

L'AUTONOMIE FISCALE DES COLLECTIVITES LOCALE EN ALGERIE

D^r. Tahanout Kheira
 Université de Blida

Résumé :

Ces dernières années, les pouvoirs publics algériens se sont penchés sur la réforme des relations Etat-collectivités locales par la refonte du code communal et le code de wilaya.

Les finances locales sont au cœur de ce dispositif de changement. En effet, l'un des enjeux de la décentralisation repose sur le pouvoir financier des collectivités locales, pour la simple raison que ces dernières doivent contribuer au développement économique de leurs territoires.

Cette réforme reste limitée faute de quelques contraintes qui compliquent sa mise en application. Cet article propose quelques pistes de réformes qui peuvent améliorer l'efficacité et mettre en place une réelle autonomie financière locale.

المخلص :

في السنوات الأخيرة، أبدت السلطات الجزائرية اهتماما واضحا بإصلاح علاقة الدولة بالجماعات المحلية و بدأ ذلك واضحا من خلال إعادة صياغة قانون البلدية و الولاية.

وتعتبر المالية العامة المحور الأساسي لهذه الإصلاحات ، فمن أهم ركائز تحقيق اللامركزية هي القدرة المالية للجماعات المحلية لأن هذه الأخيرة هي المسؤولة عن التنمية الاقتصادية للمقاطعات التابعة لها. غير أن هذه الإصلاحات تبقى محدودة ، و هذا بسبب العوائق التي تحول دون تطبيقها علي أرض الواقع .

إن هذا المقال، يقدم بعض المقترحات التي من شأنها تحسين أداء الجماعات المحلية ويساعدها علي إرساء استقلالية مالية حقيقية.

الكلمات المفتاحية : المالية المحلية ، الاستقلالية المالية، اللامركزية، الجماعات المحلية

Introduction :

Les collectivités locales et essentiellement la commune, qui est la collectivité territoriale de base, devraient jouer un rôle important dans le développement territorial et rural.

Pour ce faire, les collectivités locales doivent disposer des moyens financiers nécessaires, d'où la nécessité d'une réelle autonomie financière et de gestion.

La réflexion sur les finances locales en Algérie soulève plusieurs questions; Existe-il une réelle autonomie financière locale en dehors des textes juridique? Quelles réformes adéquates pour les finances locales? et quelles sont les contraintes et les limites d'application?

L'objet de cet article est d'étudier l'autonomie fiscale des collectivités locales et son importance dans le développement territorial afin de contribuer à l'éclairage des pouvoirs publics sur des choix importants qui les attendent pour amorcer une dynamique de développement territorial.

Dans ce contexte cette étude va porter sur les axes suivants :

- La structure des collectivités locales et leur financement en Algérie ;
- L'autonomie financière des collectivités locales en Algérie ;
- Quelques pistes possibles pour la réforme fiscale en Algérie ;
- Les contraintes d'application de la réforme fiscale en Algérie.

1. La structure des collectivités locales et leurs financement en Algérie :

En Algérie les collectivités locales sont organisées en deux entités : la wilaya et la commune.

La structure de leurs financements est présentée dans le si - dessous :¹

A. Les recettes des communes :

Les recettes des communes en Algérie se composent de :

- **Des recettes fiscales:** - impôt sur l'eau, taxes funéraires, taxes d'assainissement
- **Des recettes domaniales et patrimoniales :** droits de voirie, places et stationnement dans les foires, halles, marchés, plages...
- **Les transferts de l'État transitant via le Fond Commun des Collectivités locales :** des subventions de fonctionnement, des subventions exceptionnelles (subventions d'équilibre ou subventions pour événe-

ments calamiteux ou imprévisibles), les dotations spécifiques allouées par l'État dans le cadre des Plans communaux de développement via le Fond Communal de Solidarité . (dotation de péréquation destinées à financer des dépenses de fonctionnement) et le Fond Communal de Garantie (dotations d'investissement).

B. Les recettes des Wilayas :

Elles sont principalement alimentées par des transferts, notamment via le Fond Commun des Collectivités locales. Le FCCL est destinée à compenser l'éventuelle réduction dans les recettes fiscales de l'administration tout en veillant à cette péréquation selon des critères établis. Il verse des subventions pour aider les municipalités en déficits ; 1.200 sur 1541 communes en 2004 (FMI, 2005).²

C. la fiscalité des collectivités locales :

Le gouvernement algérien s'est engagé au processus d'une décentralisation fiscale afin de permettre un meilleur financement pour les collectivités locales, à savoir : la fiscalité et les transferts de péréquation des recettes entre collectivités.

Les collectivités locales ne perçoivent pas tous les impôts et taxes qui sont prélevés et collectés sur leur territoire. Il n'y a qu'une partie des impôts tels que la Taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP) qui leur revient exclusivement. Les autres taxes et impôts ne leur reviennent que partiellement (TVA).

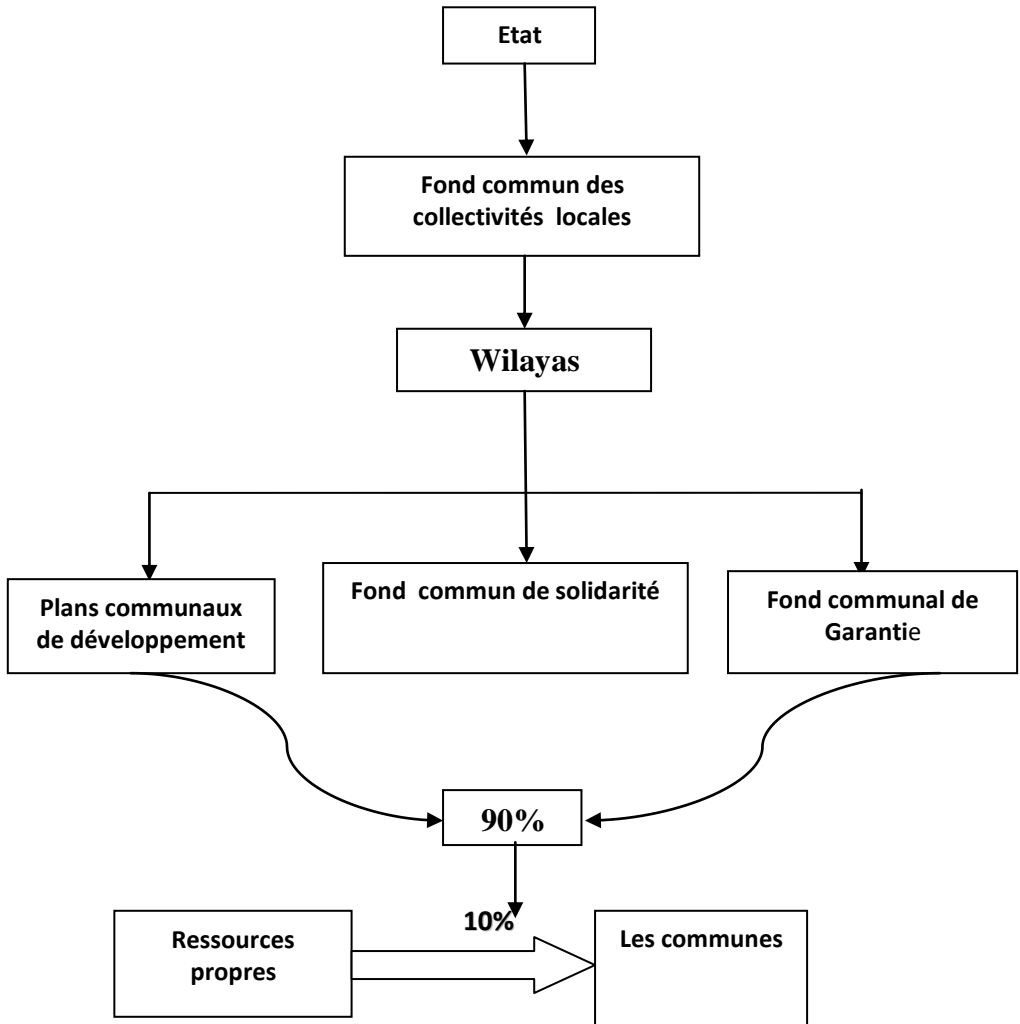
- **Le système de péréquation** : Les collectivités locales sont également financées à travers les transferts effectués par un système de péréquation des produits de la fiscalité et ce, afin de permettre une répartition équitable des ressources entre les collectivités locales.

Il n'existe pas de fiscalité locale en Algérie, au sens d'une administration fiscale locale procédant au recouvrement des impôts et taxes revenant aux collectivités locales.

Il y a, en fait, des impôts revenant totalement aux collectivités locales, comme c'est le cas pour les versements forfaitaires, la taxe sur l'activité professionnelle et la taxe d'assainissement ; comme il existe des taxes revenant partiellement aux collectivités locales (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée).

Toutefois, ces impôts et taxes sont recouvrés par les services déconcentrés relevant, hiérarchiquement, de la Direction Générale des Impôts, structure centrale dans l'organisation du ministère des Finances.

Schéma n°1 : Structure de financement des collectivités locales en Algérie



Source : Madjid Gontas et Samira Hellou , laboratoire d'Economie et Gestion (LEG) , Université de Bourgogne , article paru dans les cahiers du MECAS n°4, Décembre 2008 , p 7 .

2. l'Autonomie financière des collectivités locales en Algérie :

La loi n° 90-08 du 7 avril 1990 portant code de la commune dispose que « la commune est la Collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par la loi».

Le gouvernement a mis en œuvre un vaste programme de décentralisation et à travers le code communal et le code des wilayas, qui définit les attributions des communes ainsi que les types de revenus fiscaux et non fiscaux auxquels les collectivités locales peuvent prétendre.

Un Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) a également été créé pour financer les collectivités locales. Le FCCL joue un rôle central dans la redistribution des ressources entre les communes et les Wilayas.

Nonobstant, L'autonomie limitée des collectivités locales a pour cause des contraintes de financement qui apparaît comme une lacune dans l'élaboration du budget du gouvernement.

Cela est en grande partie lié aux particularités de la gestion de transferts intergouvernementaux en Algérie.

Les Wilayas et les communes sont deux entités égales dans le cadre de leurs propres budgets. Elles sont administrées par des assemblées élues.

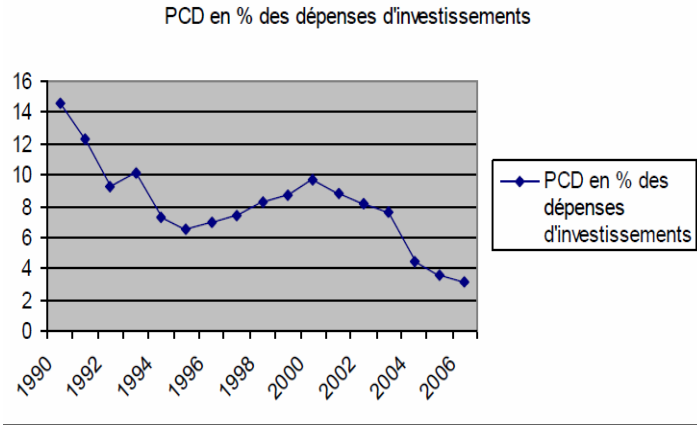
L'exécution des programmes d'investissements publics peut relever des ministères centraux comme de l'échelon des collectivités locales.

En règle générale, les départements ministériels se voient confier les projets de dimension nationale et les collectivités locales, ceux de dimension locale, sans que cela nuise à la cohérence de la politique nationale de développement. L'arbitrage initial de cette répartition est réalisé par le ministère des Finances, les autres ministères et les wilayas et l'arbitrage final relève du Conseil des Ministres.

Les plans communaux de développement (PCD) constituent l'essentielle source de dépenses d'investissement des collectivités locales.

La contribution des collectivités locales dans l'investissement est très limitée et en persistante diminution depuis 2000.³

Vu l'importance de niveau d'investissement actuelle en Algérie on peut constater que l'Etat attribue de moins en moins de rôle aux collectivités locales dans le développement économique du pays.

Schéma n°2 : Les PCD en % des dépenses d'investissement en Algérie

Source: N° 36270 – DZ, « people's democratic republic of Algeria, a public expenditure review: assuring high quality Public investment », document of World Bank Volume I, August 15, 2007

3. Quelques pistes possibles pour la réforme fiscale en Algérie :

Le niveau actuellement élevé des recettes fiscales pétrolières offre une opportunité historique aux pouvoirs publics d'approfondir les réformes entamées depuis déjà quelques années, notamment des finances locales, pour rapprocher nos systèmes des standards internationaux et améliorer le développement et la compétitivité du pays. Pour cela, il faudrait donner plus de pouvoir décisionnel aux collectivités locales.

En outre, si l'Etat charge les collectivités locales de nouvelles missions, il doit au préalable mettre en place les moyens financiers adéquats et permanents. L'Algérie est déjà engagée dans le processus de mise en œuvre d'un plan d'action pluriannuel pour la modernisation de son système budgétaire.

En ce qui concerne la gestion et l'autonomie financière des collectivités locales, il est essentiel de revenir à son processus. On présente dans ce qui suit les principales mesures Préconisées :⁴

A. la réforme fiscale :

La participation active, pleine et entière des collectivités locales au processus de développement par un approfondissement de la décentralisation et un élargissement des processus participatifs centrés sur les ré-

flexes des citoyens, en élargissant le débat sur le projet de réforme fiscale des collectivités locales au sein de la population et ne pas le limiter uniquement aux cadres de l'administration centrale. Afin d'introduire une fiscalité réelle en remplacement d'impôts et taxes à affectation spéciale.

- L'initiation des programmes de sensibilisation des citoyens et partis politiques pour les encourager à prendre plus de responsabilité au niveau local ;
- Une claire délimitation des responsabilités et une définition très fine des missions et leur mise en adéquation avec les ressources propres des collectivités ;
- Le renforcement des ressources propres de la commune par une politique différente en matière patrimoniale et un plus grand engagement dans le recouvrement et la redistribution de l'impôt, par exemple : la réforme Taxe foncière sur les habitations totalement pour en faire à moyenne échéance, la ressource fiscale locale, à l'instar de ce qui se passe dans les pays développés. Le recensement devrait se faire sur la base d'un cadastre fiscal à mettre en place avec des mises à jour périodiques.
- L'approfondissement de la réforme des fiscalités centrale et locale et l'amélioration de l'efficacité de toutes ces administrations doivent constituer de véritables axes de politiques publiques pour encadrer et élargir les politiques de développement économique et social.
- Voir l'importance des recettes pétrolières, un objectif de 25% des recettes publiques à affecter aux collectivités locales serait faisable.
- Réforme de la fiscalité locale: les efforts de l'État doivent être complétés par une meilleure cohérence entre les stratégies sectorielles et les budgets et une consolidation de l'autonomie financière des collectivités locales.
- Donner plus d'importance aux recettes de la fiscalité locale et ne pas se contenter du budget de l'État avec la responsabilisation des gestionnaires locaux.
- Mettre en en place une nouvelle législation pour promouvoir des sous emprunts en vertu duquel le gouvernement central pourrait intervenir dans les wilayas et communes qui subissent des dettes non viables.

B. Formation des ressources humaines :

Mettre en place un institut de formation spécifique aux gestionnaires locaux des fonds et des locales - APC et APW -, par des programmes de mise à niveau, à travers soit la création d'une école spécialisée, soit à travers des programmes spécifiques au sein de l'Ecole Nationale d'Administration pour les élus des APC et des APW, ainsi que pour les cadres des communes et des wilayas.

Mettre en place un système de formation des ressources humaines pour maîtriser la gestion des budgets et de pouvoirs décisionnels.

C. Transparence et contrôle :

L'information fournie au parlement et au public doit être améliorée par une refonte des documents budgétaires et, plus largement, la diffusion des données fiscales.

La mise en place d'un Système National d'Information qui garantit l'accès libre et égal à une information fiable sur les ressources et les dépenses, les priorités et les activités de l'Etat et des collectivités locales.

L'autonomie financière devrait être accompagnée de transparence, de mécanismes de contrôle et d'esprit d'initiative des élus locaux.

Les contrôles internes et externes devraient bénéficier de l'élaboration d'indicateurs pour mesurer les résultats. Mettre en place un système complet informatisé intégré de gestion financière.

L'avenir de suivi / évaluation du système à différents niveaux(wilayas, les ministères,) doit être mis en place. Sa mise en œuvre devrait également permettre une évaluation de l'efficacité de la passation des marchés et la gestion des contrats, et l'adoption de des mesures correctives et transparentes.

À moyen terme, la transparence budgétaire devrait être institutionnalisée à tous les niveaux de gouvernement. Cela inclut les gouvernements locaux et la société civile dont la participation devrait être encouragée.

D. Réformes institutionnelles :

Designer un cadre réglementaire et institutionnel qui attribue clairement les dépenses et les responsabilités en ligne avec la capacité administrative des gouvernements locaux.

Ce cadre devrait envisager de mettre en place des incitations pour le transfert de ressources en échange de nouvelles responsabilités et de nouvelles dépenses. Une fois définie, les priorités nationales doivent être transmises aux municipalités pour les inciter à aligner leurs budgets, Condition nécessaire pour la livraison effective des transferts, sur des bases opportunes, fiables et normalisées, des Budgets de wilayas et les administrations municipales.

Le FCCL doit jouer un rôle central dans la redistribution des ressources et corriger les déséquilibres entre collectivités.

L'introduction de la gestion participative pour conforter la démocratie représentative et intéresser les citoyens aux affaires de leur commune.

Le FCCL (fonds commun des collectivités locales) doit être repensé totalement dans son organisation et son fonctionnement avec surtout institution de normes et paramètres afin de rendre plus objectifs encore, le calcul et la distribution des subventions de fonctionnement et d'équipement. Par exemple, rendement fiscal par habitant, nombre d'enfants scolarisés, longueur des chemins communaux, déversement à l'égout, etc. Toutefois, la mise en application de ces réformes reste tributaire d'autres réformes faut de plusieurs contraintes et obstacles relatifs au mode de gestion actuelle et l'intérêt accordé à la contribution des collectivités locales dans la gestion des affaires publics. Ces obstacles relèvent de plusieurs domaines: Problèmes de communication, Contrôle,...etc.

4. Les contraintes d'application de la réforme fiscale en Algérie :

L'absence d'informations détaillées sur le budget n'encourage pas une gestion saine des Finances publiques dans la mesure où elle limite considérablement la participation des citoyens à la prise de décision, et de ce fait la responsabilité de l'Etat vis-à-vis du citoyen.

De plus, l'absence d'un mécanisme de communication et discussion des priorités entre les parties prenantes et les élus fait défaut.

Certains élus réclament des formations spécifiques compte tenu du manque de moyens techniques pour comprendre tous les aspects du budget et souhaitent de ce fait bénéficier de programmes de mise à niveau.⁵

En ce qui concerne le contrôle, la Cour des comptes manque de cadres techniques et de moyens matériels modernes nécessaires pour son

travail, ainsi que de moyens humains pour assurer un contrôle efficace des finances des collectivités locales. La création d'une chambre de disciplines budgétaires ainsi que celle des chambres territoriales constitue des initiatives positives récentes prises par les autorités de la Cour des comptes pour renforcer le contrôle des Finances publiques.

Ces initiatives devraient être également accompagnées de moyens humains adéquats. Effectivement, malgré la volonté affichée du gouvernement de transférer les pouvoirs aux autorités locales, la décentralisation fiscale se heurte à un certain nombre d'écueils, notamment ; la contrainte fiscale, les mentalités, les capacités institutionnelles et la responsabilité citoyenne.

A. La contrainte fiscale :

La fiscalité locale actuelle limite drastiquement les moyens dont disposent les collectivités locales et les communes en particulier pour fonctionner. La plupart des communes sont déficitaires et ne survivent qu'à travers les transferts de l'Etat effectués à partir du Fonds de Compensation des Collectivités locales (FCCL).⁶

Dans certaines communes, les services sociaux tels que l'eau et l'assainissement ont été confiés aux entreprises publiques. L'une des raisons de ce phénomène est que la structure actuelle de la fiscalité locale ne permet pas à la commune de lever les ressources nécessaires à son fonctionnement. En effet, 90% des recettes des communes et Wilayas proviennent de la fiscalité alors que 10% seulement sont engendrées par les recettes des biens et services fournis par elles réduites ces dernières années, ce qui a lourdement affecté les communes.

Par exemple, la taxe sur l'activité professionnelle qui est prélevée sur le chiffre d'affaires des industriels, commerçants et artisans est passée de 2,55% à 2%. Cette taxe représente 90% des recettes fiscales des wilayas et des communes.⁷

Les recettes des vignettes auto ne sont pas non plus suffisantes pour permettre aux communes de réhabiliter les routes à l'intérieur du réseau urbain, et aux Wilayas de réhabiliter les routes départementales puisque 80% de ces recettes vont directement au FCCL et 20% au budget de l'Etat.

Enfin, le mode de solidarité entre les collectivités locales et plus précisément la redistribution des quotes-parts financières par le FCCL se

fait selon des critères arrêtés d'avance, qui ne tiennent pas compte de l'attribution puisque les maires et les Walis ont une double casquette et représentent à la fois l'Etat et les populations.⁸

B. La contraintes qui porte sur les mentalités :

En effet, bien que le code communal donne autorité aux maires de lever certains types de ressources, beaucoup de maires ne font pas usage de ce droit. Les maires ne sont pas encore habitués à prendre de mobiliser les ressources pour leurs communes. Beaucoup de maires n'ont pas, par exemple, utilisé les prêts et les crédits ou même les taxes de stationnement pour augmenter leurs ressources, alors qu'ils sont habilités à le faire. Certaines parties prenantes ont attribué cela au fait que certaines autorités locales semblent attendre tout de l'Etat, et choisir dans leurs attributions prévues par la loi les fonctions ou activités qui leur sont politiquement convenables.

C. La contrainte des moyens humains et techniques :

Plusieurs collectivités locales et les communes en particulier, n'ont pas les capacités humaines requises pour gérer les budgets locaux. Il semble avoir un problème de compétence surtout chez les élus qui siègent dans les assemblées populaires des communes et des wilayas. Les maires qui n'ont pas le niveau d'éducation requis ou les compétences techniques nécessaires pour gérer efficacement une commune ou valablement représenter leurs concitoyens dans une commission technique des assemblées populaires.

D. La responsabilité citoyenne :

Elle constitue le dernier type de contrainte à une véritable décentralisation fiscale.

La population ne montre pas encore d'initiatives pour participer au processus de décentralisation. 30 années d'économie planifiée ont créé des habitudes chez beaucoup de citoyens qui attendent encore tout de l'Etat ou alors hésitent encore pour des raisons diverses, à s'impliquer activement dans le processus de prise de décision au niveau local.

Ces contraintes expliquent en partie pourquoi les efforts actuels du gouvernement n'ont pas jusqu'à présent produit les résultats escomptés.⁹

Conclusion :

l'Algérie a réalisé de nombreux progrès dans le domaine du transfert progressif des compétences et des ressources de l'Etat aux collectivités territoriales décentralisées en matière de développement économique, social et culturel, et la mise en œuvre des principes de subsidiarité et de solidarité comme le montre les différents programmes de développement local inscrit au niveau des communes et des wilayas qui couvrent de très loin les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, du sport, de l'adduction en eau potable, l'aménagement urbain.¹⁰

Cependant, le vaste programme de modernisation budgétaire et en particulier l'adoption de la budgétisation par les résultats ainsi que la réforme de la fiscalité locale devraient permettre de réhabiliter les stratégies sectorielles, d'établir une meilleure cohérence entre les stratégies sectorielles et le budget, et de développer et consolider l'autonomie financière des collectivités locales. Ainsi, la réforme des finances locales et les nouvelles lois relatives à la commune et à la Wilaya, en cours de préparation prévoient la création progressive de centres d'impôts pour les petites et moyennes entreprises ainsi que pour les professions libérales.

Il est également prévu la création des centres de proximité pour les petits contribuables gérés au forfait, ainsi que des inspections spécialisées sur la fiscalité locale, foncière, immobilière, agricole, etc.

Enfin, cette réforme de la fiscalité devrait permettre de lutter contre l'évasion fiscale qui demeure relativement importante en raison notamment d'une économie informelle significative.

Références bibliographiques :

¹ :Madjid Gontas et Samira Hellou , l'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial : une approche comparative entre l'Algérie et la France , abora-toire d'Economie et Gestion (LEG) , Université de Bourgogne , article paru dans les cahiers du MECAS n°4, Décembre 2008 .

Site : [www.univ-tlemcen.dz/.../Madjid%20Gontas%20Samira%20Hellou .pdf](http://www.univ-tlemcen.dz/.../Madjid%20Gontas%20Samira%20Hellou.pdf)

² Rapport N° 36270 – DZ, « people's democratic republic of Algeria, a public expenditure review: assuring high quality Public investment », document of World Bank Volume I, Au-gust 15, 2007 , p58 .

³ Ali Ziane M. O., Les finances publique locales : analyse et perspectives dans une écono-mie en transition, thèse d'Etat, Université d'Alger, 2000.

⁴ Le ministère de l'intérieur a opté pour une mise à niveau des présidents d'APC qui s'est déroulé en 2007-2008

En collaboration avec l'UFC (Université de la formation continue) .

⁵ Moulai K., Les contraintes à l'action publique locale : approche en termes de décisions financières communales. Cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Université M. Mammeri de Tizi- Ouzou, décembre, 2005.

⁶ Moulai K., OP.cit .

⁷ La réforme de la finance et de la fiscalité locales , synthèse du rapport final Janvier 2008, document consulté sur le site : [www.cnepap .com .dz/pdf/RefFinloc.pdf](http://www.cnepap.com.dz/pdf/RefFinloc.pdf)

⁸ Rapport du groupe de travail, « Les relations entre l'État et les collectivités locales », Décembre 2007.

⁹ Belmihoub M.C., Réforme institutionnelle et gouvernance locale, in actes du colloque international, La décentralisation au service du développement local, université Mouloud Mammeri, Tizi-ouzou, 27-28 novembre 2004.

¹⁰ Kamel Moulay , Les contraintes à l'action publiques en Algérie , cas des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou , Revue Campus n°11, septembre 2008 .