiques (besoins, taille, hiérarchie et spécialisation urbaine);
- L'octroi d'un emprunt aux Collectivités Locales pour leurs propres équipements.
- Le financement de la constitution de réserves financières nécessaires à l'implantation de ces équipements.

Ces attributions seraient ainsi mises à la disposition des Collectivités Locales sur leur demande et ce, au fur à et à mesure qu'elles en exprimeraient le besoin. Cette demande doit être au préalable visée par le receveur communal qui s'assurerait ainsi de l'indisponibilité des fonds au plan local.

Cette manière de voir déplacerait les responsabilités en les transférant aux autorités locales qui, en initiant leurs demandes en fonction de leurs besoins, ne seraient plus des acteurs passifs placés dans une situation de dépendance, mais des responsables libres de leurs décisions.

Au financement au coup par coup succéderait alors un financement continu, global et régulier. L'administration centrale, libérée de la gestion pointilliste et paralysante, reprendrait son rang et retrouverait sa pleine vocation.

Il s'agit en d'autres termes, ni plus ni moins, d'affirmer la présence de l'Etat là où c'est nécessaire, et de faire assurer la charge de la décentralisation par les collectivités locales.

Une autre alternative allant dans le sens d'une plus grande implication des responsables locaux dans la gestion de leurs moyens financiers consisterait en

la création d'une Caisse de Crédit Local.³⁵

Cette caisse sera de nature à inscrire la gestion des finances locales selon les règles de l'économie de marché.

Ses avantages seraient multiples, et notamment ceux:

- d'accueillir et de faire fructifier les placements des collectivités locales;
- d'optimiser dans le sens souhaité les moyens de financement des collectivités locales;
- d'introduire le mixage des ressources (subventions, fiscalité propre et affectée ,emprunt) pour financer les investissements;
- de permettre à l'Etat de réduire ses dépenses propres, en se repliant progressivement sur ses seules charges obligatoires.³⁶

5- Nouveau rôle de l'Etat et des collectivités locales.

L'Etat aura une grande responsabilité dans le processus de régulation pour que les institutions locales assurent pleinement le processus ainsi enclenché.

Donner aux Collectivités Locales une compétence presque générale et leur transférer des taux dérisoires de crédits, c'est vouloir ramer à contre-courant.

Car, tant qu'on n'a pas transféré les moyens adéquats , on véhicule en réalité une image caricaturale de la décentralisation.

Il ne revient pas à l'Etat de s'immiscer au quotidien dans les affaires locales et d'imposer aux Collectivités Locales telle ou telle mesure ou telle stratégie de gestion.

Dans la gestion moderne, les responsabilités sont à situer nettement. Suivi et évaluation, amélioration de l'efficience et régulation, ne doivent pas être confondus avec management et performance des collectivités locales

En économie de marché où les dynamiques d'accumulation sont fondamentalement organisées par le marché, le rôle de l'Etat, auparavant principal régulateur et planificateur central de l'économie, est à reconsidérer. Car c'est le passage de la réglementation administrative de l'économie à une

³⁵ Cf Alger, capitale du 21^{ème} siècle, Gouvernorat du Grand Alger , volume 1, ANEP, Rouïba, 2000, page 300

³⁶ Ibidem, page 300.

régulation par les mécanismes du marché qui matérialise la rupture entre l'économie de marché et l'économie centralement planifiée.

En d'autres termes, c'est le principe de l'autonomisation de l'économie qui est consacré avec ses corollaires classiques : les contraintes d'efficacité, la sanction par la performance et la libre concurrence.

Il faut également affirmer que les administrations déconcentrées doivent avoir la charge de l'essentiel des activités administratives de l'Etat.

L'échelon central ne doit conserver que les missions de conception, de coordination et de réglementation.

Dans cette perspective, les Collectivités Locales et les administrations déconcentrées de l'Etat doivent être placées sur le même plan, sans prééminence les unes sur les autres.

Un développement harmonieux naît d'une complémentarité entre l'Etat et les collectivités et non d'une concurrence plus ou moins débridée.

Le transfert des compétences doit s'accompagner d'une compétence financière. Celle-ci doit se traduire par le transfert de ressources locales et par le versement par l'Etat d'une "dotation générale de décentralisation".

Le reproche fait, c'est que dans la répartition des compétences, on décharge l'Etat des tâches encombrantes et coûteuses pour les confier aux collectivités territoriales sans leur donner les moyens correspondants pour assurer ces nouvelles charges.

Une vision étriquée ne peut s'expliquer s'agissant d'inscrire cette fois l'évolution de la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché.

Toute mesure dilatoire serait un anachronisme et générerait inévitablement des dysfonctionnements dans les différents secteurs économiques et sociaux.

Entrée en scène de nouveaux acteurs, accroissement des capacités d'expertise locale, création de services ad-hoc dans les villes, qualification des agents chargés de conduire et de mettre en oeuvre les politiques locales, telles sont, entre autres, les évolutions qui vont complexifier les relations entre centre et périphérie, rendre plus lourde la tâche des élus, dans le cadre de la mise en cohérence des rôles bien compris de l'Etat et des Collectivités Locales.

6. Pour un ajustement social:

Un réel effort de maîtrise des dépenses reste à accomplir. En matière de

personnels, il importe de stabiliser les dépenses et de combattre tout laxisme dans la gestion du social. La prise en charge des services doit s'accompagner d'un effort de rationalisation et de modernisation.

Comment améliorer la gestion des dépenses sociales? Voilà une question assurément opportune lorsqu'on sait que depuis l'indépendance l'aspect social a toujours été une préoccupation des pouvoirs publics.

La transparence dans ce domaine doit être de rigueur pour mettre un terme aux diverses situations dénoncées par l'opinion quant aux détournements de fonds consentis et pour opérer, ainsi les ajustements qui s'imposent dans le cadre de la crédibilité des Collectivités Locales.

7. De la tutelle et sa nécessaire évolution.

En matière financière de nombreuses dispositions des lois relatives à la Commune et à la Wilaya organisent une tutelle pesante quant à l'approbation préalable des délibérations ou au pouvoir de substitution de la tutelle.

Les activités des Collectivités Locales font l'objet d'un étroit contrôle de régularité..

L'exécution des budgets est surveillée par la Cour des Comptes qui apprécie la régularité des opérations réalisées par les comptables publics de ces collectivités.

Les autorités de tutelle exigent que le budget soit voté en équilibre réel (recherche des sur-évaluations de recettes ou de sous-estimations de dépenses) alors que cette exigence n'existe pas pour le budget de l'Etat.

Plus de dix ans après, cette inadéquation de la vision centralisatrice avec les mutations politiques et économiques enregistrées paralyse la dynamique financière escomptée et stérilise les efforts des élus locaux tendant à répondre aux demandes multiples des citoyens.

Ce tutorat et cette dépendance financière, étant un handicap et des facteurs de blocage, neutralisent donc les initiatives locales.

En outre, la très grande dépendance financière des Collectivités Locales des subventions étatiques limite leurs actions et en fait une "institution assistée", limitant tout esprit d'entreprise, de prospection et d'implication directe des élus locaux dans des actions pouvant être génératrices de richesse.

L'exercice de la tutelle administrative s'effectue dans de mauvaises conditions

car l'insuffisance d'un personnel spécialisé dans les questions financières au sein des bureaux des Wilayas ne permet guère aux autorités de tutelle d'accomplir correctement leur tâche.

Par ailleurs, le développement des interventions économiques des Collectivités Locales a démontré le cadre trop étroit dans lequel avait été conçue la tutelle administrative.

Il devient évident que les Collectivités Locales doivent être libérées de l'emprise tutélaire pour qu'elles puissent inscrire leur action dans la dynamique de l'économie de marché.

La notion de tutelle doit évoluer vers une conception d'un contrôle intelligent et pédagogique.

8. Pour un contrôle qui libère les initiatives.

Le contrôle peut être a priori, concomitant ou a posteriori.

- **Le contrôle a priori** intervient avant que la décision financière locale ne devienne exécutoire; c'est le pouvoir d'approbation préalable à certains actes de l'activité communale.

Cette forme de tutelle, par excès de précaution, s'assimile à une forme de cogestion ou de coadministration de la collectivité.

Le contrôle a priori est lourd et régressif; il ne protège pas, il déresponsabilise et constitue un réflexe bureaucratique.

- **Le contrôle concomitant** est celui qui se fait en même temps, à travers une réserve sur un acte, un visa ou un avis sur une pièce de dépense. Les documents de l'ordonnateur peuvent subir un effet suspensif jusqu'à la satisfaction de la réserve. Ce visa suspensif peut cependant être levé moyennant une réquisition de l'ordonnateur.

Ce contrôle respecte le pouvoir décisionnel de l'institution locale.

- **Le contrôle a posteriori** qui intervient après la prise de décision n'empêche pas l'accès à la vie juridique de la décision locale puisqu'il se contente d'en vérifier la légalité.

Le contrôle à posteriori qui libère l'initiative, doit, pour s'exercer valablement, remplir deux conditions:

- d'une part, bénéficier de contrôleurs disposant de moyens suffisants;
- d'autre part, faire en sorte que les conclusions auxquelles aboutissent les

vérificateurs déclenchent, dans le cas d'un mauvais fonctionnement, un mécanisme de sanctions qui donnerait sa pleine efficacité à ce type de contrôle.

En vérité, il faut mettre l'accent sur le développement d'un **contrôle permanent** de l'efficacité sur le système de gestion des collectivités locales, un contrôle qui détecte et corrige les dysfonctionnements en temps opportun.

En un mot, le contrôle ne devrait pas, par la crainte qu'il inspire, neutraliser l'efficacité, mais doit aider, non seulement à mettre à jour les situations négatives, mais aussi les situations positives en vue de l'encouragement et de l'exemplarité.

Bien mieux, la recherche de l'efficacité dans la gestion financière doit faire l'objet d'une autre approche du contrôle empruntée au "management" privé, celle du contrôle de la gestion, c'est-à-dire la mise en œuvre de moyens techniques permettant une gestion moderne des Collectivités Locales dans un environnement en perpétuel changement.

D. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT NECESSAIRES.

L'évolution des finances locales ne peut se concevoir comme mesure isolée mais comme faisant partie d'un ensemble solidaire devant mettre les Collectivités Locales dans une situation qui les rende aptes à affronter les changements préconisés ou projetés.

D'où nécessité de consolider leur position par la prise en charge de facteurs aussi importants les uns que les autres, qui ne pourront pas être ici développés longuement mais qui, en raison de leurs impacts et de leur caractère déclenchant, doivent faire l'objet d'études complémentaires rigoureuses.

1. La qualité de la ressource humaine: un enjeu décisif.

Rien ne sert de définir des compétences, d'en effectuer le transfert vers les collectivités locales, de moderniser les finances et la fiscalité locales et de dynamiser les institutions, si les hommes chargés d'en assurer la concrétisation ne possèdent ni les capacités nécessaires, ni les motivations indispensables à l'exercice de leurs responsabilités.

A ce titre le CENEAP³⁷ évolue le taux d'encadrement général des Collectivités Locales à 7,19% pour les Wilayas, 13,66% pour les daïras et 4,57% pour les communes.

Rapporté au nombre des Collectivités Locales qui emploient 232690 agents, ce taux donne en moyenne 60 cadres par Wilaya et 5 cadres seulement par daïra et par commune.

S'agissant de l'encadrement des services financiers locaux, l'affectation des personnels ne représente que 3% de l'effectif global et le taux d'encadrement est encore plus faible (moins de 1%^o). La situation est identique pour le personnel informatique (0,07%).

Est-il possible de faire évoluer la gestion des finances locale avec une situation aussi préoccupante ?

Car les moyens humains constituent un des préalables importantes et un enjeu décisif permettant aux Collectivités Locales de se hisser au niveau des missions nouvelles qu'imposent l'économie de marché, le progrès et la modernité.

Il faut donc une forte montée en effectifs techniques et en qualification.

Pour cela, il devient impératif de mettre en œuvre un programme de formation et de perfectionnement élaboré selon une démarche rationnelle axée sur l'évaluation des besoins et sur la base d'une nomenclature adaptée et rénovée selon les exigences de l'économie de marché.

Les élus concernés au premier plan par la nécessité d'une gestion performante doivent savoir qu'ils seront jugés sur leurs aptitudes à maîtriser le développement économique et social de leur collectivité.

C'est en adhérant à cette dynamique de la gestion locale qu'il sera possible de mettre en place une convergence nouvelle tendant à :

- la professionnalisation des élus;
- la maîtrise d'une compétence technique;
- la détention d'une expertise certaine;
- l'implication accrue et solidaire des cadres dans le fonctionnement quotidien des grands services publics.

³⁷ Cf Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la Commune, CENEAP-2000.

Il est temps de reconsidérer le statut des personnels locaux et de mettre en oeuvre les stimulations susceptibles de faire naître en eux le sentiment de sécurité et d'accroître leur motivation et leur engagement.

Il s'agit de délier le statut communal du statut général de la fonction publique, car la Commune peut être considérée comme "une entreprise de services publics" dont le fonctionnement nécessite le recours à un ensemble de spécialistes et de techniciens

(ingénieurs, financiers, architectes, urbanistes paysagistes, économistes, sociologues, planificateurs...) qui l'apparentent plus au secteur productif qu'à l'administration proprement dite.

"Le bon vouloir des agents ne suffit plus. Les Collectivités Locales ont besoin d'un savoir-faire de plus en plus aigü. La qualification du personnel est une exigence absolue" ³⁸

L'intégrité et la compétence cernées avec rigueur doivent constituer les repères de base pour le choix des responsables.

S'agissant des élues, ce principe, implique par ailleurs, à travers le scrutin, le strict respect de la volonté populaire.

2- La modernisation de la gestion locale .

Un cadre comptable limité et archaïque constitue un obstacle à une gestion locale performante et un facteur d'affaiblissement de l'institution.

La modernisation de la nomenclature budgétaire et comptable est un puissant levier de modernisation et d'efficacité dans la gestion des finances locales.

Face à la montée des techniques, ces dernières doivent mettre à profit les technologies nouvelles pour transformer profondément la conception traditionnelle de leur gestion.

A cet égard, l'utilisation de l'informatique est à généraliser dans l'ensemble des services locaux pour des tâches financières, techniques ou administratives.

Les Collectivités Locales doivent songer à acquérir des progiciels applicables dans la plupart de leurs fonctions, et notamment au niveau de la gestion financière.

³⁸ Cf Muzellec Raymond, Finances locales, 3^{ème} édition, Dalloz, 1998, page 172.

Par ailleurs, le contrôle de gestion, et plus particulièrement le contrôle de coûts, permet aux Collectivités Locales de maîtriser leurs dépenses et les différents aspects de leur gestion.

La mise en place de plans de trésorerie et de tableaux de bord financiers impliquent et responsabilisent les élus locaux pour une gestion active des flux financiers, tout en permettant le cas échéant, le placement rémunéré des disponibilités de trésorerie.

3. Des formes nouvelles de la gestion publique.

La pénétration de la gestion privée dans les services publics locaux est un processus qui aide à la promotion d'une autre manière de gérer et qui vise avant tout la réalisation des objectifs fixés et la qualité des prestations.

Le souci de la bonne gestion doit apparaître de façon très significative dans les choix qu'effectuent les Collectivités Locales sur les modes de gestion des services publics locaux.

Toutes les formules, dans leur grande diversité, sans a priori, doivent être utilisées judicieusement: régie, concession, prestation de services, régie intéressée...

Les effets induits sont incontestable et donnent lieu à :

- un style plus managérial aux responsables locaux dans l'exercice de leur fonction de gestionnaires;
- une concurrence parfois directe qui se déroule entre les Collectivités Locales pour intervenir dans certains domaines;
- des mutations significatives dans les comportements;
- des pressions fortes sur les services extérieurs pour moderniser leur gestion interne.

4. L'organisation territoriale.

Nombreux sont ceux qui imputent à la réorganisation territoriale de 1984, la faiblesse aiguë de l'administration locale, l'émiettement des moyens humains et financiers des collectivités et la crise financière qui frappe plus d'un millier de communes.

La carte sociale de l'Algérie souligne que 85 % des communes classées parmi les plus pauvres du pays sont issues de ce découpage.

Le retentissement sévère que peut avoir une révision du cadre territorial, faite hâtivement et sans application rigoureuse de l'ensemble des indicateurs qui devant présider impérativement à une telle opération, est en effet si profond qu'aucune place ne doit être réservée au subjectivisme ou à l'esprit de clocher.

Dans les circonstances actuelles, tout projet de l'espèce, doit faire l'objet d'une étude minutieuse, scientifiquement menée, avec la recherche de l'adhésion de l'ensemble des parties concernées.

En tout état de cause, l'intercommunalité, prévue en 1967 sous forme de groupements ou de syndicats de communes, et en 1990 sous le libellé de coopération intercommunale, peut constituer une réponse à l'émiettement communal et une possibilité d'utilisation rationnelle des moyens financiers existants.

La législation nouvelle devrait, à cette fin, consacrer et approfondir la coopération locale intercommunale, en créant de nouvelles formes de coopération destinées à combattre les inégalités spatiales et à éliminer les disparités inter et intra-Wilayas.

La création d'une structure régionale de coordination regroupant deux ou plusieurs Wilayas, constituera un plus-value dans la problématique locale en conférant aux actions d'encadrement, de contrôle de stimulation et d'impulsion des activités, un coefficient d'efficacité plus accru.

Ce cadre régional de concentration et de décision s'inscrit au demeurant dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'environnement et dans l'approche éminemment économique qui privilégie la prise en charge des équipements structurants dans le développement global du pays.

Plutôt que de s'attaquer au processus de suppression des communes considérées comme non viables, depuis le découpage de 1984, il serait souhaitable plus pratique d'inscrire une évolution dans la dynamique intercommunale où des regroupements de communes s'appliqueraient à mettre en commun notamment leur moyens financiers pour surmonter les difficultés du moment.

Cette dynamique de l'intercommunalité bien conduite facilitera, le moment venu, la consécration de structures communales viables et la mise en œuvre de

projets visant à "*esquisser un nouveau paysage de l'organisation territoriale du pays*". ³⁹

5- La refonte des textes.

Les lois de 1990 relatives à la Commune et à la Wilaya, maintiennent un volume considérable de charges d'interventions, tant est si bien que nombre d'attributions prévues n'ont jamais été réellement exercées, et que celles censées l'être, l'ont été et le sont de façon partielle ou discontinue, et généralement médiocre.

L'esprit qui se dégage de ces deux lois ne correspond plus à la nouvelle réalité issue du multipartisme et de la transition vers l'économie de marché.

Le principe de l'alternance des partis au pouvoir implique que les responsables locaux soient élus sur la base de leur appartenance politique et du programme économique et social qu'ils entendent réaliser.

Les deux lois, dont presque toutes les dispositions sont reprises des codes de 1967 et de 1969, renvoient, à une trentaine de textes réglementaires d'application, dont la plupart n'ont jamais été promulgués.

Par ailleurs, les textes réglementaires devront faire l'objet d'une plus grande attention pour garantir une cohérence d'ensemble.

Au-delà de cet ordonnancement formel, la pratique accentue fortement une confusion propice à convaincre chacun qu'il peut tirer son épingle du jeu.

Ainsi pour certains, la loi régissant la Wilaya comporte des anomalies dont celle qui impose au Wali, représentant de l'Etat, de rendre compte de l'exécution du budget et des délibérations à l'Assemblée Populaire de Wilaya. C'est là une contradiction qui peut être source de blocage et d'inertie, à l'heure du pluralisme où une collectivité locale, issue d'une majorité partisane, est sensée appliquer le programme d'un parti donné.

Ces textes intervenus avant l'avènement du pluralisme politique ne constituent plus un support juridique de référence adéquat. Ils le sont encore moins quand on s'inscrit dans un processus d'économie de marché.

Il est donc urgent d'opérer les ajustements nécessaires et de doter les Collectivités Locales de tous les instruments adaptés au double contexte

³⁹ Cf " Demain l'Algérie", le paragraphe relatif à "la communauté des communes : une réponse à l'émiettement du découpage communal." - page 378.

susvisé.

Indépendamment des lois se rapportant à la Commune et à la Wilaya, de nouveaux textes législatifs doivent intervenir pour préciser, entre autres, les différents aspects qui gravitent autour de la question fondamentale des finances locales: compétences Etat-Collectivités, fiscalité locale, fonction publique territoriale, intercommunalité etc...

De plus, des textes devront préciser avec clarté le rôle dévolu à la Daïra ainsi qu'au Secrétaire Général de la Commune.

Mais les ajustements juridiques ne doivent pas viser uniquement les lois de 1990.

Le système fiscal est caractérisé par un foisonnement de textes législatifs et réglementaires assortis d'un grand nombre de circulaires, d'une multitude de régimes d'exception, de dérogations et de cas particuliers ainsi que de procédures enchevêtrées par rapport à la pléthore d'impôts.

Il existe cinq codes importants comportant 1.826 articles dont certains sont en bis et dont d'autres sont constitués de plusieurs pages :

-Code des impôts directs et taxes assimilées :	465 articles
-Code des impôts indirects. :	570 articles
-Code des taxes sur le chiffre d'affaires :	127 articles
-Code de l'enregistrement :	367 articles
-Code du timbre :	297 articles

Des amendements s'imposent pour rendre le système à la portée de tous les contribuables réels ou potentiels.

Ces textes fiscaux, dont l'algérianisation est intervenue en 1976, sont rédigés dans un langage hermétique et méritent d'être revus dans le sens d'une adaptation et d'une simplification.

Toutefois, vouloir donner coûte que coûte par des textes une réponse aux problèmes serait une erreur fondamentale. Il faut laisser faire l'imagination, car nous vivons une révolution de la société qui passe par la formation des hommes et l'adoption de nouvelles technologies.

6. Action sur les procédures et les circuits .

L'évolution de la gestion des finances locales peut être facilement perceptible à la faveur de certaines actions considérées comme secondaires alors que leurs impacts sont d'une grande intensité sur l'état d'esprit des citoyens.

Les procédures d'évaluation des recettes et de fixation des dépenses sont longues et complexes.

Elles exigent des documents nombreux et des navettes entre différentes administrations et autorités: APC, comptable, services des impôts, tutelle...

Les procédures d'élaboration et d'exécution des budgets locaux sont fixées de manière rigide et ne souffrent d'aucune exception. Elles sont à modifier comme doivent l'être celle se rapportant aux marchés publics , pour répondre à l'exigence de lisibilité devant caractériser les finances locales .

La présentation, l'adoption et l'exécution des budgets locaux (budget primitif, budget supplémentaire, autorisations spéciales) s'accompagnent de la présentation de dizaines de documents en annexe à ces budgets.

De plus, les entreprises devant observer normalement leurs obligations, sont tenues de remplir chaque année pas moins de 1.200 imprimés dont certains sont inintelligibles.

La manipulation de certains documents demande virtuosité et dextérité, s'agissant par exemple du barème de l'ancien ITS qui ne comportait pas moins de 3 000 tranches d'impositions auxquelles correspondent également 3.000 taux qu'il faut adapter à trois situations de famille.⁴⁰

Une action vigoureuse est attendue dans ce domaine à la fois par les contribuables et par les services fiscaux qui se trouvent matériellement surchargés au détriment d'un travail utile et rentable.

Cette action sera également de nature à supprimer les tensions et à réduire considérablement les contentieux tout en mettant un frein au développement de l'évasion et de la fraude fiscale qui trouvent dans cette situation un terrain de prédilection.

⁴⁰ Cf Rapport de la Commission Nationale de la Réforme Fiscale de la Sous-commission "Finalités économiques de la fiscalité"(oct-1987)

7- La réforme du FCCL

Le FCCL a fonctionné notamment depuis 1986, de façon unilatérale et centralisée.

La gestion des ressources et leur dispatching sont restés le monopole d'un secteur, sans étude scientifique à la base.

A titre illustratif, la dotation de péréquation est octroyée selon un paramètre arrêté en 1987, celui de la population.

Les séances du conseil d'orientation sont destinées à approuver des masses globales de crédits qui ne sont contrôlés ni par les membres de ce conseil ni par le comité de suivi des subventions prévu à l'article 18 du décret 86-266 du 4 novembre 1986 et qui n'a pas été mis en place par les services financiers.

Conçu comme l'instrument principal de solidarité inter-Collectivités Locales et d'équilibre des finances locales, le FCCL a été détourné de ses missions par la réaffectation d'une grande partie de ses ressources en direction des frais de fonctionnement de la garde communale, charge qui par essence relève du budget de l'Etat.

Les modalités de répartition des subventions d'équipement sont soumises à une procédure administrative arrêté par des fonctionnaires et ne prennent en compte ni les préoccupations d'aménagement du territoire ni celles liées à l'efficacité de la dépense publique.

La répartition des fonds locaux est aggravée par un processus décisionnel dominé par l'administration alors que, s'agissant des fonds locaux, leur gestion devrait être assurée par les élus locaux :

- redéfinir les principes critères et paramètres pour une répartition solidaire, équitable et efficace;
- consacrer le principe de l'utilisation exclusive des ressources du FCCL, aux seules fins de la solidarité inter-collectivités locales;
- conforter le principe de la décentralisation par la gestion effective des fonds locaux par leurs élus.

Le FCCL devrait donc être revu sur des points essentiels: sa composante, sa gestion et son rôle vis-à-vis de la dette.

Il devrait évoluer vers la mise en place d'un conseil de gestion central avec des ramifications régionales où doivent être représentés aussi bien l'Etat que les différentes tendances avec pour tâches la présentation de projets prioritaires à

discuter et à arrêter conjointement dans la limite des moyens existants.

Quant aux efforts à entreprendre en direction de la dette des communes, ils doivent tendre à éviter sa reconstitution éventuelle .

Il y a lieu de rappeler , à cet égard , qu'en 1991, il a été procédé à l'assainissement des dettes des communes qui s'élevaient à cinq (05) milliards de DA . Cette opération s'était étalée jusqu'en 1994.

Or, en 1999, il a été question d'une nouvelle dette d'un montant de 18 milliards de DA environ , accumulée en l'espace de quatre années.

Cette situation interpelle. Des dispositions urgentes doivent être mises en œuvre pour enrayer ce phénomène.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales envisage de mettre en place un contrat de performance avec pour objectif de réduire le nombre de Communes déficitaires. En effet, l'APC qui aspire à être éligible à l'aide de l'Etat devra s'engager à améliorer ses recettes sous toutes ses formes.

En fait, la suppression de cet établissement peut être étudiée. Comme déjà souligné supra, la création d'une Caisse est à envisager pour soutenir les communes dans leurs actions de développement en leur accordant des prêts et des avances bonifiés sur présentation d'un cahier de charges.

8- Le partenariat

Le code de l'investissement du 5-10-1993 précise la nature et l'étendue des avantages et encouragements liés au régime général et au régime particulier des investissements.

Ce texte législatif concerne la liberté d'investissement et autorise expressément l'ouverture de l'économie nationale aux capitaux étrangers.

Dans le cadre de ce dispositif juridique et de l'aménagement du territoire, les zones à promouvoir (ZAP) constituées de 671 communes et les zones d'expansion économique (ZEE) présentent des potentialités et des possibilités de développement économique pouvant faciliter la localisation , la réalisation et l'exploitation rapide de l'investissement.

Les Collectivités Locales concernées sont conviées à réorienter globalement leurs actions et à entrer en compétition dans le domaine de l'attraction de l'investissement.

La politique de développement économique, devant s'appuyer sur la mise en œuvre d'une stratégie partenariale, autorise les collectivités locales, dans le choix des projets visant à procurer ressources financières et emplois, à accorder des facilités ou à mettre en œuvre des aides de l'Etat pour inciter les promoteurs à réaliser et/ou à financer des investissements dans leur territoire.

Les Collectivités Locales sont appelées par ailleurs à œuvrer :

- au soutien de l'action économique en s'ouvrant aux nouveaux agents de développement tels que les promoteurs d'investissements;
- à l'appui à des projets valorisants de ressources ou de productions locales, PME/PMI – périmètres de mise en valeur, réhabilitation des zones touristiques;
- à la mise en place des conditions favorables visant la réalisation de projets économique et sociaux.

La Déclaration de Barcelone adoptée à la conférence euro-méditerranéenne (27-28 novembre 1995) consacre, dans son 2^{ème} volet relatif au partenariat euro-méditerranéen en matière économique et financier, la construction d'une zone de prospérité partagée

Le deuxième point du point B "Coopération et concentration économique" précise que: *" les participants s'engagent à encourager la coopération entre les Collectivités Locales et en faveur de l'aménagement du territoire" .*

Le programme de travail adopté et annexé à la Déclaration comporte le thème : municipalités et régions qui souligne que *" Les municipalités et les autorités régionales doivent être étroitement associées au fonctionnement du partenariat euro-méditerranéen . Des représentants de villes et de régions seront encouragés à se rencontrer chaque année pour passer en revue les défis communs qu'il ont à affronter et pour confirmer leurs expériences. Ces rencontres seront organisées par la Commission européenne en mettant à profit l'expérience passée " .*

C'est dire, combien les Collectivités Locales sont invitées à maîtriser les problèmes qui se posent à elles et à adapter constamment leurs méthodes de gestion.

9. La démocratie participative.

La démocratie de participation s'intègre dans la modernisation du système local considéré comme le lieu privilégié d'apprentissage de la démocratie.

La constitution , dans son article 16 stipule que " l'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de participation des citoyens à la gestion des affaires publiques".⁴¹

La consultation directe des habitants a pour vertu :

- d'asseoir une concertation sur toutes les opérations qui concernent leur devenir et dont certaines sont applicables à l'aménagement, à la résorption de l'habitat insalubre ou au développement social des quartiers ;
- de rendre compte de l'utilisation des deniers publics, la transparence comptable étant de nature à rétablir la confiance et la crédibilité , facteurs déterminants pour une participation effective des citoyens.

Concernant la participation des citoyens à la prise en charge des affaires locales , le programme du Gouvernement souligne que :

*" La promotion de la participation de la société sera de nature à ancrer davantage l'esprit civique, à permettre aux citoyens de prendre connaissance des difficultés à surmonter et, partant, de réduire le mécontentement, à améliorer la prise en charge des affaires aux niveaux des quartiers et des villages ou au niveau de certaines catégories sociales et notamment la jeunesse et enfin, à mettre encore mieux en valeur l'esprit de solidarité qui distingue notre société " .*⁴²

Est- il besoin d'insister sur le fait que tout projet d'utilité publique peut avoir une force plus probante encore avec l'adhésion effective de populations directement concernées ?

Cela implique ipso facto une nécessaire ouverture des élus locaux pour promouvoir la concertation avec le mouvement associatif , les habitants et notamment les professionnels afin de mettre au point un programme d'actions et de réalisations conforme aux aspirations collectives.

La consultation périodique des citoyens sur les priorités et les grands choix économiques et sociaux est de nature à favoriser et à faciliter l'émergence d'une démocratie de participation à l'échelon de la collectivité de base, de façon conviviale, solidaire et responsable.

⁴¹ l'article 84 de la loi de 1990 relative à la Commune souligne que " l'Assemblée Populaire Communale est le cadre d'expression locale, elle est l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques

⁴² cf Programme du Gouvernement.

La décentralisation perçue comme nécessité d'affirmer la présence de l'Etat, comme moyen d'alléger les dépenses centrales vis-à-vis des Collectivités Locales censées couvrir leurs charges par la mobilisation de ressources propres, et comme processus devant associer les citoyens à la gestion des affaires publiques, implique l'émergence d'une gestion rigoureuse des finances locales.

La performance dans la gestion locale ne peut être réalisée dans le cadre d'une gestion renfermée sur elle-même, ne prenant en compte que les aspects purement techniques. La gestion des affaires locales se doit être à l'écoute des besoins de la population puisqu'en fin de compte, la légitimité des institutions locales est fonction de leur capacité à satisfaire les besoins de leurs populations. A ce titre, l'échéance électorale devait être le moment fort de la participation des citoyens aux affaires locales en accordant au processus électoral toute son importance.

Une large participation de la population locale a pour effet de réduire certains avatars de la décentralisation tels que la confiscation du pouvoir décentralisé par une oligarchie locale.

Certaines conditions doivent être assurées pour garantir une bonne acceptabilité aux décisions fiscales. Une bonne information du citoyen est nécessaire.

Le citoyen contribuable a besoin de comprendre l'usage qui est fait des impôts qu'il paie, si l'on veut qu'il soit amené à accorder plus d'intérêt aux affaires de la cité.

L'intérêt du citoyen à l'action municipale a été qualifié "d'indicateur par excellence de la démocratie " ⁴³

L'expérience de certains pays, comme le Québec montre que l'émergence d'une culture politique locale a été le financement des dépenses locales non plus par de moyen de subventions en provenance de l'Etat, mais principalement par le moyen de la fiscalité locale.

Le citoyen, victime de ce déficit de dialogue et de concertation ne se retrouve pas dans ce halo de compétences. Il ne sait pas à qui s'adresser. En dernier ressort, il se résout à saisir le niveau central qui détient le pouvoir de décision, ou les médias par le biais de lettre ouverte.

⁴³ Entretien avec Frederico Mayor , ancien Directeur Général de l'UNESCO, publié par le journal Le Monde du 9.11.1993 page2 , cité par Nadjib Belaid, page 55.

Ce ne sont pas les appartenances politiques qui dictent les choix, mais le souci de trouver la solution optimale pour offrir le meilleur service au meilleur coût, et donc la prévalence d'une approche socio-économique sur toute autre considération.

En vérité, les élus ne peuvent se considérer comme les relais inconscients et/ou démagogiques de la demande sociale ou politique, mais ils se conçoivent et se comportent comme des gestionnaires responsables de politiques publiques.

Pour permettre ou pour inciter les citoyens à s'intéresser à la gestion des affaires de sa commune, la collectivité locale doit établir et publier à chaque fin d'exercice un rapport d'activité chiffré sur l'utilisation des moyens financiers mis à sa disposition, ce rapport permet au citoyen de contrôler et de sanctionner positivement ou négativement ses élus ou mandat suivant.

10. La bonne gouvernance locale.

Le développement de la participation des citoyens à la vie locale et à la connaissance du budget de la collectivité est un formidable point d'appui pour la promotion de la société civile et l'épanouissement du mouvement associatif de nature à assurer davantage l'esprit civique et à mettre en valeur l'esprit de solidarité.

L'administration omniprésente qui s'occupe de tout, croit savoir toujours mieux que les citoyens ce qui leur convient, et donc étouffe leurs initiatives, diminue leur intérêt pour le bien public, et engendre les problèmes qu'elle devra finalement résoudre.

Elle gaspille des ressources humaines et financières considérables et elle est de moins en moins adaptée à la réalité. Ne pouvant tout contrôler, elle s'acharne à développer ses règlements, ajoutant la méfiance au contrôle et forçant les citoyens à l'irrégularité.

Il faut inverser la tendance, et promouvoir une politique active de la communication.

Cette vision doit céder la place à une **administration de proximité**, qui privilégie l'interlocution en transformant les espaces intermédiaires, où activent parfois des compétences avérées, en structures de consultation, en supports efficaces pour l'établissement de bonnes relations administration-administrés

érodées par l'agressivité du cadre de vie.

Cette politique de la participation et de la complémentarité des efforts, outre qu'elle permet l'affirmation de l'autorité de l'Etat à des niveaux plus fins que celui de l'APC, sera de nature à impliquer de manière active et transparente le citoyen, et à aiguïser de façon positive son sens de la responsabilité.

De plus, elle mettra un terme au processus de formation des décisions déconnectées de la réalité et favorisera, grâce à ce ressourcement, la reprise de confiance, tout en restaurant l'autorité de l'Etat et en accroissant la crédibilité de l'administration.

C'est à ce titre seulement que les collectivités locales seront à même d'accomplir leurs multiples missions, de répondre à l'attente des citoyens, de devenir rapidement le vecteur du changement social, et surtout de réhabiliter la notion de service public, notion qui est et doit rester la raison profonde de l'existence et de la finalité de l'administration.

III. LE MODUS OPERANDI OU L'APPROCHE METHODOLOGIQUE.

Les actions préconisées, quant aux évolutions à imprimer à la gestion des finances locales, entrant dans le cadre d'une approche novatrice, de la mise en oeuvre d'ajustements de fond ou de mesures d'accompagnement indispensables, ont valeur de recommandations et nécessitent une prise en charge effective globale.

Le décalogue retenu peut servir de socle à une stratégie des finances locales au service du développement général du pays.

Il est impératif de mettre l'accent sur les écueils et les divers problèmes qui peuvent contrarier la mise en oeuvre des évolutions escomptées dans la gestion des finances locales ou qui peuvent en altérer le cours ou en freiner la réalisation.

La voie d'approche doit privilégier l'étapisme ⁴⁴ et obéir à une série de principes et préalables ayant pour fonction de réduire et de neutraliser les effets pervers que peut générer inévitablement tout processus de mise en oeuvre.

⁴⁴ Terme inventé au Québec et qui s'est appliqué à la méthode choisie par Gaston Defferre, en France, à propos de la mise en oeuvre des lois de décentralisation.

1. Un décalogue comme point d'appui pour les évolutions préconisées.

Dix points à titre principal, auxquels il faut adjoindre celui de la volonté et de la détermination pour les faire aboutir.

Chacun d'eux comporte en lui un faisceau de mesures qui sont autant de dossiers à prendre en charge et à approfondir pour imprimer à la gestion locale solidité et performance.

1. Adéquation des moyens financiers et humains avec les missions dévolues aux collectivités locales.

2. Allègement du poids des dépenses communales par la prise en charge par les départements ministériels concernés de certains frais de fonctionnement relatifs notamment à l'entretien des écoles, des mosquées, des infrastructures sanitaires, sportives et culturelles.

3. Révision de la répartition inégalitaire actuelle de la fiscalité entre l'Etat et les Collectivités Locales ainsi que la diversification des ressources de ces dernières.

4. Introduction et généralisation des techniques budgétaires modernes en vue d'une gestion des finances locales plus efficace.

5. Révision des lois relatives à la Commune et à la Wilaya en vue de rendre aux Collectivités Locales leurs missions originelles de puissance publique et de service public, et de dissocier les missions des attributions découlant de la représentation des populations.

6. Clarifier et délimiter sans ambiguïté les prérogatives, attributs et rôles des différents organes tant horizontalement au niveau de chaque collectivité locale que verticalement entre les divers échelons de l'administration locale et entre celle-ci et l'échelon central.

7. Revalorisation des fonctionnaires des Collectivités Locales par le biais de la refonte du statut de la fonction publique ou de la mise en oeuvre d'une fonction publique territoriale.

8. Plans de formation, de recyclage, de perfectionnement et de promotion fondés sur le mérite, dans le cadre d'une gestion des finances locales plus efficace.

9. Renforcer les instruments d'exécution des lois et règlements et de tous actes administratifs tout en veillant constamment à leur cohérence afin de résorber une des causes principales de la perte de crédibilité de l'Etat.

10. Initier tout système capable de développer une meilleure écoute des

préoccupations des citoyens et susciter leur participation en dehors des structures administratives, en assurant la présence de l'Etat, partout, dans les quartiers et les douars.

Dans cette optique, le Groupe " Collectivités Locales" du CNES n' à pas manqué , au cours des différentes sessions plénières⁴⁵ de mettre l'accent sur:

- l'urgence de repositionner le rôle des collectivités locales, en temps que partenaires incontournables du développement, à l'ère de l'innovation , de la globalisation et de la mondialisation;
- la nécessité d'accroître les capacités des Collectivités Locales à réinjecter dans leurs circuits économiques toutes les ressources, et notamment celles provenant de la fiscalité locale;
- la révision du code communal et du code de Wilaya, dans le cadre de la pluralité politique et de l'économie de marché , tout en précisant avec rigueur le rôle d'intervention des différents acteurs;
- la mise en œuvre impérieuse d'une politique d'encadrement des Collectivités Locales, seule à même d'autoriser les mutations qualitatives dans tous les secteurs;
- la promotion du dialogue et de la concertation afin d'impliquer pleinement les citoyens et de les mobiliser pour une gestion moderne et efficace des collectivités locales.

2- L'étapisme

Faut-il attendre la mise en place des instruments qui permettent de réussir la gestion nouvelle des finances locales? Et comment faire évoluer cette gestion si ces instruments ne sont pas réalisés?

Au lieu d'une rupture globale et radicale avec l'ordre ancien, il est préférable de procéder par étapes successives, en commençant par le plus simple à réaliser, ce sur quoi le consensus "raisonnable" est quasiment acquis, afin de créer l'irréversible.

La question centrale relative à la répartition des ressources ne peut être dissociée de l'ensemble. C'est une des mailles du filet et en tirant une maille

⁴⁵ cf notamment 8^{ème} , 11^{ème} ,13^{ème} ,14^{ème} , et 15^{ème} sessions

c'est le filet tout entier qui se déplace.

Par conséquent, dans le processus d'évolution requis dans la gestion des finances locales, il est clair qu'il faut d'abord réunir les conditions propices à une telle amélioration. Par conséquent, les mesures relatives au transfert de compétences, à la fonction publique territoriale, à la formation-recyclage des agents concernés, à la mise en place d'équipements appropriés, de logiciels comptables, de guides de procédures etc.. constituent autant d'exigences à prendre en compte, à ordonner et/ou à mener conjointement.

Dans toute entreprise, il s'agit avant tout de soigner le départ.

Il ne s'agit pas de bouleverser ce qui existe et de mettre les Collectivités Locales dans un nouvel environnement qui donne l'impression de tout "révolutionner" et qui de ce fait, perturbe et déstabilise, contrariant ainsi les objectifs visés.

Le risque est de lancer un changement, de créer un mouvement alors que le précédent n'a pas été entièrement maîtrisé et que ses contraintes continuent à retentir sur le bon fonctionnement des collectivités locales.

Le processus nouveau ne peut être que compromis dès lors qu'il puisera son inspiration et sa philosophie dans la démarche antérieure.

Dans ces conditions, des mesures d'accompagnement s'imposent pour imprimer aux évolutions préconisées les meilleures chances de réussite.

Tout en inscrivant les mesures d'amélioration dans un contexte d'évolution maîtrisée avec pour objectif un pouvoir local sans cesse consolidé, il convient d'agir, en premier lieu sur les segments les plus importants, qui bien assimilés, deviendront des facteurs d'entraînement et de stimulation.

3. De quelques principes de base.

Affirmer des principes c'est bien, souligner comment les mettre en œuvre c'est mieux.

- **Le principe de subsidiarité.**

C'est un principe de répartition des pouvoirs de décision entre les divers niveaux institutionnels. Tout ce qui peut être décidé au niveau local doit l'être et les décisions ne doivent remonter à des niveaux plus globaux que si cela améliore l'efficacité. Clarification de la répartition des compétences, formalisation qui allégerait des procédures trop lourdes et éviterait de trop nombreux financements croisés, la subsidiarité est une des solutions possibles.

Les compétences doivent être transférées au niveau où elles peuvent être mieux exercées, en fait, à la collectivité locale la plus apte à les assumer à l'échelon le plus proche des citoyens et le plus efficace.

Dés lors, l'Etat doit se délester de prérogatives qu'il s'est accaparées, alors qu'elles seraient mieux assumées que lui par les Collectivités Locales dotées de moyens conformes à l'esprit de la décentralisation.

- **Le principe de réalité:**

Il privilégie avant tout une approche en prise directe avec le pays réel, une connexion profonde avec les aspirations des citoyens, une politique de proximité qu'il faut promouvoir et soutenir sans cesse car, elle seule, peut permettre d'avoir une radiographie réelle des problèmes de la collectivité.

L'administration centrale doit avoir une perception plus exacte des réalités locales.

Naguère distante, méfiante ou condescendante, elle doit désormais mettre en place un dispositif d'évaluation suffisamment pertinent, pour réduire sa connaissance imparfaite de la situation locale.

- **Le gradualisme:**

C'est une technique de mise en oeuvre d'une politique visant à atteindre progressivement et par valeurs inférieures des objectifs fixés à l'avance. Elle intègre généralement le thème de la diversification des instruments et s'oppose aux politiques dites de "table rase" qui entendent atteindre en une seule séquence le résultat voulu sans tenir compte des contraintes de départ qui pourraient imposer des ajustements progressifs.

Le gradualisme a pour fonction, en outre, d'autoriser la prise de conscience collective, la maturation nécessaire, à travers une uniformisation et une communication continues à même de permettre une compréhension correcte des objectifs visés.

Les processus d'amélioration de la gestion des finances locales doit être un mouvement:

- continu et graduel car devant s'adapter à l'environnement dans lequel il se déroule;
- progressif car devant aller en s'amplifiant pour assurer son propre développement;

- et transformateur car devant être un facteur d'entraînement et de mutation.

- **Le principe de l'efficacité.**

Il constitue le fondement de toute réforme ou de tout changement destiné à faire évoluer une situation donnée. Il a ses revers et ses effets négatifs si par ailleurs, existe le double déficit de régulation et de démocratie.

- **Le principe de transparence.**

La transparence que nul ne peut condamner dans son principe semble causer pourtant bien des soucis aux gestionnaires. Les citoyens n'entendent parler des budgets des Collectivités Locales que lorsque tout va mal. Car très souvent les projecteurs sont focalisés sur ce qui va mal et non sur ce qui va bien. IL est plus facile, en effet, d'attirer et de retenir l'attention sur un montant de dette exorbitant que sur une gestion prudente dont la narration serait monotone.

L'objectif de la communication et de la transparence financière est de permettre au citoyen de juger en toute conscience et en toute connaissance de cause de la gestion des responsables locaux.

Ce passage ou cette mutation ne peuvent se faire sans une information de qualité. La communication financière présente l'avantage de consolider moralement le pouvoir des responsables locaux en faisant partager leurs choix et en les faisant accepter par le plus grand nombre, donnant lieu ainsi à un consensus sur la gestion locale.

Les justifications a posteriori à l'instar des mises au point, pour légitimes et fondées qu'elles soient, ont bien du mal à effacer l'impression première provoqué par des chiffres accusateurs ou accablants.

La médiatisation de certaines affaires locales donne aux citoyens l'impression que les collectivités locales recèlent un taux de corruption élevé ou sont le terrain privilégié pour des pratiques corruptives, scélérates.

L'image donnée par la presse et les échos propagés par la rumeur sont négatifs et les dérives financières dans le monde local font l'objet de commentaires acerbes variés.

Cette image brouillée de la santé financière des Collectivités Locales n'est pas de nature à sécuriser le citoyen mais plutôt à le conforter dans le sentiment de méfiance qu'il nourrit à l'égard des responsables locaux.

- **Le principe de concomitance:**

Ces différentes questions, même si elles apparaissent distinctes, sont en réalité

très liées. Si pour les besoins de l'étude et de l'analyse, on a isolé le traitement des finances locales en vue de répondre à la saisine, il ne faut pas ignorer l'interaction des problèmes et le chevauchement des situations en vertu du **principe de concomitance** et de la règle de la totalité solidaire.

Les finances locales constituent un sous-ensemble dont l'évolution doit tenir compte de celle des autres sous-ensembles qui forment l'ensemble, sans lequel toute mutation serait vaine.

- **Le principe de l'évaluation permanente.**

Le principe du contrôle est chaque fois invoqué pour les vertus indéniables qu'on lui prête. Mais cette fonction, de par son ambivalence, au lieu de devenir un moyen d'expression de la bureaucratie, doit revêtir un caractère pédagogique et salubre et aider à l'émergence de capacités cachées et au repérage de compétences managériales en vue de leur utilisation plus rationnelle et plus efficace.

"Un système d'analyse financière, qui repose sur une analyse rétrospective et prospective de la situation de la collectivité locale s'avère nécessaire ⁴⁶.

L'analyse financière a le mérite d'appréhender les équilibres futurs, d'identifier les risques et d'anticiper les décisions alors que le système budgétaire local repose actuellement sur des techniques budgétaires statiques basées sur des prévisions annuelles ayant comme référence l'exercice écoulé.

Une telle approche a besoin d'un certain temps d'apprentissage et reste conditionnée par les actions préalables soulignés dans le chapitre relatif aux mesures d'accompagnement et notamment celles relatives à la ressource humaine.

L'étapisme s'inscrit dans la transition vers l'économie de marché et à chacune des périodes retenues l'évaluation de l'évolution des finances locales permettra de faire le point de situation et de procéder aux réajustements qui s'imposent, chaque fois que nécessaire

En effet, aucune modernisation ne peut se faire si l'administration continue à fonctionner sans se remettre en cause et sans instaurer des mécanismes d'auto-contrôle, au double plan du contrôle de gestion et de l'évaluation des agents des Collectivités Locales.

⁴⁶ J.F COPE et Werner, Finances locales, Economica, 1997.

4. Acquérir et entretenir une culture de gestion .

La gestion des finances locales peut connaître une évolution significative plus rapide si l'ensemble de l'environnement ambiant est imbibé d'une culture de gestion.

Pour l'émergence d'une telle culture , il y a lieu de mettre à profit l'étape transitionnelle pour élaborer un vaste programme d'information et de formation destiné à tous ceux qui sont chargés de la mise en œuvre des changements à opérer dans la gestion des finances locales.

L'étapisme à pour vertu , non seulement de faire acquérir le know-how en matière financière , mais aussi de permettre aux personnels concernés d'avoir les connaissances de base en matière de finances locales , de développer et d'entretenir une culture budgétaire et financière des élus .

Améliorer l'information financière des élus, c'est mettre l'accent sur les points relatifs au débat d'orientation budgétaire, au vote du budget, à la préparation du budgétaire, au vote du compte administratif qui retrace l'exécution du budget et prend en compte les dépenses et les recettes effectivement réalisées durant l'année, au budget supplémentaire qui est un acte d'ajustement et de reports.

Clarifier les enjeux budgétaires, non seulement pour les élus, mais aussi pour les citoyens, valoriser et montrer clairement à quoi sert l'argent public, c'est œuvrer pour une prise de conscience collective , pour une adhésion librement consentie.

L'amélioration de l'information budgétaire ne doit pas relever de l'événement ponctuel; il faut inscrire cet effort de vulgarisation dans la durée.

Conférences , séminaires, recyclages, ... sobrement organisés pour l'ensemble des personnels concernés, devront répondre à ce souci d'entretenir ce niveau de culture, d'actualiser et de parfaire les connaissances, d'accroître les qualifications et les compétences, et partant l'efficacité dans le domaine sensible des finances locales.

Ce sont les valeurs basées sur le mérite , l'amour du travail bien fait et la vertu de l'exemple qui assureront la promotion d'une vraie culture de gestion .

A ce titre, l'institution d'une distinction annuelle, décernée selon des critères rigoureux et objectifs, à la Collectivité Locale qui s'est illustrée par la qualité de sa gestion et sa bonne santé financière, s'inscrit dans cette perspective.

CONCLUSION.

Ainsi donc , les finances locales ne sont pas figées et leur évolution mérite une attention constante.

La tendance à l'élargissement des compétences locales, les exigences de l'amélioration de la qualité des services rendus, par-delà leur nécessaire accompagnement par des transferts financiers de l'Etat, impliquent que les Collectivités Locales doivent maîtriser, contrôler leurs dépenses et moderniser leurs techniques de gestion .

Si la présente étude a privilégié l'aspect financier, donnée incontournable dans le devenir du processus de décentralisation , il demeure entendu que le développement des Collectivités Locales ne peut être réduit aux seules questions d'ordre financier.

D'autres aspects n'en sont pas moins importants, voire déterminants: institutionnels, partage des compétences, organisation territoriale, modes de gestion, ressources humaines et formation, participation du citoyen... .

Ils renvoient à des actions qu'il importe d'inscrire dans une approche systémique, prenant en charge efficacement leur degré d'imbrication et d'interdépendance mutuel.

Nonobstant leur apparente diversité et leur inégal degré de difficulté de mise en œuvre, les mesures envisagées quant à l'évolution de la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché, possèdent en commun la préoccupation de faire muer la situation actuelle vers plus de démocratie, de responsabilité, de professionnalisme, de participation des citoyens et de solidarité.

Le moment est venu d'atténuer les rigueurs du centralisme et de diffuser la responsabilité à l'ensemble des structures de l'appareil de l'Etat et de ses démembrements.

Ce qu'il faut désormais , c'est " moins d'Etat en haut, plus d'Etat en bas et mieux d'Etat à tous les niveaux" .

Cette mutation qui devra s'opérer sans heurts ni ruptures dans les services rendus aux citoyens n'est pas une remise en cause systématique des processus en cours.

Elle ne revêt pas le caractère d'une réforme dans le sens d'un changement

brutal des situations en vigueur, mais elle s'inscrit dans une démarche cohérente et rationnelle ayant pour but d'introduire les réajustements indispensables et de rétablir des normes consacrées par la Constitution et dont l'application a été peu ou prou dénaturée ou différée.

L'Etat sait que la décentralisation peut le délivrer d'une série d'entraves, de freins multiples qui lestent ses rouages et qui contrarient son véritable développement et l'exercice réel de son autorité.

Certes, des comportements condamnables continueront, pour un temps, d'être enregistrés, des responsabilités seront encore confiées à des agents sans grande formation adéquate préalable, certes des pratiques dispendieuses et illégales demeureront, certes enfin l'esprit partisan peut porter préjudice au fonctionnement harmonieux des services locaux ; mais est-ce pour autant jeter délibérément l'opprobre sur l'ensemble des structures et l'anathème sur toute la ressource humaine locale et renvoyer chaque fois au lendemain toutes les opportunités de redressement ?

Le rejet en bloc ne repose pas sur une évaluation lucide.

L'esprit d'émulation, de compétitivité, réside précisément dans un processus de décentralisation des moyens et de répartition des compétences bien compris.

La sphère publique dans sa globalité, avec les interactions des activités centrales et locales, les interpénétrations de leurs ressources et la complémentarité des efforts consentis ainsi que la contribution judicieuse de la sphère privée, tout cela recèle en son sein des atouts majeurs d'un formidable élan.

Cela implique évidemment une organisation solide et un exercice rigoureux du rôle de chacun.

Le risque serait d'avoir une vision erronée du futur et de ne plus avoir les moyens pour mettre en œuvre un programme d'ajustement.

Les accélérations en tous genres sont tellement rapides que certaines situations valables à un moment donné se périment et sont frappées d'obsolescence.

La décentralisation financière est un pari sur l'initiative et la responsabilité, car elle permet de libérer les réserves d'énergies locales au service du développement et de l'amélioration du cadre de vie.

La dérive financière des communes doit être jugulée pour les rendre en mesure d'affronter les défis de l'économie de marché et d'un univers de compétitivité et de concurrence.

L'évolution de plus en plus rapide des modes de vie, des moyens de communication, des circuits économiques, l'accélération imprimée par les techniques et technologies nouvelles nécessitent une adaptation continue des Collectivités Locales dans la gestion de leurs services et infrastructures.

Au risque de compromettre leur avenir et de perdre durablement leur crédibilité, les Collectivités Locales peuvent-elles se permettre de manquer un virage aussi décisif pour leur place sur l'échiquier du développement?

Disons-le sans ambages, les finances locales apparaissent à maints égards comme un parfait révélateur du niveau des évolutions que connaissent les sociétés contemporaines.

Partie prenante d'un ensemble complexe, elles sont prises dans un mouvement qui les conduit vers une nécessaire reformulation des procédures et des techniques.

Concernant la réforme fiscale si souvent annoncée, il est certes difficile d'en dénoncer l'archaïsme, la productivité médiocre, les effets de distorsions ou de désincitations, le caractère injuste, l'imbrication peu claire avec la fiscalité nationale, bref de juger la fiscalité locale comme totalement inapte à s'insérer dans une société urbaine, ouverte sur l'extérieur.

Mais combien d'ignorance encore quant aux effets réels de ce système sur l'efficacité économique ou sur l'équité; combien de méconnaissance ou de jugements sommaires à seule fin de justifier la nécessité de maintenir le « statut quo fiscal »; combien de réticences enfin à juger de l'impôt local à l'aune de l'utilité des dépenses qu'il finance, et surtout à l'aune de l'économie de marché! N'est-ce pas là une question essentielle à l'heure où les engagements croissants des Collectivités Locales dans le domaine de l'action économique, de la rénovation des équipements collectifs et du fonctionnement harmonieux des services publics, se traduiront inéluctablement par un recours accru au financement?

Comment concilier alors le pouvoir décisionnel et le pouvoir financier des collectivités territoriales dans un environnement économique en pleine recomposition et face à des reconcentrations urbaines intenses?

Questions assurément complexes sur lesquelles l'information impartiale et complète est la plus nécessaire pour réduire le champ des incertitudes et libérer celui des initiatives, de l'innovation et de la créativité.

Pour évoluer qualitativement, il ne faut pas décréter ce qui doit être réalisé.

Il faut accepter d'investir dans le développement de la connaissance ainsi que dans la formation des responsables locaux.

Investir dans le changement, c'est créer les conditions idoines pour que les différents acteurs découvrent qu'il serait bénéfique, non seulement pour l'ensemble qu'ils constituent, mais aussi pour eux-mêmes afin de se comporter autrement.

C'est préparer le terrain pour qu'ils aient les moyens et le pouvoir de transformer eux-mêmes leurs propres relations.

Cela implique à la fois qu'on leur fasse confiance et qu'on crée de la confiance pour passer d'un cercle vicieux à un cercle vertueux.

Ce renversement tendanciel n'a pas pour objectif de réduire l'Etat à la portion congrue, mais de lui donner un rôle différent : non plus de s'épuiser à "régenter" une société figée, mais celui plus difficile et plus exaltant, de l'aider à se transformer.

Annexes

Annexe n°1

Extraits de compte- rendus effectués par des membres de la Commission ad-hoc : cas des Communes d'Oran et d'El Kala.

La Commune d'Oran est une Commune qui peut se flatter de ne pas être endettée.

Les recettes globales pour l'année 2000 (budget primitif et budget supplémentaire) s'élèvent à 3.031 Millions de Dinars avec un taux de recettes fiscales de 96,16% et un taux de recettes patrimoniales de 3,84%.

Les recettes du patrimoine communal sont donc insignifiantes. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement ou dépenses obligatoires sont quatre (04) fois supérieures à celles d'équipement (80% et 20%).

La masse salariale (personnel permanent et personnel saisonnier) est de l'ordre de 70%.

Il a été suggéré, une rigueur et une maîtrise dans la gestion, un encadrement de qualité, une rentabilisation du patrimoine de la commune, la suppression de la participation au fond de Wilaya pour la jeunesse et sports et une reconversion de la Commune en opérateur économique.

Monsieur Henni a versé en outre, au dossier, un rapport complet et détaillé relatif au projet de budget de la Wilaya d'Oran pour l'année 1999.

La Commune de 3.031.000.000 Dinars

Les recettes fiscales : 96,16%

Les recettes du patrimoines communal : 3,84%

Les recettes fiscales se présentent comme suit :

- taxe sur l'activité professionnelle : 47,02%
- taxe foncière et d'assainissement : 2,50%
- versement forfaitaires 30% : 10,45%
- taxe sur la valeur ajoutée : 23,23%
- versement forfaitaire 70% : 12,98%

Total : 96,16%

Recette du patrimoine communal :

- droit de parking : stationnement

- locale de chaise
- droits de garderie
- bibliothèques
- théâtre et conservatoire
- centre culturel
- location d'immeubles
- locales Halles et Marché Pêcherie
- utilisation des bergeries (Abattoirs)
- taxe abattoirs
- cinéma

Les recettes du patrimoine communale sont insignifiants.

Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement appelés dépenses obligatoires sont quatre fois supérieur aux dépenses d'équipement. 80% et 20%

La taxe salariale : personnel permanent et personnel vacataire, est de 70%.

Dans le cas de la Commune d'El Kala, Commune littorale de 25.000 habitants, l'examen du budget primitif pour les dix premiers mois de l'an 2000 donnent la situation suivante:

- Charges totales: 37 millions de DA.
- dépenses obligatoires: 9 millions de DA(soit 22% répartis entre les prélèvements 10%, jeunesse et sports 7% , œuvres sociales 3% et fonds de garantis 2%);
- fiscalité calculée: 40millions de DA;
- biens propres: 6 millions de DA.

S'agissant du budget supplémentaire., on relève:

- - Charges totales: 42 millions de DA.
- dépenses obligatoires: 1,1 millions de DA;
- fiscalité: 40 millions de DA;
- biens propres: 10 millions de DA.

Les produits fiscaux sont à 80% absorbés par la masse salariale (262 salariés au total.).

Le budget est considéré comme équilibré, la Commune ne bénéficiant pas de subventions du FCCL.

La Commune a connu deux séries d'assainissement financier, l'une en 1992(60 millions de DA) et l'autre en 2000 (35 millions de DA).

Les PCD qui sont de l'ordre de 57 millions de DA sont affectés en totalité à deux projets : deux tronçons de routes vers les plages.

Les tâches liées à l'entretien des équipements nécessitent plus de 200 millions de DA, alors que le budget de la Commune est de l'ordre de 370 millions de DA.

Annexe n°2

La taxe foncière et ses impacts:

Les expériences des pays développés ont montré la pertinence de la politique en tant qu'outil de régulation du marché de l'immobilier.

Cette politique de lutte contre la spéculation, assure un meilleur encadrement de l'occupation des sols et de l'aménagement du territoire.

A titre illustratif, deux communes canadiennes valorisent leurs ressources foncières par des taxes adaptées à leur vocation respective (taxe foncière et taxe sur les activités commerciales). Il s'agit des communes de Rosemont et Jean Talon de l'agglomération de Montréal (Canada).

Rosemont est une Commune riche de l'agglomération de Montréal. Elle a un caractère strictement résidentiel avec de nombreuses maisons individuelles.

Jean Talon est un quartier de Montréal, très animé, on y trouve de nombreux commerces et peu de maisons individuelles.

Paradoxalement, les maisons coûtent plus cher à Jean Talon qu'à Rosemont où la qualité du cadre de vie est nettement meilleure.

Ce paradoxe peut trouver son explication dans le fait que les taxes financières sont très élevées à Rosemont, ce qui permet à la Commune d'offrir à ses administrés une prestation de qualité.

Ce qui compte pour vivre à ce Rosemont, ce n'est pas la capacité à acheter une maison mais la capacité à payer ses impôts (taxe foncière).

Par contre, à Jean Talon la Commune tire l'essentiel de ses revenus des taxes sur les activités commerciales. Dans ce cas, les taxes foncières modérées deviennent attractives pour les populations.

Cet exemple montre que la taxe foncière peut influencer sur le marché immobilier, de manière significative.

Annexe n°3

Programme du Gouvernement / Septembre 2000
Chapitre IV : La réhabilitation des Collectivités Locales.

La décentralisation est un atout à promouvoir dans la démarche démocratique et d'économie de marché. Elle renforce les opportunités de participation de la société à la conduite de ses affaires ; elle permet de projeter, à une . Ce sont là autant de raisons qui dictent à notre pays d'engager, dès à présent, un processus profond et à moyen terme de dynamisation de la place et du rôle des collectivités locales. Ce processus, le Gouvernement entend le promouvoir par une série d'actions complémentaires.

1- La refonte des lois relatives à la Commune et à la Wilaya :

Cette refonte que le Gouvernement entend proposer dans de proches délais tendra à :

- *-i. adapter l'administration locale aux réalités du pluralisme politique tout en préservant les exigences*
- *d'impartialité, de transparence et de pérennité du Service Public ;*
- *ii. consolider l'administration locale comme espace d'exercice de la représentative et de la démocratie et comme cadre d'affirmation de la crédibilité de l'Etat,*
- *iii. souligner la place de la décentralisation dans le processus de développement national ;*

dimension réelle, les besoins de la société qui sont à satisfaire ; enfin, elle ouvre le champ à la compétition et donc à l'efficacité, dans l'attrait de l'investissement et dans la promotion du développement

- *iv. promouvoir l'exercice du contrôle comme moyen de protection des agents de l'administration locale et de garantie de la légalité de leurs actes.*

2- la rationalisation de l'apport des Collectivités Locales:

la rationalisation de l'apport des Collectivités Locales sera promue autant en ce qui concerne la gestion de la vie locale qu'en ce qui concerne le concours au développement national.

- *s'agissant du premier de ces objectifs, le Gouvernement veillera à :*
- *i. consolider la formation des agents des services communaux et notamment des services techniques et procéder au recyclage des administrateurs (cette action qui s'étalera sur le moyen terme portera en première phase sur les personnels des 250 communes de plus de 30.000 habitants) ;*

- *i. développer les différents services de police communale (hygiène, urbanisme...) en accompagnement à la valorisation des missions d'inspection et de contrôle ;*
- *iii. améliorer les prestations aux citoyens en terme de diligence dans le traitement des requêtes, de motivation des décisions et d'humanisation du service public local ;*
- *iv. poursuivre la modernisation de l'état civil ;*
- *v. moderniser la carte national d'identité dans le but de prendre en charge, à travers ce document, l'allègement des procédures de constitution de certains dossiers administratifs.*

• S'agissant de l'amélioration du concours des Collectivités Locales au développement national, le Gouvernement veillera à :

- *i. renforcer sous l'autorité du Wali, représentant unique du Gouvernement, la vocation homogène et efficace de l'exécutif de Wilaya en tant que rouage important pour l'exécution de la politique nationale et pour la valorisation des potentialités locales ;*
- *ii. renforcer la planification du développement et de l'aménagement*

du territoire au niveau de la Commune et de la Wilaya ;

- *iii. promouvoir la complémentarité et la solidarité dans le développement entre collectivités territoriales voisines, en associant l'Administration et les élus à l'émergence de pôles de développement intercommunaux ou régionaux homogènes.*

3 : l'amélioration des capacités financières des Collectivités Locales:

La place et le rôle ainsi définis pour les Collectivités Locales ne sauraient naturellement aboutir, en l'état actuel finances, que ce soit du fait de la conjoncture, que ce soit du fait du manque de rationalité dans l'utilisation des moyens ou que ce soit enfin du fait de l'organisation et de la répartition des ressources fiscales entre les niveaux central et local de l'Etat. Une prise en charge, une réorganisation et une révision s'imposent face à cette situation. Dans ce contexte, le Gouvernement entend agir dans diverses directions complémentaires et notamment:

- i)- apporter une solution graduelle et définitive mais aussi exceptionnelle, à l'endettement des communes et cela, par les concours financiers requis sur la base d'une étude des dossiers ;*
- ii)- améliorer la gestion comptable et la transparence des finances communales ;*

iii)- dégager une contrepartie aux dépenses sectorielles prises en charge par les communes sans ressources compensatoires comme c'est le cas dans le domaine de l'éducation par exemple ;

iv)- amener les communes à recouvrer réellement leurs propres créances souvent impayées depuis des années en matière foncière ou locative ;

v)- valoriser le patrimoine communal foncier et immobilier lors de sa location, de sa concession ou de sa cession ;

vi)- rationaliser les dépenses communales et la gestion de leurs services ;

vii)- accroître les ressources financières des communes en les responsabilisant davantage dans la détermination de l'assiette fiscale, dans la fixation de certains taux d'imposition et dans le recouvrement des impôts et taxes ;

viii)- doter les Collectivités Locales des moyens financiers leur permettant la réalisation de leurs objectifs dans le cadre des programmes communaux de développement".

4. Le renforcement de la participation des citoyens à la prise en charge des affaires locales :

Dans le respect des missions dévolues à l'Administration et aux élus locaux, le mouvement associatif a un rôle important à assumer dans la prise en charge des affaires locales. La promotion de la participation de la société sera de nature à ancrer davantage l'esprit civique, à

permettre aux citoyens de prendre connaissance des difficultés à surmonter et, partant, de réduire le mécontentement, à améliorer la prise en charge des affaires aux niveaux des quartiers et des villages ou au niveau de certaines catégories sociales et notamment la jeunesse et enfin, à mettre encore mieux en valeur l'esprit de solidarité qui distingue notre société. Le Gouvernement entend promouvoir cette participation dans un environnement sain et utile pour la collectivité. C'est dans ce même esprit que s'inscrira la révision des lois sur les associations, sur les quêtes et autres lois régissant la vie publique

Annexe n°4

Tableaux statistiques

Structure des ressources des collectivités locales

1. impôts directs :

Nature de la ressource	Références juridiques	Taux	Etat	Bénéficiaires			Observation
				Collectivités locales			
				Communes	Wilayas	FCCL	
Taxes sur l'activité professionnelle (TAP) (TAIC + TANC)	- Loi de finances 1996 - Article 217 du code des impôts directs	2,55% du chiffre d'affaires	-	1,66%	0,75	0,14%	
Versement forfaitaire (VF)	-Articles 208 a 216 du C.I.D -Arrêté interministériel n°51 du 21/01/1995	6% de la masse salariale	-	60% centralisés +30% localisés	20%	20%	- 7/10 centralisés au FCCL et repartis sous forme de solidarité et versés directement aux budgets communaux
Taxe foncière	- Article 248 a 261 du C.I.D Arrêté interministériel du 24/05/1994 portant classement des communes		-	100%	-	-	Cette taxe concerne le foncier bâti et non bâti calculée sur la superficie du bien
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (ex taxe) d'assainissement)	- Article 263 du C.I.D						
Impôts sur le patrimoine	- Article 214 du C.I.D	-Biens immobiliers bâtis et non bâtis -Biens mobiliers	- 60% Etat 20% fonds national du logement	20%			Cet impôt n'a jamais été recouvré depuis sa création
Droits de fêtes	- Article 36 loi de finances 2001	-		100%			Modifiant et complétant la loi de finances de 1966 et 1986

2. Impôts indirects :

Nature de la ressource	Références juridiques	Taux	Etat	Bénéficiaires			Observation
				Collectivités locales			
				Communes	Wilayas	FCCL	
Taxes sur la valeur ajoutée (TVA) Ex : (TUGP+TUGPS)	- Article 161 du code des taxes sur le chiffre d'affaires		85%	5%	-	10%	
Taxe d'abatage	-Articles 446 du code des impôts indirects	- 4,50 DA communes - 0,50DA fonds protection de la santé animale	-	100%	-	-	
Taxe spéciale sur les affiches et plaques professionnelles	- Article 56 et 57 de la loi de finances 2000		-	100%	-	-	

Situation financière des collectivités locales (Exercice 1999)

I- Communes :**(En millions de DA)**

Nature des recettes	Montant
1- Impôts directs	
* Taxe sur l'activité professionnelle	18.350
* Taxe foncière/Taxe d'assainissement	1.723
* Versement forfaitaire (30%) versé directement aux budgets communaux (localisé)	6.732
2- Impôts indirects	
* Taxe sur la valeur ajoutée	8.634
* Taxe d'abattage	544
3- produits domaniaux et patrimoine	4.042
Total (01+02+03)	40.025
4- Intervention F.C.C.L	
* Péréquation	
* Versement forfaitaire centralisé et	
* Subvention d'équilibre	
Total général	61.725

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

II- Wilayas :**(En millions de DA)**

Nature des recettes	Montants
Taxe sur l'activité professionnelle (T.A.P)	13.681
Versement forfaitaire (VF)	2.900
Subvention de péréquation	1.000
Contribution des communes au fonds de Wilaya de promotion des initiatives de la jeunesse et des pratiques sportives (affectée, transitant seulement par le budget de Wilaya)	3.000
Autres produits (excédents des années antérieures, autres subventions...)	6.519
Total général	27.100

Source : Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

Répartition de la péréquation par catégorie de communes (1998)

Catégories de communes	Nombre de communes bénéficiaires	Montant allouée (En DA)	Montant par Commune (En DA)
1. Communes dont ratio de 401 à 620 DA	210	306.000.000	1.457.142
2. Communes dont ratio de 101 à 400 DA	647	2.639.531.000	4.079.646
3. Communes dont ratio inférieur à 100 DA	248	1.054.469.000	4.251.891
Total	1105	4.000.000.000	

Source : Ministère des Finances**Endettement des communes :****(En Millions de DA)**

Exercices	Fonctionnement	Equipement	Total
31.12.1995	1.414	3.548	4.962
1996	1.596	2.778	4.374
1997	2.996	5.084	8.053
1998	610	823	1.433
Total	6.589	12.233	18.822

Source : Source Ministère des Finances

Recettes des communes**(En Millions de DA)**

Exercices	Ressources						
	Fiscalité	Patrimoine	Sub.FCCL	Sub.w	PCD	Total	Total PCD
1995	38.306	7.600	24.332	6.600	18.800	25.638	76.838
1996	37.633	7.937	21.287	2.000	20.721	89.578	68.357
1997	39.471	7.222	21.815	2.500	20.850	91.858	71.008
1998	43.564	9.787	22.314	2.000	21.000	98.615	77.615
1999	47.655	8.887	22.000	2.000	24.000	104.542	80.542
Total	206.629	41.383	111.742	15.100	105.371	480.231	74.8360

Source : Source Ministère des Finances

Niveau de qualification des personnels des Collectivités Locales
1. Wilayas et daïras

	Wilayas	Daïra	Total	
	Effectif	Effectif	Effectif	%
Ni Lire /écrire	2817	1474	4291	14.4
Primaire	3.306	1550	4.852	16.3
Moyen	4.196	3.314	7.510	25.3
Secondaire	5146	3869	9.015	30.3
Technicien	214	101	315	1.1
Technicien supérieur	147	52	199	0.7
Ingénieur d'application	96	36	132	0.4
Licence	1761	1234	2995	10.1
Ingénieur d'Etat	161	56	217	0.7
Architecte	23	06	29	0.1
Vétérinaire	01	00	01	0.0
Autres	121	43	164	0.6
Cycle court	00	01	01	0.0
Total	17.989	11.732	228.721	100.0

2. Communes

	Administration	Technique	Autres	Total	
	Effectif	Effectif	Effectif	Effectifs	%
Ni Lire /écrire	7360	38146	2353	47859	38.99
Primaire	9147	22581	1241	32969	26.86
Moyen	15702	5066	308	21076	17.17
Secondaire	13761	1604	41	15406	12.55
Tech/ing.Application	655	1551	26	2232	1.82
Licence	1871	59	07	1937	1.58
Ingénieur d'état	194	459	04	657	0.54
Architecte	32	238	01	271	0.22
Vétérinaire	35	38	01	74	0.06
Autres	243	29	01	273	0.22
Total	49.000	69.771	3.983	122.754	100.0

Source : CENEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Collectivités Locales: Personnel sans niveau de qualification

Niveaux	Année 1996	Année 1999
Sans aucun niveau	46.72 %	37.49%
Niveau primaire	25.52 %	27.54%
Moyen	13.17 %	17.71%
Total	85.41 %	82.74%

Source : CENEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Répartition des effectifs par activités:

Services administratifs	%	Services techniques	%	Autres services	%
Administration Générale	16.21		04.56	Etat civil	10.69
Finances	05.34	Etudes et Urbanisme	40.04	Sport et social	04.36
Cabinet du PAPC	01.21	Voirie/entretien	06.02	Autres	07.93
Secrétariat général	03.63	Environnement			
Total	26.40		50.62		22.98

Source : CeNEAP: Etude sur l'encadrement de la Wilaya, de la Daïra et de la commune- Juillet 2000.

Annexe n°5

Journées "rencontres-débats" : Questions classées par thèmes -

Thèmes retenus -

- La réhabilitation des Collectivités Locales à travers le programme du Gouvernement .
- Les implications financières de la décentralisation et de l'organisation territoriale.
- La dynamique financière, vecteur du développement local.
- L'adéquation " Missions – Ressources" des collectivités locales.
- Le FCCL et le système de solidarité : pour une approche nouvelle .
- Le nouveau rôle de l'Etat et des collectivités locales.
- Finances locales et fiscalité : quelle réforme ?
- Un support juridique adapté.
- De la bonne gouvernance et de la démocratie participative.
- La qualité du service public, finalité de l'Administration Locale.

La réhabilitation des Collectivités Locales à travers le programme du Gouvernement :

1. Des huit mesures prévues dans le programme du Gouvernement concernant l'amélioration des capacités financières des collectivités locales, deux d'entre elles peuvent avoir un impact significatif; celles qui visent à:

- *"accroître les ressources financières des communes en les responsabilisant davantage dans la détermination de l'assiette fiscale, dans la fixation de certains taux d'imposition et dans le recouvrement des impôts et taxes;*

- *doter les Collectivités Locales de moyens financiers leur permettant la réalisation de leurs objectifs dans le cadre de programmes communaux de développement"*.

Cette stratégie financière maintes fois abordée par des commissions et différents groupes de travail suppose-t-elle qu'il faille laisser les Collectivités Locales s'administrer librement dans le respect de la légalité, mais indépendamment de toute tutelle exercée a priori par l'Etat? Quid alors des règles prudentielles? **MF- MI**⁴⁷

⁴⁷ MI : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, MF : Ministère des Finances

2. *"Apporter une solution graduelle et définitive mais aussi exceptionnelle, à l'endettement des communes et cela ,par les concours financiers requis sur la base d'une étude des dossiers"* est une des actions préconisées par le Gouvernement dans son programme relatif notamment à. l'amélioration des capacités financières des collectivités locales.

En quoi consiste cette solution exceptionnelle? Comment éviter à nouveau l'endettement en cas de solution définitive? **MF- MI**

3. S'agissant de l'amélioration du concours des Collectivités Locales au développement

national, le programme du Gouvernement souligne qu'il faut veiller à *"renforcer la planification du développement et de l'aménagement du territoire au niveau de la Commune et de la Wilaya"*.

Comment envisagez-vous ce renforcement et quelles sont les mesures pratiques à prendre pour la concrétisation de cette orientation?

MAT- DP⁴⁸

4. Le Gouvernement souligne, dans le chapitre IV de son programme relatif à la réhabilitation des

⁴⁸ MAT: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, DP: Délégation à la Planification.

collectivités locales, qu'il veillera "à promouvoir la complémentarité et la solidarité dans le développement entre collectivités territoriales voisines, en associant l'administration et les élus à l'émergence de pôles de développement intercommunaux ou de régions homogènes".

Est-ce que l'intercommunalité prévue dans le code communal de 1967 a connu des cas d'application pratique et peut-elle ne pas aboutir à la suppression de communes?

Par ailleurs, l'opportunité de s'interroger sur l'intérêt d'envisager un échelon régional, c'est-à-dire de créer de nouvelles collectivités territoriales intermédiaires entre l'Etat et les Wilayas ne passe-t-elle pas par la nécessité de définir avec précision la vocation et le rôle à assigner à cet échelon dans le développement économique global? **MI- MAT -DP**

Les implications financières de la décentralisation et de l'organisation territoriale :

5. L'un des objectifs de la décentralisation est d'octroyer une autonomie de moyens aux collectivités locales. Autonomes elles gagneraient en crédibilité vis-à-vis des citoyens dont la mobilisation serait plus sûre et

l'intérêt plus accru quant à leur participation aux affaires locales.

Pensez-vous que l'autonomie et la responsabilisation des communes constituent des facteurs d'efficacité dans la gestion communale? **MI**

6. Dans le cadre d'une évolution qualitative de la gestion des finances locales, pourquoi le transfert de compétences multiples au profit des Collectivités Locales depuis les réformes de 1967 et de 1969 ne s'est-il pas accompagné de transfert des moyens financiers adéquats ?

Comment réduire la dépendance des Collectivités Locales vis-à-vis de l'Etat pour leur permettre de faire face aux problèmes innombrables soulevés par les citoyens ? **MI MF**

7. Si l'on compare la Commune et la Wilaya, et si le principe de la décentralisation doit recevoir à tous les niveaux son plein effet, est-ce que cela n'implique pas une responsabilité plus grande de l'APW dans l'élaboration et dans l'exécution de son budget? **MI**

8. Depuis le dernier découpage de 1984, l'évolution des nouvelles communes aux plans de leur situation financière, de leur degré d'équipement et de leur situation socio-économique a mis en relief la

reproduction des inégalités et le maintien des communes "deshéritées" dans un cadre d'étroite dépendance des subventions de l'Etat.

On relève que 83% des communes classées « zones à promouvoir », autrement dit, communes déshéritées, ont été promues en 1984.

La carte sociale de l'Algérie souligne, par ailleurs, que 85% des communes classées parmi les plus pauvres du pays sont également issues du découpage de 1984.

La sous-administration locale, les difficultés économiques et financières post-indépendance ont amené les pouvoirs publics à réduire massivement le nombre de communes qui est passé de 1578 à 632.

Est-ce que cette option ou une autre visant ces mêmes objectifs peut être envisagée pour dépasser cette contrainte? **MI**

9. Le découpage de 1984 dont les effets se font encore sentir sur la vie des Collectivités Locales peut-il être remis en cause ou revu dans les circonstances actuelles ?

Est-ce que l'intercommunalité prévue en 1967 sous forme de

groupements ou de syndicats de communes et en 1990 sous le libellé de coopération intercommunale ne peut pas constituer une réponse à l'émiettement du découpage communal ?

Y a-t-il des dispositions qui sont prévues pour mettre fin à cette situation et établir des repères précis pour appréhender à l'avenir les responsabilités de chaque niveau institutionnel ? **MI**

10. La rationalisation de la gestion communale passe, entre autres, par une valorisation du patrimoine, un mode de gestion approprié et la mise en place d'organigrammes-types assortis de tableaux des effectifs.

S'agit-il à travers un organigramme-type, de parvenir à une réduction des charges de personnel ou de mettre en évidence la faiblesse des dépenses de fonctionnement et la faiblesse de l'encadrement administratif et technique des communes ?

La systématisation étant porteuse d'erreurs, est-ce que la classification des communes en grandes catégories peut faire oublier la diversité des communes, étant entendu que certaines d'entre-elles sont de taille insignifiante et se

prêteraient difficilement à l'application d'un organigramme-type?

Par ailleurs, quel schéma prévoir pour les grandes communes au vu d'une gestion adaptée aux réalités et spécificités? **MI**

La dynamique financière, vecteur du développement local

11. Dans le projet "Demain, l'Algérie", concernant les instruments institutionnels de l'Aménagement du Territoire, il est fait état de nouveaux espaces de planification: l'aire régionale et les communautés de communes.

Quelles sont les implications d'une telle approche et quels en sont les enjeux? **MAT DP**

12. Dans le projet "Demain, l'Algérie", il est affirmé que *"les finances locales en tant que système n'existent plus. A force de revoir les mécanismes par touches, de triturer les bases, les coefficients et les taux, on a fini par dérégler l'ensemble et rendre opaque, instable et illisible l'ensemble du cadre financier des collectivités locales"*.

Quels sont les impacts majeurs d'un tel constat sur l'Aménagement du Territoire et sur le développement durable? **MAT**

13. Dans l'interview vous avez accordée au Quotidien d'Oran, vous avez souligné l'importance

des programmes de développement local lancés récemment et vous avez signalé les difficultés rencontrées sur le terrain dans leur réalisation.

Qu'elle est la teneur de ces programmes? Quelle est la nature de ces difficultés? et quel rôle doivent jouer les Collectivités Locales dans la mise en œuvre de ces programmes? **MF**

14. Lors des rencontres régionales organisées par votre Département Ministériel et entrant dans le cadre de la concrétisation de votre programme d'action, l'accent a été mis sur la maîtrise de la gestion des Collectivités Locales en soulignant qu'il fallait mettre fin à la confusion qui entoure cette gestion afin d'amorcer une phase nouvelle à même de rétablir l'autorité et la crédibilité de l'Etat.

Pouvez-vous, Monsieur le Ministre d'Etat, nous donner à ce sujet des précisions utiles? **MI**

15. Quelle évolution imprimer à la structure centrale de planification en fonction des nouveaux rapports Etat/collectivités locales, et quelle adaptation prévoir aux nouvelles procédures d'allocation des ressources dans le cadre de la décentralisation des compétences? **DP**

16. L'ouverture à l'économie de marché n'implique-t-elle pas une révision globale des nomenclatures actuelles de l'investissement auprès de l'organe central de planification?

DP

17. Certains projets de développement exigent de nouveaux espaces de planification intéressant soit plusieurs Wilayas, soit plusieurs communes.

La question du réaménagement des PCD au profit de plans plus larges et plus adaptés aux impératifs économiques, n'est-elle pas une donnée à prendre en charge dans la cadre de la rationalité et de l'efficacité quant à l'utilisation des ressources? **DP**

MF

18. Quand on parle de refonte de la fiscalité locale on fait état également d'un nouveau système de planification.

Qu'est-ce qu'on entend par nouveau système de planification?

DP- MF

19. Dans le cadre de la promotion de l'investissement, et en application du code des investissements qui précise la nature et l'étendue des avantages et encouragements liés au régime général et au régime particulier des investissements les Collectivités

Locales circonscrites dans les zones à promouvoir et les zones d'expansion économique sont appelées à réorienter leurs actions et à rentrer en compétition dans le domaine de l'attraction de l'investissement.

Quelle est la stratégie partenariats à promouvoir et quelles sont les aides étatiques à consentir pour que les Collectivités Locales s'ouvrent aux nouveaux agents du développement : promoteurs d'investissements et partenaires financiers ? **MF**

L' adéquatation " Missions – Ressources " des collectivités locales:

20. Lorsque vous déclarez dans "Alger, capitale du 21^{ème} siècle" : « *L'élargissement des ressources propres des collectivités locales, à travers l'organisation de la fiscalité locale devrait en outre être renforcée par la promotion des ressources anticipées qu' ouvre l'accès au marché financier* », pouvez-vous, Monsieur le Ministre nous éclairer davantage sur la notion de "*la promotion des ressources anticipées*" ?

MAT

21. Lors de votre visite à Oran, en date du 21 mars 2001, vous avez déclaré aux opérateurs économiques que "*Le Gouvernement*

est décidé à alléger les prélèvements obligatoires sur les entreprises et que cette mesure sera effective avant la prochaine loi de finances."

Monsieur le Président de la République, dans son discours aux cadres de la Nation, en date du 26 avril 2001 a déclaré " *pour mettre à contribution le secteur privé et motiver les investisseurs, nous avons prévu de réduire puis de supprimer la Taxe Spécifique Additionnelle et le Versement forfaitaire*".

Quelles seront, selon vous, les retombées sur les finances des collectivités locales? **MF**

22. Monsieur le Ministre d'Etat, s'agissant de l'endettement des communes, vous avez fustigé certains « comportements inacceptables » et annoncé dans le cadre d'un assainissement de la situation que les dépenses des communes déficitaires seront soumises à autorisation préalable de la tutelle.

Quelle est l'efficacité d'une telle mesure lorsque cette procédure vise environ 1280 communes déficitaires ?

En outre, cela ne va-t-il pas à l'encontre du principe constitutionnel relatif à la décentralisation ? **MI**

23. Parmi les mesures prévues dans le cadre de la mise à niveau des communes, figure principalement l'instauration de contrats de performance destiné à lier l'Etat à la collectivité locale et signifiant que l'APC qui aspire à être éligible à l'aide de l'Etat s'engage à réaliser des performances et ce, en améliorant ses recettes sous toutes ses formes.

Quand on connaît que la majorité des communes du pays n' échappe pas à la récession; n y a-t-il pas lieu de s'interroger sur la faisabilité de la démarche? **MI**

24. Il est dit aussi que tant que le déficit n'est pas le résultat d'une mauvaise gestion, l'Etat continuera à soutenir financièrement les communes.

Comment garantir cette exigence quand on connaît le niveau d'encadrement et le niveau de qualification des collectivités locales? **MI**

25. La loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la Commune, censée "codifier" les nouveaux rapports entre l'Etat et la collectivité locale n'a pas modifié les conditions d'accès de cette entité aux ressources financières destinées à lui assurer une plus grande

autonomie de gestion des affaires économiques locales.

Alors qu'aucun dispositif n'est venu modifier les modalités de transfert des ressources vers les Collectivités Locales, les missions aux plans économique, social et culturel ont donné lieu à des dispositions expresses qui consacrent pleinement sa responsabilité.

Dans le cadre de la révision des lois relatives à la Commune et à la Wilaya, est-ce que les aspects ayant trait à l'adéquation entre les missions et les moyens des Collectivités Locales seront pris en charge et comment? **MI**

26. Une gestion efficace des ressources financières des Collectivités Locales ne passe-t-elle pas par :

- un renforcement de l'encadrement technique?
- un effort de formation important pour veiller à ce que les autorités locales puissent tirer parti des gisements fiscaux mis à leur disposition?
- la modernisation et l'informatisation de l'administration locale?

Y a-t-il un programme d'actions dans ce sens et quelles en sont les échéances? **MI MF**

27. Le potentiel humain actuel des Collectivités Locales se caractérise par une sous-qualification chronique, une instabilité et une dévalorisation des emplois et une action de formation et de perfectionnement très insuffisante. De plus, s'agissant du personnel chargé des finances locales, la situation est encore plus préoccupante. La dernière enquête du CeNEAP, évalue le taux d'encadrement de ce personnel à 3%, un taux non significatif puisqu'il se base sur la classification administrative et non sur celle du grade.

Ce constat est aggravé par le manque d'organisation des instruments et outils de gestion.

Dans ces conditions, comment garantir le succès des réformes et comment escompter une évolution positive de la gestion des finances locales? **MI**

28. Dans toute entreprise, tout gravite autour de la capacité des hommes. L'évolution de la gestion des finances locales ne peut se concevoir sans la qualité de la ressource humaine et singulièrement dans une perspective d'économie de marché. A cet égard où en est le projet de fonction publique territoriale?

comment concilier la prise en compte des spécificités, l'amélioration des conditions de recrutement des agents locaux et l'exigence d'une formation adéquate? **MI**

29. Pour les besoins de formation en matière de finances locales dans les collectivités territoriales, n'est-il nécessaire de mettre en place un management de proximité?

A cet effet, n'y a-t-il pas lieu d'identifier avec précision le système " finances locales" selon un référentiel intégrant les clients, les produits, les processus et les technologies utilisées? **MI**

Le FCCL et le système de solidarité : une approche nouvelle :

30. Comment adapter le Fonds Commun des Collectivités Locales(F.C.C.L) au nouvel environnement? et quelles sont les mutations indispensables à opérer à court terme pour accroître les possibilités d'intervention des collectivités 'locales dans le cadre d'un développement répondant aux mécanismes du marché.? **MI - MF**

31. Dans "Alger , capitale du 21^{ème} siècle ", plusieurs avantages sont signalés concernant la création d'une Caisse de Crédit Local conçue pour être à terme un crédit

mutualiste des collectivités locales. Il est précisé que" *la rationalisation du système encore en vigueur, selon les règles de l'économie de marché et dans le sens de la plus grande implication des responsables locaux dans la gestion de leurs moyens financiers, peut être utilement appuyée et facilitée par la création d'une Caisse de Crédit local*"

Peut-on avoir des précisions concernant la mise en place de cette Caisse? et qu'advient-il du F.C.C.L.? **MAT**

32. Il est admis que la décentralisation constitue un préalable incontournable au renforcement de l'exercice du pouvoir local.

A ce propos, le principe de la péréquation actuelle constitue-t-il réellement une réponse appropriée à l'esprit de la décentralisation des compétences **locales?**

Par ailleurs, ce système de péréquation, est-t-il objectivement à même d'assurer un équilibre entre les ressources et les charges des collectivités locales?

La nécessité d'un développement harmonieux des Collectivités Locales n'impose-t-elle pas en réalité une redéfinition des mécanismes de calcul de cette péréquation? MI

Le nouveau rôle de l'Etat et des collectivités locales

33. Quelles sont les mesures susceptibles d'être prises pour réorienter l'utilisation des budgets propres des Collectivités Locales vers la prise en charge des actions de développement et d'amélioration du cadre de vie des citoyens ?

Quel rôle peut jouer éventuellement l'Etat dans la réussite de ce processus ? **MI MF**

34. Depuis des décennies, on évoque la nécessité de déterminer clairement les relations entre l'Etat et les Collectivités Locales et on impute la plupart des dysfonctionnements à cette confusion dans les compétences.

Y-a t-il des dispositions qui sont prévues pour mettre fin à cette situation et établir des repères pour appréhender à l'avenir les responsabilités de chaque niveau institutionnel ? **MF MAT**

35. Une bonne gestion des finances locales renvoie au nouveau rôle de l'Etat et des collectivités locales.

La démocratie locale doit permettre à l'administration de proximité de bénéficier de tous les moyens lui permettant d'accomplir les importantes missions qui lui sont dévolues. L'Etat, en se délestant de certaines charges assumerait plus efficacement son rôle d'animation , de coordination , de contrôle et de régulation.

A cette fin, comment rendre les collectivités territoriales aptes à faire fructifier leurs ressources et à entrer dans le cercle vertueux de la compétitivité et de la modernité ? **MI MF**

36. Les mesures de corrections successives qu'a eu à subir le schéma fiscal initial n'ont pas modifié de façon notable la structure des recettes qui demeure à prédominance de la fiscalité indirecte par rapport à la fiscalité directe.

Quels sont les enseignements à tirer de l'expérience de pays tiers pour hâter la réforme fiscale? **MF**

Finances locales et fiscalité : quelle réforme ?

37. Dans l'interview que vous avez accordée au Quotidien d'Oran vous avez annoncé, parmi les chantiers engagés par votre Département ministériel, la mise en œuvre de la réforme de l'administration fiscale

et celle du processus budgétaire. Ces deux réformes ont pour objectif de lever les dysfonctionnements au niveau central et local pour améliorer la recette et l'efficacité de la dépense. Pourriez-vous, Monsieur le Ministre, nous fournir quelques précisions sur les axes principaux de ces réformes et sur les actions à engager au profit des collectivités locales? **MF**

38. Lors des différents regroupements régionaux vous avez évoqué la mise en place de contrats obligeant les communes à réaliser des objectifs concrets en matière de recettes fiscales et de recouvrement d'impôts.

Est-ce que les contrats de performance vont s'appuyer sur des programmes d'action liés à des objectifs de maximisation des recettes et de minimisation des coûts des dépenses?

Est-ce que ces contrats de performance vont tenir compte des spécificités de chaque Commune en rapport avec les critères d'évaluation communément établis économiquement rentable, socialement acceptable et écologiquement durable? **MI**

39. La problématique de la réforme des finances publiques

locales ne saurait se réduire, à la seule perspective d'une maîtrise comptable des déficits. Appréhendée dans un contexte de resserrement des ressources financières du pays, elle reposerait alors sur une hypothèse partielle inhérente à une situation conjoncturelle.

La problématique de la réforme des finances publiques locales soulève la question de la réelle perception du rôle et de la dimension de la collectivité locale comme vecteur du développement national et non plus seulement comme échelon subalterne d'une hiérarchie administrative.

Une vision dynamique de la réforme des finances publiques locales intègre au contraire la question du partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, dans une stratégie nationale de développement en mutation, où ces dernières devraient jouer un rôle actif pour la réussite de ce processus.

En d'autres termes, la réforme des finances publiques locales, dans un contexte de mutations multidimensionnelles, aussi bien internes qu'externes, devrait graviter autour de cette question apparemment banale: Qui mieux

que l'échelon local est à même d'exprimer et de satisfaire les besoins des citoyens ?

Nous souhaiterions avoir votre sentiment sur ce sujet ? **MF MI**

40. L'Etat, dit-on, doit se dessaisir d'un certain nombre d'impositions pour les transférer aux collectivités locales. Cette opération aura pour but d'améliorer la situation financière des Wilayas et des communes et de réduire, par voie de conséquence les subventions de fonctionnement et d'équipement accordées systématiquement par l'Etat. Si cette option est admise, le problème serait alors de savoir quels seront les impôts transférables ?

Le transfert des impôts de l'Etat vers les Collectivités Locales ne peut s'opérer que sur les impôts localisables, autrement dit, sur les prélèvements dont l'assiette est facilement rattachable à la collectivité locale.

Certains impôts qui sont actuellement du ressort de l'Etat, figurent dans ce lot, à savoir, l'impôt sur les traitements et salaires, les droits d'enregistrement et de timbre.

N'est-il pas plus équitable que le produit de ces taxes revienne à la

Commune au même titre que la taxe foncière ?

Qu'elle est votre appréciation sur cette option ? **MF MI**

41. Lors du regroupement régional tenu à Blida au mois de Janvier 2001, il a été déclaré que la fiscalité locale sera complètement revue, et qu'en matière de code fiscal communal, des mesures visant à donner plus de facilités aux communes pour le recouvrement et l'amélioration de leurs recettes fiscales seront prises prochainement.

Pouvez-vous nous donner plus de précisions à ce sujet ?

La question des gisements fiscaux communaux non exploités a été également abordée; que vise t-on plus particulièrement ? **MI**

42. Dans le même ordre d'idées, il a été fait état de l'instauration d'un nouveau concept devant lier l'Etat à sa cellule de base, celui du contrat de performance ayant pour objectif principal de faire face à la dérive financière des communes.

Ce projet n'est-il pas un renforcement de la tutelle alors qu'on parle d'octroyer plus d'autonomie aux Collectivités Locales?

D'autre part, à supposer que certaines communes ne

parviennent pas à respecter les termes dudit contrat, quid a des mesures qui seront prises et des effets induits sur leur situation en général ? **MI**

43. La réforme de la fiscalité est devenue un thème récurrent. Très souvent annoncée, elle est sans cesse reportée.

Quelles sont les raisons qui justifient cette situation dilatoire. Quelles sont les difficultés qui ont empêché la mise en oeuvre des conclusions des différentes commissions qui se sont penchées sur la question? **MF MI**

44. Monsieur le Ministre, vous avez déclaré récemment qu'il n'y a pas de politique fiscale, mais qu'il faut une nouvelle politique fiscale pour notre pays.

Quelle en est la problématique de base et quelles sont les idées-forces qui la sous-tendent? **MF**

45. La fiscalité est un domaine financier donc à connotation mathématique. Peut-on connaître les termes de l'équation de la réforme fiscale projetée? **MF**

46. La fiscalité est restée paradoxalement en retrait par rapport à certains secteurs qui ont connu des mutations certaines.

Comment la situer dans le sillage des grandes réformes? **MF**

47. Il est dit que les finances locales se présentent à maints égards comme un parfait vecteur des évolutions que connaissent les sociétés contemporaines. Partie intégrante des finances publiques, elles constituent un des éléments permettant d'évaluer le processus d'accomplissement de la décentralisation, d'apprécier les mutations des structures locales et leurs aptitudes à conduire et à promouvoir le développement de l'action locale.

Partie prenante donc d'un ensemble, la gestion des finances locales ne soulève t-elle pas une question de reformulation des procédures et des techniques, ou en d'autres termes, un problème de réforme de la fiscalité? **MF**

48. Dans le rapport de la Sous-Commission 'finalités économiques de la fiscalité', il est signalé, à propos de la problématique de la réforme fiscale, qu' "à la faveur de chaque loi de finances, les différents trains de mesures fiscales y introduites entrent dans le cadre d'une réforme fiscale déjà inscrite dans le temps". Or, il ne s'est agi chaque fois que de simples aménagements qui touchent le système fiscal en surface et d'une manière linéaire.

En vérité, la réforme de la fiscalité semble demeurer à l'état de pétition de principes.

Quelles sont les contraintes réelles et objectives qui empêchent d'aller plus en profondeur et de jeter les bases d'un édifice fiscal solide et opérationnel? **MF**

49. Vous avez annoncé l'organisation de deux journées d'études au Ministère des Finances consacrées aux entreprises et ce, au niveau de cinq ateliers dont un sur la réforme fiscale.

Peut-on avoir quelques indications ou idées- forces concernant cette réforme fiscale? **MF**

50. Monsieur le Ministre, quand on évoque la perspective d'une économie de marché, on semble s'inscrire dans la durée. Vous soulignez, à propos de la gestion de la transition concernant le Grand Alger, que *"le passage de l'ancien système au nouveau système de gestion administrative, financière et technique doit être progressif..."*

Quelles sont selon vous les caractéristiques d'une bonne transition? **MAT**

51. On insiste depuis ces dernières années, à travers le monde sur le poids croissant des finances locales et sur l'importance de la mise en oeuvre de nouvelles gestions

locales.

Dans ce cadre, comment parvenir à un droit comptable et budgétaire rénové pour une gestion plus moderne des finances locales? **MF**

52. Lorsqu'on parle de la refonte des finances locales est-ce qu'on vise la modernisation de la fiscalité locale? la décentralisation au niveau des communes du pouvoir de réviser les bases? est-ce qu'on s'oriente vers une spécialisation de l'impôt local? prévoit-on une compensation intégrale des nouveaux transferts de compétences? **MF MI**

53. S'agissant de la fiscalité pétrolière, quelles sont les dispositions à prendre pour faire bénéficier les communes concernées de moyens conséquents leur permettant d'améliorer le cadre de vie des habitants? **MF MI**

Un support juridique adapté :

54. Dans le projet "Demain, l'Algérie", il est dit à la page 374 *"La clarification des compétences entre l'Etat et les Collectivités Locales est un vieux problème qui s'est toujours posé. L'absence de règles claires consacrant les limites des actions de la Commune et de la Wilaya a été souvent source de*

piétinement, de confusion et de perte de repères ainsi que d'opacité pour le citoyen".

Comment expliquer les attermoissements en la matière et pourquoi le support juridique d'une telle importance n'arrive pas voir le jour? **MAT - MI**

55. La législation fiscale est dense et impénétrable. Les différents codes qui totalisent 1826 articles , sont rédigés dans un langage ésotérique . Cette complexité constitue un terrain de prédilection pour favoriser le développement de l'évasion et de la fraude fiscales.

Comment peut-on y remédier? et comment rendre le système fiscal, au plan technique, à la portée de tous les contribuables réels ou potentiels ,et comment éviter qu'il ne soit l'apanage de quelques rares spécialistes? **MF**

56. La révision des textes juridiques régissant les Collectivités Locales et notamment les lois de 1990 relatives à la Commune et à la Wilaya est à l'ordre du jour depuis un certain temps.

Quels sont les amendements majeurs prévus et comment adapter ces instruments au double contexte du multipartisme et de l'économie de marché ?**MI**

57. L'ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal avait prévu dans le livre III relatif aux finances communales et le chapitre IV relatif aux recettes, toute une section se rapportant aux contributions et taxes. Ces dispositions qui permettaient aux communes d'instituer et d'imposer des taxes n'ont pas été reprises dans la loi de 1990 .

Quelle en est la raison ? et comment dans le cadre de l'économie de marché, mettre en œuvre une fiscalité locale dynamique et efficace ? **MF MI**

58. Comment conférer aux Collectivités Locales la responsabilité de voter les taux d'imposition des taxes dont l'assise est proprement locale, et ce dans la limite des fourchettes fixées par la loi? **MI- MF**

De la bonne gouvernance et de la démocratie participative:

59. La réunion des walis qui s'est déroulée les 12-13 et 14 mai 2000 s'est penchée, au sein d'un groupe de réflexion, sur le thème de la bonne administration.

Quelles en sont les principes vecteurs et quelles sont les conditions à mettre en œuvre pour rendre performantes les

collectivités territoriales dans la gestion de leurs ressources ? **MI**

60. Le contrôle des finances locales renvoie au double aspect du contrôle à priori et du contrôle a posteriori .

Quel est , selon vous le meilleur contrôle à exercer et quels sont les dispositifs à mettre en œuvre pour une gestion efficace des finances locales? **MI**

61. La Constitution de 1996 déclare dans son préambule que "le peuple entend se doter d'institutions fondées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques" et dans son article 16 que "l'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques".

Pouvez-vous nous dire comment ce principe s'est traduit ou doit se traduire concrètement dans les faits? **MI**

62. Le thème de la participation des citoyens à la prise en charge des affaires locales est devenu récurrent, sinon un truisme.

Quelles sont les raisons objectives susceptibles d'expliquer la non application d'un tel principe consacré par les différentes

Constitutions et repris dans les textes subséquents?

Est-ce que la promulgation de nouveaux textes est de nature à donner un contenu concret à ce principe, et comment? **MI**

63. Dans le cadre de l'amélioration de la participation des citoyens à la vie locale, on fait beaucoup plus référence à une meilleure information des habitants, à leur plus grande implication dans le débat de proximité et à la concertation concernant les projets d'intérêt général.

Quelle est la forme d'organisation la plus appropriée pour faciliter l'accès des citoyens à la connaissance des responsabilités de chaque collectivité et à la bonne compréhension des procédures et des enjeux des initiatives locales?

Peut-on reconnaître un rôle institutionnel ou simplement consultatif des instances participatives des habitants dans les structures officielles? **MI**

X- La qualité du service public, finalité de l'Administration Locale:

64. L'administration locale est confrontée à deux nécessités qui sont d'une part , de diminuer le coût global des services publics - dont elle est dépositaire et qui sont

sa raison d'être et sa finalité- et d'autre part, d'en accroître l'efficacité et la performance.

Quelles sont , selon vous, les mesures à prendre pour faire face à ces deux nécessités ,apparemment contradictoires, dans les divers domaines, économique, social et culturel? **MI**

65. La gestion rentable et équitable des services publics requiert un équilibre juste entre un cadre légal et réglementaire adéquat et l'étendue de l'action discrétionnaire.

Le changement considérable des valeurs de la société affecte les valeurs traditionnelles des administrations publiques et accroît les possibilités de comportement non conforme à l'éthique.

Quels sont les facteurs à prendre en considération dans les prestations des services publics positifs? et quelles mesures sont-elles requises pour le maintien de standards adéquats? **MI**

Bibliographie

1. Ouvrages.

- Les Collectivités Locales en France , Maryvonne Bonnard
- Que sais-je ? n° 3113 - La fiscalité, par René Dosière
- Que sais-je ? les finances publiques, par Sophie Baziadoly
- Que sais-je ? Le système fiscal français / Lucien Mell et Pierre Beltrame
- L'état de la décentralisation/ cahiers français n° 256 Mai – Juin 1992
- Annuaire des Collectivités Locales 1990 10^{ème} édition
- Morphogenèse .des collectivités locales.
- Comprendre la vie municipale pour mieux en rendre compte/ Jean Pierre et Dominique Muret
- Le pouvoir local / Sylvie Biarez Edition Economica .
- Manière de voir n° 27
- Politique économique -(Programme, instruments, perspectives)/ Xavier Greffe.
- "Demain l'Algérie" ; L'état du territoire - La reconquête du territoire- Les dossiers de l'aménagements du territoire- Editions OPU, -1995.
- " Alger, capitale du 21^{ème} siècle" , ANEP – Rouiba 2000.
- La coopération fiscale intercommunale : Alain GUENGANT
- L'analyse financière d'une collectivité locale : Michel KLOPFER
- Décentralisation et finances locales : Clés pour la réflexion : Georges VIDEL
- La nouvelle réforme de la fiscalité locale : essai d'évaluation : Mohamed SBIHI
- "Finances publiques locales" / Jean –Marie LACOUR-
- refonder l'action publique locale- rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation, présidée par Pierre Mauroy. La documentation française , Paris –2000.

- La politique fiscale dans les pays industrialisés, Christophe Heckly, Dunod, Paris, 1999.
- La stratégie financière des Collectivités Locales, 2-^{ème} édition / Philippe Laurent et Bénédicte Boyer- L.G.D.J., 1997.
- Les finances locales - 6^{ème} édition / Michel Bouvier, L.G.D.J., 1999
- La fiscalité locale en question - 2^{ème} édition / Guy Gilbert Alain Guengant , Ed. Montchrétien, 1998.
- Finances locales - 3^{ème} édition / Raymond Muzellec, Dalloz, 1998
- Finances locales - préface de Pierre Richard Président du Crédit local de France - 3^{ème} édition / Jean –François COPE et François Werner
- Les emprunts et la dette des collectivités locales/Jean-Louis Guisseau – Paris : Economica, 1997.
- Les collectivités locales et l'emprunt, Dominique Horens, Marie Pierre Peretti, LGDJ, 1996.

2. Mémoires .

- Essai d'analyse d'une politique budgétaire d'un pays en transition à l'économie de marché (Algérie) (1992-2000)-
- Rôle de la fiscalité locale dans le financement des Collectivités Locales en Algérie .
- La fiscalité locale en Tunisie: un projet de réforme .
- Les Collectivités Locales et l'emprunt : politiques locales Honnens (D), Perretti (P) 1996 Les emprunts et la dette des Collectivités Locales Gousseau (L-J)
- Autonomie locale et mutations récentes dans les finances municipales 1999 (Najib Belaid), crea , 1999-
- Gestion budgétaire et maîtrise des finances locales (tome 1, 2, 3, 4) 1999 (M)- Coulomb (A-M) Herver (M-C)
- La gestion financière des Collectivités Locales/Michel Klopfer.
- La fiscalité et le financement des Collectivités Locale en Algérie , M.Zemmouche Abdelkrim, Institut d'économie douanière et fiscale ,1998
- Financement des Collectivités Locales en Tunisie, Drine Khaled, 1997.

3. Rapports du CES français .

- Le bilan et les perspectives financières de la décentralisation – 1994.
- L'endettement public – 1996
- Les délocalisations administratives et le développement local , 1997

4. Articles et revues.

- Nécessité d'une réforme structurelle des finances publiques locales/M.Chérif Ainouche.-In :revue du CENEAP n°11,1996.
- Les mutations locales : enjeux et débats/El Hadi Makboul- In :revue du CENEAP n° 11,1996
- La structure des finances locales, leurs limites et les exigences des réformes en cours/Hocine Akli.-In :la revue du CENEAP,n°12,1998.
- Fiscalité ,ressources et disparités régionales en Algérie/Annick Geromini – Annick Taieb.-In :Revue du CENEAP,n°12,1998.
- La vie des Collectivités Locales, revue trimestrielle éditée par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.
- La modélisation des finances locales/Jean Bouinot.-In :revue française de finances publiques,n°66,1999.
- Finances locales :les nouveaux enjeux/A.gueugnant et J.Mjesselin.- In :Revue française de finances publiques n°67,1999.
- Les Collectivités Locales et la corruption/J.L.Chatier.-In :Revue française de finances publiques, n°69,2000.
- Corruption et gestion publique/Benoit Chevauchez .-In :revue française de finances publiques, n°69,2000.
- Les Collectivités Locales en mutation .-In :cahiers français n°293,1999
- Yelles Chaouche (B) – pour une revalorisation des ressources financières locales. In : Idara, Vol. S, N°1, 1995, pp. 19-34.
- Les procédures budgétaires de l'avenir, N° 95, 1997. In : Documents de travail de l'OCDE.
- Fiscalité en France : revue : problèmes économiques n° 2685 - 2000
Finances locales et développement local : Revue : problèmes économiques n° 2661/2000

- Problèmes économiques n° 2583/1998.
4. **Presse nationale.**
 5. **Dossier documentaire Internet /CNES. 2001.**
 6. **Documents divers émanant:**
 - du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales: différents rapports concernant les travaux de Commissions Nationales sur la réforme fiscale (1987, 1989, 1990, 1999), études sur les finances locales (1976, 1985 , 1993...) .
 - des Ministères des Finances et de la Formation Professionnelle;
 - du CENEAP.

Liste des membres

- **Bureau de la Commission :**

Messieurs: Youcef BEGHOUL (Président)

Mohamed BENSALÉM (Vice-Président)

- **Membres de la Commission :**

Mesdames: Samia BELABBES
Keltoum DAHO

Messieurs:

Fayçal ABBES
Salah AMAMRA
Sayeh BELGHOULA
Aberrahmane BOUMAAZA
Belkacem BOUSSAHA
Mohamed Seghir CHERIKHI
Madani DJEMAI
Chadli HAMZA
Merouane HENNI
Amar IGOUSSIMEN
Mourad KHELLADI
Ahmed KOUIDRI
Riadh LAZRI
Derrar LEHTIHET
Mourad MAACHE
Mohamed Cheikh MALKI
Noureddine MANKOUR
Aissa MERAZGA
Belaïd MOUDOUD
Said OUCIEF
Mohamed REBBAH
Said TAZBINT
Abderrahim ZAKOUR

- **Secrétariat technique :**

Monsieur Saâd DJEKBOUB

(DE/ Division des Etudes Economiques / CNES).

**REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET
POPULAIRE**

Conseil National Economique et Social

Commission Ad Hoc " Finances Locales "

Alger, le 25 juin 2001

Procès-verbal d'adoption

La Commission Ad Hoc " Finances Locales ", réunie en séance plénière, le lundi 25 juin 2001, au siège du Conseil National Economique et Social, a adopté, après débats et échanges de points de vue, le projet d'étude sur "*L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché.*"

Le Président de la Commission

M. Youcef BEGHOUL

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	02
1.EVOLUTION DU SYSTEME DES FINANCES LOCALES	
EN ALGERIE	07
A. SITUATION ANTERIEURE ET POSTERIEURE	
A 1990	08
1. Avant 1990 : impacts des impératifs d'organisation sur	
les finances locales.....	08
1.1 En1967 et en 1969:réforme communale et réforme	
de Wilaya.....	09
11.1 La réforme de la commune	09
1.1.2 La réforme de la Wilaya	10
1.2 En 1974.....	11
1.3 En 1984.....	12
1.4 En 1988	13
2. Après 1990: les lois en vigueur relatives à la Commune et	
à la Wilaya	14
2.1 Les ressources des Collectivités Locales.....	15
2-2. Une gestion des finances locales contrariée.....	16
B. IMPORTANCE DES MOYENS FINANCIERS DES	
COLLECTIVITES LOCALES.....	16
1. Prédominance des ressources fiscales.....	17
1.1 Recettes affectées en totalité aux Collectivités Locales et	
au FCCL	18
1.1.1. La taxe sur l'activité professionnelle (TAP).....	18
1.1.2. Le versement forfaitaire (VF).....	19
1.1.3. La taxe foncière	19
1.1.4. La taxe d'assainissement	20
1.1.5. La taxe de séjour	20
1.2. Recettes affectées en partie aux Collectivités Locales et .au FCCL	
1.2.1. La taxe sur la valeur ajoutée(TVA).....	21
1.2.2. La taxe à l'abattage	22
1.2.3. L'impôt sur le patrimoine	22
1.2.4. La vignette automobile.....	23

2. Faiblesse des ressources patrimoniales.....	23
3. Les subventions.....	24
4. L'utilisation des ressources communales et de Wilayas.....	25
4.1. L'emploi des ressources communales	25
4.1.1. Les dépenses de fonctionnement	26
4.1.2. Les dépenses d'équipement	27
4.2. L'emploi des ressources de la Wilaya	28
5. Le Fonds Commun des Collectivités Locales(FCCL).	29
5.1 Son évolution.....	29
5.2. Organisation et ressources.....	31
5.2.1. Organisation et fonctionnement.....	31
5.2.2. Ressources.....	31
5.3. Répartition des ressources du FCCL	32
5.3.1. Le Fonds de solidarité des collectivités locales	32
5.3.2. Le fonds de garantie	35
5.4. Répartition effective des ressources du FCCL	36
5.4.1. La contribution au fonctionnement de la garde communale ...	36
5.4.2 Le déficit budgétaire des Communes	36
6. La dette des Communes	37
6.1 Origine de la dette	37
6.2 Un endettement excessif.....	38

C. APPRECIATION D'ENSEMBLE	42
----------------------------------	----

II. QUELLES EVOLUTIONS IMPRIMER A LA GESTION DES FINANCES LOCALES?

A. APERÇU DOCTRINAL ET PROCESSUS EN MUTATION.....	44
1. D'une culture administrative à une culture de marché.....	44
2. Les évolutions observées au sein des pays de l'Union Européenne	45
3. Le cas de la Tunisie.....	49
B. LES FINANCES LOCALES EN ALGERIE: POUR UNE APPROCHE NOVATRICE.....	51

1. Du " fil de l'eau " aux scénarii alternatifs	52
2. La décentralisation: un processus à consolider.....	53
2.1 Les exigences de la décentralisation	53
2.2 La décentralisation : un atout.....	55
3 Pour une dynamique des finances locales	55
3.1 Une fiscalité moderne et des ressources mieux réparties	56
3.2 Une fiscalité locale plus efficace	58
3.3 Des impôts locaux plus générateurs de ressources.....	58
3.4 Un financement des équipements plus cohérent	60
3.5 Une solidarité intercommunale à repenser	61
3.6 Des programmes déconcentrés plus efficaces.....	63
 C. AJUSTEMENTS A LA MARGE OU REFORMES	
DE FOND.....	64
1. Pouvoir d'imposition des collectivités locales	66
Pour un accroissement des ressources financières des communes.....	67
1.1 L'implication des Communes et Wilayas dans la fiscalité locale..	67
2. Des gisements locaux à valoriser.....	69
3.- Transfert des compétences financières	71
4. Banque ou Caisse de crédit pour les collectivités locales?.....	72
5- Nouveau rôle de l'Etat et des collectivités locales	74
6. Pour un ajustement social	75
7. De la tutelle et sa nécessaire évolution	76
8. Pour un contrôle qui libère les initiatives	77
 D. DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT	
NECESSAIRES.....	78
1. La qualité de la ressource humaine: un enjeu décisif	78
2. La modernisation de la gestions locale	80
3- Les formes nouvelles de la gestion publique	81
4- L'organisation territoriale.....	81
5- La refonte des textes	83
6- Action sur les procédures et les circuits	85
7- La réforme du FCCL.....	86
8- Le partenariat	87
9. La démocratie participative	88
10. La bonne gouvernance locale	91

III. LE MODUS OPERANDI OU L'APPROCHE	
METHODOLOGIQUE	92
1. Un décalogue comme point d'appui pour les évolutions préconisées	93
2- L'étapisme	94
3. De quelques principes de base	95
4. Acquérir et entretenir une culture de gestion	99
CONCLUSION	100
ANNEXES	104
- Annexe n° 1 : Extraits de compte rendus effectués par les membres de la Commission ad-hoc: cas des Communes d'Oran et d'El Kala.	105
- Annexe n°2 : La taxe foncière et ses impacts.....	108
- Annexe n°3 : <i>Programme du Gouvernement / Septembre 2000</i>	109
<i>Chapitre IV : La réhabilitation des Collectivités Locales.</i>	109
- Annexe n°4 : Tableaux statistiques.....	112
- Annexe n°5 : Journées "rencontres-débats"/ Questions classées par thèmes	119
BIBLIOGRAPHIE	136
• Composition de la commission Ad Hoc	
• Procès-verbal d'adoption du projet d'étude par la Commission Ad Hoc.	
• Copie de la saisine de Monsieur le chef du Gouvernement.	
• Lettre de Monsieur le Président du CNES relative à la domiciliation de l'étude sur la saisine.	