

Université ABDERRAHMANE MIRA — Béjaia
Faculté des Sciences Économiques, Commerciales et des Sciences de Gestion

Département des Sciences Economiques

MÉMOIRE
*En vue de l'obtention du diplôme de
MASTER en Sciences Economiques.*

*Option : Monnaie Banque et
Environnement International*

THÈME :

**AUTONOMIE FINANCIÈRE DES
COLLECTIVITÉS LOCALES EN ALGÉRIE**

**CAS DES COMMUNES D'AKBOU, DE SEDDOUK ET DE
BENI-MAOUCHE**

Réalisé par:
M. SABA Koceila

Encadré par:
M. BEZTOUH Djaber

Examiné par :
M. BOUMOULA Samir

Sous la présidence de :
M. MAHOUI Karim

Année Universitaire: 2012/2013

Remerciements

Au terme de ce travail, je tiens à exprimer mes vifs remerciements à mon encadreur, M BEZTOUH, pour son accompagnement et pour ses conseils avisés qu'il m'a prodigué tout au long de ce travail.

Je tiens à remercier les responsables des (03) collectivités locales analysées pour leur franchise quant aux réponses formulées aux questionnaires ayant été transmis à leurs intentions.

Je voudrais également témoigner toute ma gratitude à Yahia, Hamid, Larbi, Khaled, Bouzid et à tous ceux qui m'ont apporté leurs aides pour mener à terme ce travail.

Dédicaces

*À mon défunt père,
À ma mère,
À mon frère et mes sœurs.
À mes amis de la H201.*

SABA Koceila.

Liste des abréviations

A.P.C	Assemblée Populaire Communale
A.P.W	Assemblée Populaire de Wilaya
B.A.D	Banque Algérienne de Développement
B.A.D.R	Banque de l'Agriculture et du Développement Rural
B.D.L	Banque de Développement Local
C.N.E.P	Caisse Nationale d'Épargne et de Prévoyance
C.P.A	Crédit Populaire d'Algérie
D.A	Dinar Algérien
D.A.L	Direction d'Animation Locale
D.F	Dépenses de Fonctionnement
D.G.I	Direction Générale des Impôts
F.C.C.L	Fonds Commun des Collectivités Locales
F.M.I	Fonds Monétaire International
O.C.D.E	Organisation de Coopération et du Développement Economique
O.N.S	Office National des Statistiques
P.C.D	Plan Communal de Développement
P.I.B	Produit Intérieur Brut
P.M.E	Petite et moyenne Entreprise
P\A.P.C	Président de l'Assemblée Populaire Communale
R.F	Recettes de Fonctionnement
T.A.P	Taxe sur l'Activité Professionnelle
T.V.A	Taxe sur la Valeur Ajoutée

Index des tableaux

Tableau N° 01 : Liste des départements algériens en 1963 suivie du nombre de communes de chaque département.....	9
Tableau N° 02 : Liste des wilayas et des communes résultant du découpage de 1984	11
Tableau N° 03 : Premier code de la wilaya de 1969.....	17
Tableau N° 04 : Deuxième code de la wilaya de 1990.....	19
Tableau N° 05 : Présentation du code communal de 1967	21
Tableau N° 06 : Présentation du code communal de 1990	22
Tableau N° 07 : Présentation du code communal de 2011	25
Tableau N° 08 : Le taux de la taxe sur l'activité professionnelle	52
Tableau N° 09 : Évolution des recettes fiscales des communes algériennes pour la période allant de 2001 à 2005	54
Tableau N° 10 : Présentation des comptes comptables des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget de la commune	66
Tableau N° 11 : Présentation des principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal	83
Tableau N° 12 : Les recettes d'exploitation des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012	95
Tableau N° 13 : Les recettes domaniales des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'exercice 2012... ..	96
Tableau N° 14 : Les recettes de recouvrements, subventions et participations des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012	97
Tableau N° 15 : Attributions du fonds communal des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012	98

Tableau N° 16 : Les recettes fiscales relatives aux communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012	99
Tableau N° 17 : Les recettes de fonctionnement des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012	103
Tableau N° 18 : Les réponses aux principales questions du questionnaire remis aux élus locaux	106

Index des schémas et des figures

Schémas :

Schéma N° 01 : L'organisation de la commune selon la charte communale	15
Schéma N° 02 : Format simplifié de la structure du budget communal.....	38
Schéma N° 03 : Structure de compensation entre sections dans le budget communal	64

Figures :

Figure N° 01 : Description géographique de la commune de Beni-Maouche.....	89
Figure N° 02 : Description géographique de la commune de Seddouk	91
Figure N° 03 : Description géographique de la commune d'Akbou.....	93

Sommaire

Introduction générale	2
Chapitre I : Notions essentielles relatives aux collectivités locales et à leur autonomie financière	7
Section 1 : Définition, historique et fonctionnement des collectivités locales en Algérie ...7	
Section 2 : La notion d'autonomie financière des collectivités locales et cadre juridique de la commune en Algérie	20
Chapitre II : Les finances des collectivités locales en Algérie	34
Section 1 : Le budget communal et les documents budgétaires	34
Section 2 : Les étapes d'élaboration du budget communal	40
Section 3 : Le dispositif de financement des communes en Algérie	47
Chapitre III : Répartition des dépenses, droit décisionnel et analyse financière	61
Section 1 : Répartition des dépenses publiques locales	61
Section 2 : Droit des communes en matière de recettes et de dépenses	69
Section 3 : Analyse financière et gestion des budgets des collectivités territoriales	75
Chapitre IV : Étude comparative sur l'appréciation de la notion d'autonomie financière chez certaines communes de la wilaya de Bejaïa	87
Section 1 : Présentation du milieu d'étude	88
Section 2 : Analyse comparative de la section de fonctionnement des trois communes	94
Section 3 : Analyse des résultats des questionnaires	104
Conclusion générale	114

Introduction Générale

Introduction générale

La commune est la collectivité territoriale de base en Algérie. Consacrée par la constitution du 10 septembre 1963, elle est définie dans le code communal dans son article N° 1 « la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base »¹.

Dès les premières années de l'indépendance, les communes se trouvaient dépourvues de toute assise administrative, économique, financière et humaine nécessaire à son épanouissement et se trouvaient ainsi dépourvues d'initiative créatrice, tant dans la contribution à la réalisation des objectifs de développement national qu'en satisfaction des besoins locaux.

Il est indispensable de rappeler que l'effondrement des cours du pétrole des années 80 a créé une conjoncture économique marquant un tournant majeur dans la politique budgétaire algérienne. À compter de 1994, le gouvernement a entrepris un vaste programme de stabilisation de l'élément « Capital ». Cela a amené l'État à s'éveiller au fait que les collectivités locales devaient jouer un rôle essentiel dans le développement territorial. Conscient que ce sont ces mêmes collectivités qui sont le plus à même de définir précisément leurs besoins et les ressources nécessaires à leur développement, plutôt qu'une administration centralisée.

Pour que cela puisse se concrétiser, une certaine autonomie et une libre administration des collectivités locales à l'égard du gouvernement central sont de mise. L'autonomie financière est l'un des fondements essentiels de l'autonomie locale et un fait majeur jouant un rôle des plus prépondérant dans la libre administration des collectivités territoriales.

Une bonne partie des études faites auparavant, dans le domaine de l'autonomie financière, se focalisent principalement sur l'autonomie des gouvernements centraux et ont trop souvent négligé celles qui ont un rapport avec les collectivités locales.

Dans la perspective d'apporter un semblant d'éclaircissement, nous essayerons de mettre en évidence et de clarifier l'état actuel de l'autonomie financière de nos collectivités.

Cependant, mener une étude sur l'autonomie financière des collectivités locales n'est pas une entreprise aisée. En effet, même lorsqu'elle est inscrite dans les textes, la notion d'« autonomie financière » n'est pas clairement définie. Robert HERTZOG souligne à ce

¹ Ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant sur le code communal.

propos que « si l'autonomie financière constitue un objectif politique faisant consensus, elle devient insaisissable et pétrie de contradictions dès qu'on veut l'enfermer dans une définition juridique apte à produire des effets normatifs »¹. Elle peut, néanmoins, s'entendre en première approximation, comme étant la situation d'une collectivité locale disposant d'un pouvoir propre de décision et de gestion de ses recettes et dépenses, regroupé en un budget nécessaire à l'exercice de ses compétences.

Cette notion d'autonomie financière présente deux aspects :

Le premier désigne une **compétence juridique**, à savoir leur capacité à produire des normes en matière financière, et donc, un pouvoir de décision en matière de ressources et de charges. Mais elle renvoie ensuite au deuxième aspect qui est la **capacité d'action économique**, c'est-à-dire aux conditions d'exercice de leurs pouvoirs de décision. Il s'agit de la maîtrise de leurs choix financiers.

Selon l'économiste et juriste André ROUX : « (...) L'autonomie financière revêt une double dimension. En premier lieu, c'est la reconnaissance d'une capacité juridique de décision qui, en matière de recettes, implique un véritable pouvoir fiscal, le pouvoir de créer et de lever l'impôt et, qui en matière de dépenses implique la liberté de décider d'affecter les ressources à telle ou telle dépense. En second lieu, c'est la possibilité pour les collectivités régionales ou locales d'assurer le financement de leurs dépenses par des ressources propres en volume suffisant ».

La réelle application de l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie est un point qui a suscité notre curiosité. Le manque de clarté sur ce sujet trop souvent flou qui nous est paru original nous a poussé à nous interroger sur ce point essentiel :

➤ **Qu'en est-il de la réalité de l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie ?**

Pour pouvoir traiter ce thème d'une façon plus profonde, on devra se tâcher de répondre à quelques questions subsidiaires, à savoir :

➤ **Que désigne-t-on par « Autonomie financière » des collectivités locales ?**

➤ **Qu'en est-il du cadre juridique de l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie ?**

¹ R. HERTZOG, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, Actualité juridique – droit administratif, mars 2003, P. 548.

➤ **Quelles sont les différentes ressources propres aux collectivités locales en Algérie et quelles sont les formes de leurs dépenses ?**

➤ **Si les collectivités locales sont autonomes, peuvent-elles recouvrir à l'endettement dans le cas où leurs ressources propres ne suffisent pas ? Et peuvent-elles inciter des projets d'investissements à leur gré ?**

À notre sens, les contraintes auxquelles s'exposent les collectivités territoriales algériennes en terme de :

– Manque des ressources fiscales causées notamment par la nouvelle loi de fiance¹ qui inscrit les baisses de la charge fiscale pesant sur les entreprises en matière d'impôt sur les bénéfices des sociétés, la taxe sur l'activité professionnelle et de la suppression du versement forfaitaire ;

– Interventions répétitives de l'État sur les communes dans le cadre des plans communaux de développement et les mesures incitatives introduites dans le système fiscal ;

– Et la position « caricaturiste » du concept décentralisation des collectivités locales dans notre pays.

Ces contraintes ne favorisent pas la mise en place des conditions nécessaires pour que les communes puissent assumer leurs tâches de collectivités autonomes, autrement dit, nous estimons qu'à cause de ces contraintes, l'autonomie financière des collectivités locales algériennes demeure aujourd'hui inexistante dans la réalité de nos communes.

Dans ce cadre, et pour répondre aux questions posées, nous allons essayer de confirmer ou d'infirmer notre hypothèse sur l'aspect réel de l'autonomie financière de nos collectivités locales en s'appuyant sur deux types de recherches dans des organismes territoriaux à savoir, une recherche quantitative en analysant les budgets des communes étudiés et une recherche qualitative en analysant les questionnaires sur la perception de l'autonomie financière des communes.

Pour mener à bien notre recherche, nous avons élaboré un questionnaire (voir annexe N° 1) que nous avons remis aux dirigeants des communes étudiées, nous avons aussi essayé de faire des entretiens avec certains des membres des assemblées populaires communales et de consulter les comptes relatifs à aux communes étudiées fournies par les services de la Direction d'Animation Locale (DAL) de la Wilaya de Béjaïa.

Pour parvenir à cet objectif, nous avons opté pour un plan de travail en quatre chapitres, le premier sera consacré aux différents concepts et considérations théoriques en rapport avec le sujet à traiter et surtout à la clarification de la notion d'autonomie financière locale. Ce premier chapitre sera à même de nous introduire aux notions de base, lesquelles nous aurons besoin tout au long de notre travail sur le terrain.

Le deuxième chapitre portera, quant à lui, à la présentation du budget communal, les documents budgétaires, aux étapes d'élaboration du budget communal et aux différents dispositifs de financement des communes.

Dans le troisième chapitre, on focalisera notre attention sur la répartition des dépenses communales, les droits constitutionnels en matière de décision relatifs aux finances communales et à l'ensemble des méthodes utilisées dans l'analyse financière d'une collectivité locale.

Pour finir, le dernier chapitre sera consacré sur la présentation de notre terrain d'étude et nous renseignera sur la perception de l'autonomie financière par les dirigeants de nos communes en illustrant les résultats obtenus à travers notre recherche.

Pour mener d'une façon plus exhaustive notre travail, nous avons opté pour une méthode d'investigation conduite par un questionnaire auprès d'un échantillon de communes faisant partie de la wilaya de Bejaïa, des entretiens avec des élus locaux et une analyse sur les chiffres de leurs budgets communaux.

Pour pallier aux différents problèmes rencontrés au cours de la réalisation de notre étude, notamment par le manque d'ouvrages spécifiques traitants des finances publiques en Algérie nous avons prêté une attention particulière aux thèses de M. BOUMOULA et de M^{me}. AMARI.

Chapitre I
Notions essentielles
relatives aux
collectivités locales et
à leur autonomie
financière

Chapitre I : Notions essentielles relatives aux collectivités locales et à leur autonomie financière

Le problème de l'insuffisance des moyens financiers des collectivités locales dans la réalisation d'une autonomie financière compte tenu de l'implication de ces dernières dans le développement local existe depuis longtemps en Algérie. On se propose dans ce chapitre d'apporter un regard théorique et éclaircissant sur les principales notions ayant un rapport avec l'autonomie financière des collectivités locales dans un pays engagé dans un mouvement de réformes institutionnelles.

Section 1 : Définition, historique et fonctionnement des collectivités locales en Algérie

Les collectivités territoriales algériennes sont les communes et les wilayas. Depuis l'indépendance de l'Algérie, proclamée en juillet 1962, plusieurs textes officiels définissent et régissent la composition, les limites territoriales, l'organisation et le fonctionnement des communes et des wilayas algériennes. Cependant, les dispositions et les ajustements entrepris par le gouvernement en vue de l'évolution du système communal en Algérie restent, historiquement et juridiquement, plus importants que ceux entrepris pour les wilayas, c'est ce qui nous pousse à focaliser notre travail, plus profondément, sur cette collectivité définie comme étant de base en Algérie : « la commune ».

Dans cette section, nous allons éclaircir la notion des collectivités locales en Algérie ; pour cela, nous allons nous intéresser à l'identification, à la structure et au fonctionnement de ces collectivités locales.

1.1. La commune : collectivité locale de base en Algérie

1.1.1. Définition de la commune

Cellule fondamentale dans l'organisation du pays, la commune est suffisamment proche de la vie des hommes dans leurs cadres sociaux et dans leurs activités. Elle est apte, en particulier, à gérer toutes les réalisations qui doivent être adaptées à la satisfaction des besoins essentiels des populations¹.

¹ S. BOUMOULA, Problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Bejaia, Thèse de Magister en Sciences Economiques, Université de Bejaia, 2002, P. 16.

Au sens géographique, la commune est une parcelle de terrain dans le territoire national avec une communauté d'habitants qui y vivent et qui composent la population de la commune et avec de diverses richesses, celles de la nature et celles qui sont le fruit du travail des hommes¹.

Au sens juridique, c'est une institution conçue par l'État ayant à la fois, un caractère politique, administratif, économique, social et culturel. Elle constitue un cadre de mobilisation et de participation de la population en vue de promouvoir le progrès social, économique et culturel. Elle détient des compétences qui lui sont attribuées par la Constitution et par la loi. Cela se caractérise par ² :

- Sa circonscription électorale et ses organes élus (un conseil et une assemblée) ;
- Son caractère de personne morale public ;
- Ses moyens financiers et matériels ;
- Ses services qui remplissent les tâches sociales et culturelles.

Pour conforter nos définitions, nous proposons quelques précisions tirées des textes juridiques :

« La commune est la collectivité territoriale, politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base »³.

« La commune est la collectivité territoriale de base dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est créée par l'État »⁴.

D'après ces définitions, on déduit que la notion « commune » est complexe et difficile à appréhender, étant donné la multiplicité des facteurs à considérer.

1.1.2. Origine et historique de la commune en Algérie

L'origine de la commune algérienne fut d'abord les "bureaux arabes" institués dès 1844, système dans lequel la circonscription locale était administrée directement par les officiers de l'armée d'occupation, dont la tâche était d'assurer la surveillance politique des populations, la

¹ S. BOUMOULA, Op.cit. P. 17.

² Loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant sur le code communal.

⁴ Article N° 1 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

rentrée des impôts et de faire produire aux populations les denrées nécessaires à l'alimentation de l'armée¹.

Puis vient le cas des communes mixtes à partir de 1868, ces communes avaient un caractère artificiel composé de douars communs, de centres de colonisation et plus tard de centres municipaux, elles n'avaient aucune homogénéité, elles étaient dirigées par un fonctionnaire de l'administration coloniale.

1.1.2.1. 1963 - 1965 : premières réorganisations des communes

Le décret N° 63-189 du 16 mai 1963 est le premier texte officiel de l'État algérien qui réorganise les communes issues de la colonisation française. Ce texte maintient la division de l'Algérie en quinze départements algériens et donne la liste des communes algériennes par départements et par arrondissements.

Tableau N° 01 : Liste des départements algériens en 1963 suivie du nombre de communes de chaque département

Départements	Nombre de communes
01. Département d'Alger	34
02. Département de Bône	57
03. Département de Batna	44
04. Département de Constantine	67
05. Département d'Orléans ville	41
06. Département de Médéa	49
07. Département de Mostaganem	56
08. Département des Oasis	22
09. Département d'Oran	51
10. Département de Saïda	19
11. Département de la Saoura	23
12. Département de Sétif	63
13. Département de Tiaret	32
14. Département de Tizi-Ouzou	43
15. Département de Tlemcen	30

Source : Armoirie de la République Algérienne, Décret N° 63-189 du 16 mai 1963 relatif à la réorganisation des communes.

Le décret N° 65-246 du 30 septembre 1965 procède au changement de nom de nombreuses communes, notamment toutes celles dont le nom est hérité de la colonisation

¹ Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement, Une analyse des motifs du code communal de l'Algérie, Alger, 1990.

française. Ce décret porte le nombre de communes en 1965 à 676, pour une population de 10 281 050 d'habitants¹.

1.1.2.2. 1967 : premier code communal

L'ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 crée le code communal qui organise la commune algérienne, spécifie ses attributions et définit son financement.

L'article premier du code communal spécifie que la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base. Son deuxième article précise qu'elle est administrée par une assemblée élue, l'assemblée populaire communale formée, de délégués communaux.

1.1.2.3. 1984 : Premier redécoupage territorial affectant les communes et deuxième réorganisation des wilayas

La loi N° 84-09 du 4 février 1984 réorganise le territoire algérien en portant le nombre de wilayas de trente et une (31) à quarante-huit (48) et le nombre de communes à mille cinq cent quarante (1540). Les nouvelles wilayas résultent de la fusion de deux wilayas ou plusieurs parties de wilayas ou de la division d'une wilaya. Les nouvelles communes résultent de la division d'une commune existante ou de la fusion de deux communes ou plusieurs parties de communes.

¹ Décret N° 65-246 du 30 septembre 1967.

Tableau N° 02 : Liste des wilayas et des communes résultant du découpage de 1984

Code ONS	Wilayas	Nombres de communes
1.	Adrar	28 communes
2.	Chlef	35 communes
3.	Laghouat	24 communes
4.	Oum El-Bouaghi	29 communes
5.	Batna	61 communes
6.	Bejaïa	52 communes
7.	Biskra	33 communes
8.	Béchar	21 communes
9.	Blida	29 communes
10.	Bouira	45 communes
11.	Tamanrasset	10 communes
12.	Tébessa	28 communes
13.	Tlemcen	53 communes
14.	Tiaret	42 communes
15.	Tizi-Ouzou	67 communes
16.	Alger	33 communes
17.	Djelfa	36 communes
18.	Djijel	28 communes
19.	Sétif	60 communes
20.	Saïda	16 communes
21.	Skikda	38 communes
22.	Sidi Bel Abbès	52 communes
23.	Annaba	12 communes
24.	Guelma	34 communes
25.	Constantine	12 communes
26.	Médéa	64 communes
27.	Mostaganem	32 communes
28.	M'Sila	47 communes
29.	Mascara	46 communes
30.	Ouargla	21 communes
31.	Oran	25 communes
32.	El Bayadh	22 communes
33.	Illizi	6 communes
34.	Bordj Bou Arreridj	34 communes
35.	Boumerdès	38 communes
36.	El Tarf	24 communes
37.	Tindouf	2 communes
38.	Tissemsilt	22 communes
39.	El Oued	30 communes
40.	Khenchela	21 communes
41.	Souk Ahras	36 communes
42.	Tipaza	42 communes
43.	Mila	32 communes
44.	Aïn Defla	36 communes
45.	Naâma	12 communes
46.	Aïn Témouchent	28 communes
47.	Ghardaïa	13 communes
48.	Relizane	38 communes

Source : Loi N° 84-09 du 4 février 1984 portant sur la réorganisation du territoire.

1.1.2.4. 1990 : deuxième code de la commune

La loi N° 90-08 du 7 avril 1990 redéfinit le code communal qui organise la commune algérienne. La loi stipule que la commune est la collectivité territoriale de base, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a un nom, un territoire et un chef-lieu.

Dans ce deuxième code communal, on a retenu plusieurs nouveautés par rapport au premier code communal de 1967 notamment une redéfinition des organes communaux, l'évolution des attributions, des finances et de l'administration communale.

1.1.2.5. 2011 : troisième code communal

La loi N° 11-10 du 22 juin 2011 redéfinit le code communal qui organise la commune algérienne. La loi stipule que la commune est la collectivité territoriale de base de l'État, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a un nom, un territoire et un chef-lieu.

En ce qui concerne ce troisième code de la commune, l'intercommunalité fait l'objet d'une innovation, car pour la première fois en Algérie, la notion d'intercommunalité est définie par la loi. Elle permet à deux ou plusieurs communes de s'associer pour aménager ou développer en commun leurs territoires et gérer ou assurer ensemble des services publics de proximité. L'intercommunalité permet aux communes de mutualiser leurs moyens et de créer des services et établissements publics communs.

1.1.3. Organisation et fonctionnement de la commune

« La commune dispose ¹ :

- d'une instance délibérante : l'assemblée populaire communale ;
- d'un organe exécutif, présidé par le président de l'assemblée populaire communale ;
- d'une administration animée par le secrétaire général de la commune, sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale.

Les instances de la commune inscrivent leurs actions dans le cadre de la législation et de la réglementation en vigueur ».

¹ Article N° 15 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

1.1.3.1. L'instance délibérante : l'assemblée populaire communale « APC »

Ses membres sont élus conformément à loi électorale, ils sont conviés par le Wali pour l'installation de l'assemblée. Elle est présidée par le président de l'assemblée qui est le candidat, tête de liste ayant obtenu la majorité des voix aux élections, il exerce des pouvoirs au nom de la collectivité qu'il représente dans toutes les cérémonies et les manifestations officielles¹.

Elle se réunit en temps normal, tous les deux mois, au siège de la commune (en cas de force majeure empêchant l'accès à la commune, l'assemblée se tiendra dans un autre lieu du territoire ou en dehors du territoire de la commune que le Wali désignera avec le président de l'assemblée). La durée de chacune de ses réunions ne dépasse pas cinq jours. Pendant sa première session, l'assemblée élabore et adopte son règlement intérieur².

« La date et l'ordre du jour des sessions de l'assemblée populaire communale sont fixés par le président de l'assemblée populaire communale, en concertation avec l'instance exécutive »³.

« Les séances de l'assemblée populaire communale sont publiques. Elles sont ouvertes aux citoyens de la commune et à tout citoyen concerné par l'objet de la délibération.

Toutefois, l'assemblée populaire communale délibère à huis clos, pour⁴ :

- L'examen des cas disciplinaires des élus ;
- L'examen de questions liées à la préservation de l'ordre public.

1.1.3.2. L'organe exécutif

« La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'État, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens »⁵.

¹ Article N° 16 et 77 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Articles N° 16 et 19 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Article N° 20 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁴ Article N° 26 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁵ Article N° 3 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

L'organe exécutif se doit d'accomplir les actions suivantes ¹ :

- Des actions relatives à l'aménagement et au développement du territoire ;
- Des actions relatives à l'urbanisme, aux infrastructures et aux équipements ;
- Des l'action en matière d'éducation, de protection sociale, de sport, de jeunesse, de culture, de loisirs et de tourisme ;
- Des actions en matière d'hygiène, de salubrité et de voirie de la commune.

1.1.3.3. L'administration de la commune

« La commune dispose d'une administration placée sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale et animée par le secrétaire général de la commune »².

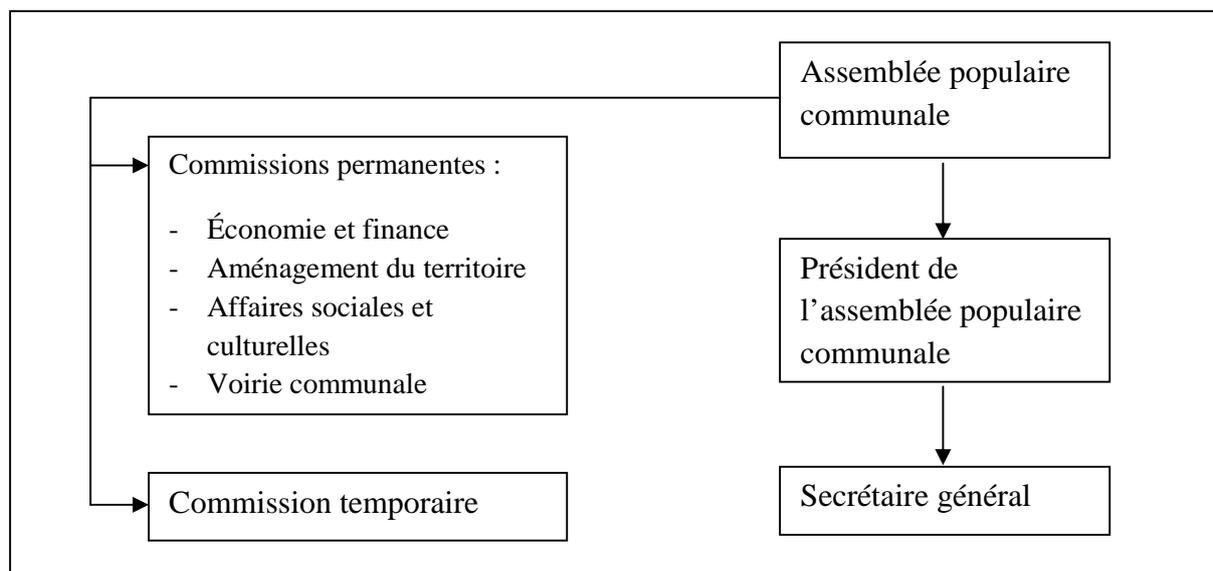
L'administration de la commune s'occupe, selon l'article N° 126 de cette présente loi, des tâches suivantes :

- L'élaboration de l'organigramme et du plan de gestion des effectifs ;
- L'organisation et le fonctionnement du service de l'état civil, la protection et la conservation de tous les actes et registres y afférents ;
 - La tenue et la gestion du fichier des électeurs ;
 - Le recensement par classe d'âge des citoyens nés dans la commune ou y résidant dans le cadre de la gestion du fichier du service national ;
- L'action sociale ;
- L'activité culturelle et sportive ;
- La gestion budgétaire et financière ;
- La tenue du sommier de consistance des biens communaux et du registre d'inventaire ;
- La gestion du personnel communal ;
- L'organisation et le fonctionnement des services techniques communaux ;
- La protection des archives communales ;
- Les affaires juridiques et contentieuses.

¹Articles N° 107, 113, 122 et 123 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 125 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

Schéma N° 1 : L'organisation de la commune selon la charte communale



Source : Loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

1.1.4. Les compétences de la commune

Les secteurs d'activité des communes se limitent au territoire communal, dans lequel sa juridiction est applicable. Ces secteurs se traduisent comme suit¹ :

- La gestion de l'état civil ;
- Le maintien de l'ordre public ;
- La gestion foncière et l'urbanisme ;
- La gestion du secteur des eaux et de l'assainissement ;
- L'entretien des déchets des ménages ;
- La distribution des logements et l'entretien des espaces verts ;
- La gestion des établissements de santé et des autres établissements sociaux ;
- La prise en charge des écoles et tout autre établissement d'éducation ;
- L'amélioration de l'activité culturelle et sportive ;
- Le développement économique de la région.

1.2. La wilaya : collectivité publique territoriale

Autre que les communes, l'Algérie est divisée en quarante-huit collectivités territoriales appelées wilayas.

¹ Articles N° 103 jusqu'à 124 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

1.2.1. Définition de la wilaya

La wilaya, prévue par l'article 15 de la constitution algérienne, est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle constitue aussi une circonscription administrative de l'État algérien. Elle est dotée d'une assemblée élue nommée APW « Assemblée populaire de wilaya » et est placée sous l'autorité d'un Wali, qui rassemble les pouvoirs de représentant de l'état dans la wilaya, et d'exécutif de l'assemblée populaire de wilaya¹.

Le numéro porté par chaque wilaya se retrouve sur les plaques minéralogiques (numéros d'immatriculation des véhicules) ainsi que dans les deux premiers chiffres des codes postaux.

1.2.2. Historique et réglementation juridique de la wilaya

Les origines des wilayas algériennes se trouvent être issues des départements de la colonisation française, les textes officiels de l'État algérien, après l'indépendance, découpent et réorganisent le territoire algérien, et de ce fait les wilayas.

1.2.2.1. 1969 : premier code de la wilaya

L'ordonnance 69-38 du 23 mai 1969 a créé le code de la wilaya qui organise la wilaya algérienne, en remplacement des départements algériens, spécifie son organisation et son fonctionnement. Ce texte ne modifie pas le nombre de wilayas ni leur composition en termes de communes.

L'article premier du code de la wilaya spécifie que la wilaya est une collectivité publique territoriale, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Son troisième article précise que la wilaya est administrée par une assemblée populaire élue au suffrage universel et par un exécutif nommé par le gouvernement et dirigé par un wali.

Le code de la wilaya de 1969 définit la daïra comme étant une circonscription administrative en remplacement des arrondissements issus de la colonisation française. Les wilayas sont divisées en daïras, regroupant un certain nombre de communes, dont la liste et la consistance sont fixées par décret ministériel. Les daïras sont administrées par un chef de daïra qui assiste le wali dans l'application des lois et règlements et assure le bon

¹ Articles N° 1, 2 et 3 de la loi N° 90-08 du 7 avril 1990 portant sur le code de la Wilaya.

fonctionnement des services administratifs et techniques dans les communes constituant une daïra.¹

Tableau N° 03 : Premier code de la wilaya de 1969

Titre I : L'organisation territoriale de la wilaya
Chapitre 1 : La wilaya
Chapitre 2 : Les limites territoriales
Titre II : L'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre 1 : Le système électoral
Chapitre 2 : Le fonctionnement de l'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre 3 : Les attributions de l'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre 4 : L'administration générale de la wilaya
Titre III : L'exécutif de la wilaya
Chapitre 1 : Le conseil exécutif de la wilaya
Chapitre 2 : Le wali
Titre IV : Les dispositions transitoires
Chapitre 1 : La daïra
Chapitre 2 : La commission nationale

Source : L'ordonnance N° 69-38 du 23 mai 1969 qui a créé le code de la wilaya.

1.2.2.2. 1974 : Premier redécoupage du territoire et réorganisation des wilayas

L'ordonnance N° 74-69 du 2 juillet 1974 réorganise le territoire algérien en portant le nombre de wilayas de quinze à trente et une. Les wilayas sont désignées chacune par le nom de leur chef-lieu.

La réorganisation s'est faite par la création de dix-huit wilayas nouvelles et la suppression de deux wilayas, par rattachement ou en détachement de communes entre deux ou plusieurs wilayas. Ce redécoupage a réorganisé aussi la composition des daïras.

¹ L'ordonnance 69-38 du 23 mai 1969 qui crée le code de la wilaya.

1.2.2.3. 1984 : Deuxième redécoupage du territoire et réorganisation des wilayas

La loi N° 84-09 du 4 février 1984 réorganise le territoire algérien en portant le nombre de wilayas de trente et une (31) à quarante-huit (48). Les nouvelles wilayas résultent de la fusion de deux wilayas ou plusieurs parties de wilayas ou de la division d'une wilaya.

Le décret N° 84-79 du 3 avril 1984 définit les noms et les chefs-lieux des wilayas.

Ce second redécoupage reste bel et bien effectif jusqu'à présent et n'a vu aucun changement en ce qui concerne le nombre de ces wilayas.

1.2.2.4. 1990 : Deuxième code de la wilaya

La loi N° 90-09 du 7 avril 1990 redéfinit le code de la wilaya qui organise les wilayas algériennes. La loi stipule que la wilaya est la collectivité publique territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La wilaya constitue une circonscription administrative de l'État. Elle a un nom, un territoire et un chef-lieu.

Tableau N° 04 : Deuxième code de la wilaya de 1990

Titre I : L'organisation de la wilaya
Chapitre I : Le nom et le chef-lieu de la wilaya
Chapitre II : Le cadre territorial
Chapitre III : Les organes de la wilaya
Titre II : L'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre I : Le fonctionnement
Chapitre II : Le statut de l'élu et le renouvellement de l'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre III : Le régime des délibérations
Titre III : Les compétences de l'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre I : Les attributions générales
Chapitre II : Le plan de la wilaya
Chapitre III : L'agriculture et l'hydraulique
Chapitre IV : Les infrastructures économiques
Chapitre V : Les équipements éducatifs et de formation professionnelle
Chapitre VI : Les actions sociales
Chapitre VII : L'habitat
Titre IV : Le Wali
Chapitre I : Les pouvoirs du wali au titre de l'exécutif de l'assemblée populaire de la wilaya
Chapitre II : Les pouvoirs du wali au titre de la représentation de l'État
Chapitre III : Les actes du wali
Titre V : L'administration de la wilaya
Chapitre I : L'administration de la wilaya
Chapitre II : Les biens de la wilaya
Chapitre III : La responsabilité de la wilaya
Chapitre IV : Les services publics de la wilaya
Titre VI : Les finances de la wilaya
Chapitre I : Les dispositions générales
Chapitre II : Le budget
Chapitre III : Le vote et le règlement
Chapitre IV : Les fonds de solidarité et de garantie
Chapitre V : Le contrôle et l'apurement des comptes
Titre VII : Les dispositions finales

Source : La loi N° 90-09 du 7 avril 1990 qui redéfinit le code de la wilaya.

Au bout de cette section, on est à même à distinguer les différentes collectivités territoriales algériennes, leurs genèses, leurs évolutions au fil du temps et leurs mécanismes de fonctionnement. Il faudrait souligner le fait qu'il n'existe aucune collectivité territoriale en Algérie autre que les communes et les wilayas. Les daïras, quant à elles, ce ne sont que de simples entités administratives.

Section 2 : Notion d'autonomie financière des collectivités locales et cadre juridique de la commune en Algérie

Les collectivités locales, entre autres les communes, sont des institutions étatiques qui doivent suivre des procédures et des réglementations instaurées par l'État central par le biais d'un ensemble de lois et d'ordonnances réunies dans un code qui s'appelle le code communal. Ce dernier est instauré pour organiser, orienter et légitimer tout ce qui a une relation avec les communes dans les limites du territoire national.

2.1. Le code communal : premier régulateur juridique de la commune

Le code communal est un ensemble de textes et d'ordonnances qui réglementent tous les domaines concernant la commune, notamment dans les principes de bases à savoir : le nom, le chef-lieu, le cadre territorial de la commune, les organes qui régissent la commune, du statut du président de l'assemblée communale, du régime des élections communales, des compétences et de l'organisation de la commune, de l'administration de la commune, des finances communales et aussi des dispositions pénales.¹

2.2. Les différentes modifications apportées au code communal en Algérie

Le premier code communal est apparu en 1967 c'est-à-dire cinq (5) ans après l'indépendance de l'Algérie, il fût créé suite à l'apparition de l'ordonnance 67-24 du 18 janvier 1967 qui organise la commune Algérienne, spécifie ses attributions et définit son financement. Ce code communal est planifié comme suit :

¹ Selon une analyse des différents codes de la commune en Algérie.

Tableau N° 05 : Présentation du code communal de 1967

Livre I : L'organisation de la commune
Titre 1 : La définition, le nom et les limites territoriales
Titre 2 : Le système électoral
Titre 3 : Les organes de la commune
Livre II : Les attributions de la commune
Titre 1 : Le développement économique et social
Titre 2 : L'administration générale
Titre 3 : Les services et entreprises de la commune
Titre 4 : L'attribution de l'exécutif communal
Livre III : Les finances de la commune
Titre 1 : Le budget communal
Titre 2 : La comptabilité communale
Titre 3 : L'arrêt et le jugement des comptes communaux
Titre 4 : La gestion de fait

Source : L'ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant sur le code communal.

Dans son article premier, le code communal spécifie que la commune est la collectivité territoriale politique, administrative, économique, sociale et culturelle de base. Son deuxième article précise qu'elle est administrée par une assemblée élue, l'assemblée populaire communale formée, de délégués communaux.

Malgré des modifications et des amendements apportés en 1985 et 1987 à la loi de 1967, il fallait attendre le 7 avril 1990 pour voir l'apparition du deuxième code communal.

Cette loi du 7 avril 1990 relative à la commune redéfinit le code communal et le réorganise comme suit :

Tableau N° 06 : Présentation du code communal de 1990

Titre I : L'organisation de la commune
Chapitre I : Le nom et le chef-lieu de la commune
Chapitre II : Le cadre territorial
Chapitre III : La coopération intercommunale
Titre II : Les organes de la commune
Chapitre I : L'assemblée populaire communale
Chapitre II : Le président de l'assemblée populaire communale
Titre III : Les attributions de la commune
Chapitre I : L'aménagement et le développement local
Chapitre II : L'urbanisme, les infrastructures et l'équipement
Chapitre III : Les enseignements fondamentaux et préscolaires
Chapitre IV : Les équipements socio-collectifs
Chapitre V : L'habitat
Chapitre VI : L'hygiène, la salubrité et l'environnement
Chapitre VII : Les investissements économiques
Chapitre VIII : Les diverses dispositions
Titre IV : L'administration de la commune
Chapitre I : Les dispositions générales applicables à l'administration de la commune
Chapitre II : Les services publics communaux
Chapitre III : La responsabilité de la commune
Titre V : Les finances communales
Chapitre I : Les dispositions générales
Chapitre II : Le budget communal
Chapitre III : La comptabilité communale
Chapitre IV : Le contrôle et l'apurement des comptes
Titre VI : Les dispositions particulières
Titre VII : Les dispositions finales

Source : Loi N° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

De nombreuses modifications ont été apportées par rapport au premier code communal notamment l'introduction d'une notion nouvelle, celle de « l'autonomie financière des communes » et cela dans l'article N° 1 de la présente loi qui stipule 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 »¹.

Le code communal le plus récent est celui du 22 juin 2011, amendant le code du 7 avril 1990, ce dernier comptait 186 articles alors que le nouveau recense plus de 200 articles. Ce nouveau code se présente dans le tableau N° 07 ci-dessous.

Parmi les amendements apportés par cette loi du 22 juin 2011 à celle du 7 avril 1990, on peut citer quelques axes principaux, en l'occurrence :

- Cette nouvelle loi a doté la commune de 3 instances au lieu de deux, structurées comme suit² :
 - Une instance délibérante : l'assemblée populaire communale ;
 - Un organe exécutif, présidé par le président de l'assemblée populaire communale ;
 - Une administration animée par le secrétaire général de la commune, sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale.
- La loi autorise le Président de l'assemblée populaire communale à introduire, soit un recours administratif, soit un recours judiciaire auprès de la juridiction administrative compétente, contre l'arrêté du Wali portant annulation ou refus d'approbation d'une délibération, alors que l'ancien texte renvoyait cette prérogative à l'assemblée populaire communale sous forme de recours judiciaire seulement.³
- Le chapitre administration de la commune a été renforcé par l'institution du poste de secrétaire général qui, sous la coupe du président de l'APC, assure⁴ :
 - L'animation de l'administration ;
 - La préparation des réunions de l'assemblée populaire communale ;
 - L'animation et la coordination du fonctionnement des services administratifs, techniques et communaux ;
 - L'exécution des décisions liées à la mise en œuvre des délibérations portant sur l'organigramme et le plan de gestion des effectifs ;
 - L'élaboration de procès-verbal de passation de consignes ;

¹ Article N° 1 de la loi 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.

² Article N° 15 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Article N° 61 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁴ Article N° 129 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

- La réception des délégations de signature du président de l'assemblée populaire communale, à l'effet de signer l'ensemble des documents relatifs à la gestion administrative et technique de la commune, à l'exclusion des arrêtés.

• Sept (7) services publics ont été ajoutés aux communes, en plus des services classiques¹ :

- L'entretien de la voirie et la signalisation routière ;
- L'éclairage public ;
- Les fourrières ;
- Les abattoirs communaux ;
- Les espaces de culture relevant de son patrimoine ;
- Les espaces de sport et de loisirs relevant de son patrimoine ;
- Les espaces verts.

¹ Article N° 149 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

Tableau N° 07 : Présentation du code communal de 2011

PREMIERE PARTIE : DISPOSITIONS PRÉLIMINAIRES
Titre I : Principes de base
Titre II : Du nom, du territoire et du chef-lieu de la commune
Titre III : La participation des citoyens à la gestion des affaires de la commune
DEUXIÈME PARTIE : DES ATTRIBUTIONS DE LA COMMUNE
Titre I : Des instances et des structures de la commune
<i>Chapitre 1 : De l'assemblée populaire communale</i>
Section 1 : Du fonctionnement de l'assemblée populaire communale
Section 2 : Des commissions de l'assemblée populaire communale
Section 3 : Du statut de l' élu communal
Section 4 : De la dissolution et du renouvellement de l'assemblée populaire communale
Section 5 : Du régime des délibérations
<i>Chapitre 2 : Du président de l'assemblée populaire communale</i>
Section 1 : Du président de l'assemblée populaire communale et de son statut particulier
Section 2 : Des attributions du président de l'assemblée populaire communale
Section 3 : Des actes du président de l'assemblée populaire communale
<i>Chapitre 3 : Du pouvoir de substitution du Wali</i>
Titre II : Des compétences de la commune
<i>Chapitre 1 : De l'aménagement et du développement</i>
<i>Chapitre 2 : De l'urbanisme, des infrastructures et de l'équipement</i>
<i>Chapitre 3 : De l'action de la commune en matière d'éducation, de protection sociale, de sport, de jeunesse, de culture, de loisirs et de tourisme</i>
<i>Chapitre 4 : De l'hygiène, de la salubrité et de la voirie de la commune</i>
TROISIÈME PARTIE : DE L'ADMINISTRATION, DES SERVICES PUBLICS ET DES BIENS COMMUNAUX
Titre I : De l'administration de la commune
<i>Chapitre 1 : De l'organisation de l'administration de la commune</i>
<i>Chapitre 2 : Des délégations et des antennes communales</i>
<i>Chapitre 3 : Des archives communales</i>
Titre II : De la responsabilité de la commune
Titre III : Des services publics communaux
<i>Chapitre 1 : Des dispositions générales</i>
<i>Chapitre 2 : De la régie communale</i>
<i>Chapitre 3 : De l'établissement public communal</i>
<i>Chapitre 4 : De la concession et de la délégation de services publics</i>
<i>Chapitre 5 : Des biens communaux</i>
QUATRIÈME PARTIE : DES FINANCES COMMUNALES
Titre I : Des dispositions communales
Titre II : Des budgets et des comptes
<i>Chapitre 1 : Du budget communal</i>
Section 1 : Du vote et du règlement du budget
Section 2 : De l'adjudication et des marchés publics
Section 3 : Des recettes
Section 4 : Des dépenses
<i>Chapitre 2 : De la comptabilité communale</i>
<i>Chapitre 3 : Du contrôle et l'apurement des comptes</i>
CINQUIÈME PARTIE: DE LA SOLIDARITÉ INTERCOMMUNALE ET DE L'INTERCOMMUNALITÉ
<i>Chapitre 1 : De la solidarité financière intercommunale</i>
<i>Chapitre 2 : De l'intercommunalité</i>

Source : Loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

2.3. La notion d'autonomie financière

Les personnes morales publiques qui sont l'État, les wilayas, les communes et les autres établissements publics ont besoin, pour la réalisation de leurs fonctions, d'une libre gestion de leurs budgets et cela requiert une autonomie financière. Dans cette partie, nous allons mettre l'accent sur les fondements, le contenu et les limites de l'autonomie financière des collectivités locales.

2.3.1. Les fondements de l'autonomie financière des collectivités locales

L'autonomie financière traduit la capacité d'une personne physique ou morale à générer, à disposer des ressources financières suffisantes et à les administrer en toute liberté de manière à faire face à ses besoins, elle est la véritable mesure de la décentralisation¹.

Les collectivités territoriales possèdent leurs patrimoines et leur finance propre. Le régime des finances locales est fixé par la loi ordinaire ; son contenu obéit à deux principes constitutionnels, celui de la solidarité dans le but d'une juste répartition des ressources publiques entre l'État et les collectivités territoriales par compensation et celui d'égalité active qui correspond à la nécessité de régler les écarts et les disparités entre collectivités de même niveau.

Ainsi, parler d'autonomie financière des collectivités locales, c'est de se focaliser sur des aspects précis² :

- La libre administration par les élus locaux ;
- La libération des champs de taxation ;
- La compétence exclusive du pouvoir local sur les champs de taxation ;
- La possibilité pour la collectivité territoriale de faire des emprunts.

2.3.2. Le contenu de l'autonomie financière

Afin de juger du niveau d'autonomie financière des collectivités territoriales et de son évolution dans le temps et l'espace, il importe de mesurer le degré de certaines libertés considérées comme constitutives de l'autonomie financière.

¹ L. NZAMBA, La considération du principe d'autonomie régionale, Mémoire de licence, Université Hassan II, Maroc, 2008, P. 15.

² J.P. BRUNEL, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, Rapport de la section des finances du bureau du conseil économique et social, France, 2000.

2.3.2.1. L'autonomie des ressources

Cette première liberté peut être appréciée comme suit :

- L'autonomie fiscale : il s'agit d'apprécier le niveau d'autonomie dont disposent les collectivités par rapport aux prélèvements d'impôts locaux.
- L'autonomie par rapport aux transferts : il s'agit des transferts, principalement les transferts de l'État (subventions, dotations, compensations). L'autonomie se mesure également selon plusieurs critères dont l'automatisme des transferts, leurs conditions d'octroi, leurs affectations à des emplois précis ou leur globalisation.
- L'autonomie par rapport à l'emprunt : la liberté d'emprunter peut être assortie de contraintes qui en restreignent la portée, tels l'autorisation préalable nécessaire, l'affectation des sommes empruntées, le respect de règles prudentielles, la désignation des monnaies autorisées, les modalités de recours au marché financier (crédits, émissions, établissements financiers) ou le niveau d'endettement à ne pas dépasser.
- L'autonomie de gestion du patrimoine : le patrimoine est souvent délaissé alors que c'est une ressource très importante pour la collectivité, elle concerne aussi bien la location de bâtiments que les redevances d'occupation du domaine.

2.3.2.2. La liberté d'affectation des ressources

Elle se mesure d'abord par la part des dépenses obligatoires ou contraintes, qui se répartissent essentiellement en trois catégories : les dépenses de personnel, les charges liées à l'endettement (amortissement, intérêts) et les dépenses et sur-coûts liés aux normes (sécurité, hygiène, accessibilité, environnement).

Elle se mesure ensuite par la part des ressources affectées, telles que celles affectées à l'investissement (emprunts, dotations d'équipements des primaires, etc.). Elle se mesure enfin au degré de réglementation relative à l'autonomie des collectivités locales.

Bien entendu, cette liberté d'affectation des ressources dépend aussi de la structure des budgets de chaque collectivité.

2.3.2.3. La libre maîtrise du budget local

Pour une autonomie financière des collectivités locales, ces dernières doivent être à même de maîtriser leurs budgets communaux et avoir les instruments humains et matériels nécessaires pour garder l'équilibre de leurs budgets qui est un élément non négligeable de l'autonomie financière.

2.3.3. Les avantages et les limites de l'autonomie financière des collectivités locales

La notion d'autonomie financière des collectivités locales a été analysée par plusieurs économistes, notamment depuis les travaux de R. MUSGRAVE en 1959 « la théorie des finances publiques » et de W. OATES en 1972 « le fédéralisme fiscal ». En simplifiant, ils résument les avantages de l'autonomie financière des collectivités locales comme suit :

2.3.3.1. Les avantages de l'autonomie financière des collectivités locales

- Elle permet de mieux respecter les priorités des choix des usagers, elle est donc facteur de démocratie ;
- Elle favorise une adaptation aux conditions locales de production des services et équipements ;
- Elle bénéficie de coûts d'information moindres (connaissance des besoins et des conditions de leur satisfaction) ;
- Elle augmente donc la transparence des choix ;
- Elle est un facteur de mobilisation des acteurs locaux en donnant aux décideurs locaux une marge de négociation et de prise de risque.

2.3.3.2. Les limites de l'autonomie financière des collectivités locales

Nous pouvons résumer les limites de l'autonomie financière des collectivités locales dans les points suivants¹ :

- Elle peut donner lieu à des difficultés telles que la non-satisfaction des besoins locaux ;
- Elle accentue la performance de certains territoires au détriment d'autres ce qui peut provoquer une concurrence destructive entre collectivités ;
- Pour attirer des investisseurs, les gouverneurs locaux allègent les taux fiscaux ou augmentent les allocations ce qui peut créer des déséquilibres ;
- Elle peut accroître le niveau général de la corruption (dans un contexte autonome, la corruption peut se retrouver plus répandue au niveau local que national) ;
- Dans une libre gestion du budget, les gouverneurs locaux favorisent financièrement leur parti politique.

¹ S. BOUMOULA, Le financement des collectivités locales : problème de financement et moyens d'amélioration, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université de Bejaïa, 2011, P. 54.

Suite aux faits exposés dans cette section, il devient possible de cerner et avoir une esquisse générale sur les subtilités de la notion d'autonomie financière des collectivités locales à savoir, ses principes et fondements, son contenu ainsi que ses avantages et ses limites.

2.4. Les textes relatifs aux finances des collectivités locales (les communes) en Algérie

L'article N° 1 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune stipule 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 ». Dans cet article, on retient deux concepts fondamentaux du développement de la fonction de la commune, ces deux concepts sont : la personnalité morale dont est dotée la commune et l'autonomie financière de cette dernière. Selon cet article, la commune est devenue une institution, certes étatique, mais complètement décentralisée avec des revenus suffisants pour remédier à une introduction de l'autonomie financière et une gestion indépendante du gouvernement central.

La quatrième partie du code communal régit en profondeur tout ce qui a une relation avec les finances communales. En 42 articles, cette partie du code communal définit, régit et ajuste tous les axes relatifs aux finances communales en l'occurrence : le budget communal (notamment les recettes et les dépenses), la comptabilité communale et le contrôle des comptes communaux. Parmi ces énoncés, on cite :

- « Le budget communal est l'état de prévision des recettes et des dépenses annuelles de la commune. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune. La forme et le contenu du budget communal sont fixés par voie réglementaire »¹.
- « Le budget communal comporte deux sections :
 - La section de fonctionnement ;
 - La section d'équipement et d'investissement.

Chaque section est divisée en recettes et en dépenses obligatoirement équilibrées.

Un prélèvement sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement.

¹ Article N° 176 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

Les conditions et les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire »¹.

- « Le budget de la commune est voté par l'assemblée populaire communale et réglé dans les conditions prévues par la présente loi.

Le budget primitif est voté avant le 31 octobre de l'exercice précédant celui auquel il s'applique.

Le budget supplémentaire doit être voté avant le 15 juin de l'exercice auquel il s'applique »².

- « Lorsque l'exécution du budget communal fait apparaître un déficit, l'assemblée populaire communale doit prendre toutes les mesures utiles pour le résorber et assurer l'équilibre du budget supplémentaire.

À défaut, par l'assemblée populaire communale d'avoir pris les mesures de redressement qui s'imposent, celles-ci sont prises par le Wali qui peut autoriser la résorption du déficit sur deux ou plusieurs exercices »³.

- « Les recettes de la section de fonctionnement se composent :
 - du produit des ressources fiscales dont la perception au profit des communes est autorisée par la législation et la réglementation en vigueur ;
 - des participations ou attributions de produits de fonctionnement de l'État, du fonds commun des collectivités locales et des établissements publics ;
 - des taxes, droits et rémunérations de services autorisés par les lois et règlements ;
 - du produit et des revenus du patrimoine communal.

Sont affectées à la couverture des dépenses de la section d'équipement et d'investissement :

- le prélèvement sur les recettes de fonctionnement prévu à l'article 198 ci-dessous ;
- le produit des concessions de services publics communaux ;
- l'excédent dégagé par des services publics gérés sous forme d'établissement à caractère industriel et commercial ;
- le produit des participations en capital ;
- les subventions de l'État, du fonds commun des collectivités locales et de la wilaya ;

¹ Article N° 179 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 181 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Article N° 184 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

- les produits des aliénations ;
 - les dons et legs acceptés ;
 - toute recette temporaire ou occasionnelle ;
 - les produits des emprunts »¹.
- « La section de fonctionnement comprend en dépenses :
 - les rémunérations et charges du personnel communal ;
 - les indemnités et charges liées aux fonctions électives ;
 - les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux ;
 - les frais d'entretien des biens meubles et immeubles ;
 - les dépenses d'entretien de la voirie communale ;
 - les participations et contingents communaux ;
 - le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement ;
 - les intérêts de l'emprunt ;
 - les charges de fonctionnement liées à l'exploitation de nouveaux équipements ;
 - les frais de gestion des services communaux ;
 - les charges antérieures.

La section d'équipement et d'investissement comprend en dépenses, notamment :

- les dépenses d'équipement public ;
- les dépenses de participation en capital à titre d'investissement ;
- le remboursement en capital de l'emprunt ;
- les dépenses de réhabilitation des infrastructures communales.

Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire »².

- « Les comptes de l'exercice clos sont présentés par le président de l'assemblée populaire communale avant la délibération sur le budget supplémentaire de l'année en cours »³.

¹ Article N° 195 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 198 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Article N° 202 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

- « Les contrôles et la vérification des comptes administratifs de la commune et l'apurement des comptes de gestion la concernant sont exercés par la Cour des comptes, conformément à la législation en vigueur »¹.

À l'issue de cette section se rapportant à l'aspect juridique et réglementaire gouvernant les communes en Algérie, à l'aperçu sommaire qu'on a pu avoir sur les phases qu'a connu le code communal, et certains textes relevant du cadre des finances des communes, on est dans la mesure de dire que les changements qu'a connu le cadre réglementaire des communes ces deux dernières décennies est dans la voie du développement, avec l'élargissement de la loi des instances des communes, l'introduction de la notion d'autonomie financière dans loi N° 90-08 du 7 avril 1990 et la consécration juridique de plus en plus importante en matière de finances communales.

Au clos de ce chapitre, dont le but désigné était de présenter et de mettre en évidence les notions essentielles relatives à notre sujet, à savoir l'autonomie financière des collectivités locales, on parvient à une différenciation et une appréhension globale des différentes collectivités territoriales en Algérie, aussi il ressort que ce concept d'autonomie financière des collectivités locales est très complexe et très difficile à englober vu son rattachement rigoureux aux lois régissant la commune, ces mêmes lois orientent les communes de plus en plus vers une décentralisation de leurs finances.

¹ Article N° 210 de la loi N° 10-11 du 22 juin 2011 relative à la commune.

Chapitre II

**Les finances des
collectivités locales
en Algérie**

Chapitre II : Les finances des collectivités locales en Algérie

Actuellement, l'intérêt des finances locales, perçu comme le moteur du développement économique et l'aménagement du territoire, devient de plus en plus grandissant, particulièrement avec l'avènement de l'économie de marché. Son ampleur se manifeste également à travers la part importante des dépenses publiques locales, qui transitent via le canal budgétaire des dépenses de l'État.

Compte tenu de l'ampleur du champ couvert par l'autonomie financière des collectivités locales, il nous est apparu opportun et utile de focaliser notre analyse sur l'aspect financier de ces collectivités. De ce fait, on peut dire qu'on ne peut faire une étude sur l'autonomie des collectivités locales sans passer par cet aspect financier qui se regroupe dans les ressources et les dépenses locales inscrites dans le budget des collectivités locales.

Section 1 : Le budget communal et les documents budgétaires

Le budget est l'un des instruments de la régulation des finances publiques tant pour l'État que les collectivités locales et les autres institutions publiques. Dans cette section, nous allons nous intéresser à une partie des finances publiques, à savoir les finances des collectivités locales et présenter l'instrument qui y est usité à noter le budget communal.

1.1. Définition du budget communal

Le budget communal est l'état de prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune. C'est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux et l'exécution du programme d'équipement et d'investissement de la commune¹.

La forme et le contenu du budget communal sont fixés par voie réglementaire.

Le budget communal est un document administratif, lequel appartient sa préparation au secrétaire général de la commune, sous l'autorité du président de l'assemblée populaire qui, lui à son tour, le soumet au vote de cette dernière².

¹ Article N° 176 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 180 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

En somme, le budget communal est un acte politique majeur dans la vie d'une commune, il prévoit l'ensemble des recettes et dépenses qu'une commune va effectuer durant une année civile complète, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Un budget est une prévision et les comptes en sont la réalisation.

1.2. Le cadre du budget communal

D'après R.MUZELLEC, le budget des collectivités locales comporte un cadre juridique et un cadre technique étroitement réglementés. Le cadre juridique est un acte réglementé par lequel les dépenses et les recettes sont prévues et autorisées, le cadre technique est déterminé par les grands principes budgétaires également applicables à l'État.

1.2.1. Le cadre juridique du budget des communes en Algérie

Le budget local est un acte réglementé par lequel les dépenses et les recettes sont prévues et autorisées.

1.2.1.1. Un acte réglementé

Le budget est étroitement régi par le code de la commune. Sa périodicité, sa présentation, sa structure, son élaboration, son vote, son exécution sont soumis à des dispositions précises¹.

1.2.1.2. Un acte de prévision

L'article N° 176 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 stipule que : « le budget communal est l'état de prévision des recettes et des dépenses annuelles de la commune », alors la commune est tenue par la nécessité de prévoir dans ce document essentiel, les dépenses à effectuer au cours de l'année à venir et de s'assurer des recettes qui permettent d'exécuter les dépenses ainsi imprévues².

1.2.1.3. Un acte d'autorisation

Le budget communal est un acte d'autorisation et d'administration qui permet le fonctionnement des services communaux³. C'est l'application au niveau local des principes du droit budgétaire.

¹ R. MUZELLEC, Finances publiques, 11^{ème} édition, Ed. SIREY, France, 2000, P. 109.

² J.R. MEUNIER et B. SPORTESE, Finances et comptabilité des communes, Ed. D.G.F.P, Alger, P. 558.

³ Article N° 176 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

1.2.2. Le cadre technique du budget des communes

Le cadre technique des budgets communaux est déterminé par les grands principes budgétaires également applicables à l'État, il obéit à cinq principes généraux : l'annualité, l'universalité, l'unité, l'antériorité et l'équilibre budgétaire.

1.2.2.1. La règle de l'annualité

Le budget communal est établi pour l'année civile. La période de son exécution se prolonge : jusqu'au 15 mars de l'année suivante pour les opérations de liquidation et de mandatement des dépenses et jusqu'au 31 mars pour les opérations de liquidation et de recouvrement des produits et de paiement des dépenses¹.

1.2.2.2. La règle de l'universalité

Ce principe consiste à inscrire les recettes et les dépenses séparément dans le budget sans aucune affectation ou confusion² :

- Sans aucune affectation veut dire que les dépenses et les recettes constituent deux blocs : aucune recette n'est affectée à telles dépenses précises.
- Sans aucune confusion, signifie qu'on ne peut procéder à aucune compensation entre recettes et dépenses, on doit inscrire le produit brut.

1.2.2.3. La règle de l'unité

La règle d'unicité en finances publiques exige que le budget soit présenté en un seul document. Ainsi, toutes les recettes et toutes les dépenses d'une collectivité doivent figurer dans le budget, faute de quoi le contrôle serait inefficace et fragmentaire³.

1.2.2.4. La règle de l'équilibre

Le budget est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et dépenses ayant été

¹ Article N° 187 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² R. MUZELLEC (2000), Op.cit., P. 110.

³ B. CARLIER, R. RUPRICH et B. LEVRAULT, Initiation aux finances locales, Ed. BERGER LEVRAULT, France, 1996, P. 100.

évaluées de façon sincère et les prélèvements sur les recettes de la section de fonctionnement sont ajoutés au profit de la section d'investissement pour l'équilibre¹.

1.2.2.5. La règle de l'antériorité

L'antériorité vient renforcer le caractère aléatoire des prévisions financières, car les recettes sont peu appréciables dans leur globalité en début d'exercice².

Le budget doit être voté avant son exécution, car c'est un acte qui autorise l'exécutif à le mettre en œuvre l'année d'après, il doit donc être au préalable.

1.3. La structure du budget communal

Le budget communal comporte deux sections :

- La section de fonctionnement ;
- La section d'équipement et d'investissement.

Chaque section est divisée en recettes et en dépenses obligatoirement équilibrées³.

1.3.1. La section de fonctionnement

La section de fonctionnement d'un budget local décrit toutes les opérations de dépenses et de recettes qui concernent la gestion courante des services locaux, c'est-à-dire l'exploitation. Elle regroupe toutes les dépenses qui reviennent régulièrement chaque année⁴.

1.3.2. La section d'équipement et d'investissement

La section d'équipement et d'investissement retrace, quant à elle, toutes les opérations en capital, c'est-à-dire les opérations de dépenses et de recettes qui accroissent ou diminuent la valeur du patrimoine de la collectivité. La notion de dépense d'investissement s'applique aussi à des opérations qui ont un caractère d'investissement indirect tel que le versement de subventions d'équipement⁵.

¹ R. MUZELLEC (2000), Op.cit., P. 111.

² C. RAHMANI, Les finances des communes algériennes : Insincérité, déficits et bonne gouvernance, Ed. CASBAH, Alger, 2002, P. 20.

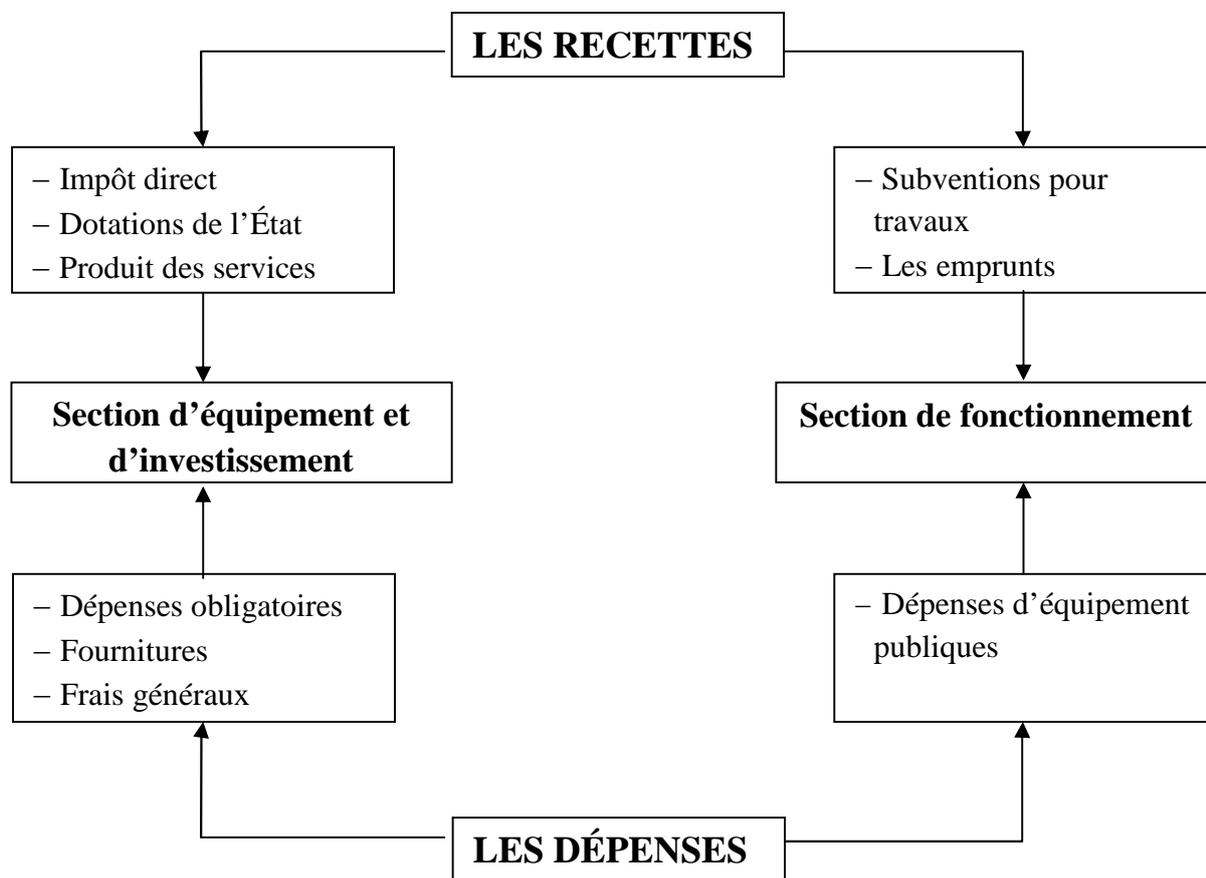
³ Article N° 179 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁴ F. LABIE, Finances locales, Ed. Dalloz, France, 1995, P. 225.

⁵ Ibid. P.226.

Pour garder l'équilibre du budget, l'exécutif de l'assemblée communale doit procéder à un prélèvement sur les recettes de fonctionnement pour les affecter à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement.¹

Schéma N° 2 : Format simplifié de la structure du budget communal



Source : Module d'initiation aux finances communales, Université des maires, France, 2008, P. 28. (Fichier en format P.D.F. consulté le 15 juin 2013 sur le site : www.associationdesmaires06.fr).

1.4. Les documents budgétaires

Ils comprennent le budget primitif, les ouvertures de crédit par anticipation et le budget supplémentaire.

1.4.1. Le budget primitif

Le budget primitif est chronologiquement le premier acte budgétaire que l'assemblée populaire communale adopte au cours d'un exercice²

¹ Article N° 179 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² B. YELLES CHAOUICHE, Le budget de l'État et des collectivités locales, Ed. OPU, Alger, 1990, P. 327.

Il est, comme son nom l'indique, le premier budget de l'année. Ce budget prévoit et évalue les recettes et les dépenses limitatives. Il constitue l'acte juridique par lequel le conseil délibérant autorise l'ordonnateur à mandater les dépenses et à recouvrer les recettes. La loi détermine partiellement son contenu, ainsi il doit comporter le taux d'imposition des principaux impôts directs locaux que la collectivité perçoit.¹

Le budget primitif est voté avant le 31 octobre de l'exercice précédant celui auquel il s'applique.²

1.4.2. L'ouverture de crédit par anticipation

Pour faire face à des événements imprévus à conséquences financières, les collectivités disposent d'une ligne de dépenses imprévues. Mais si celles-ci ne suffisent pas, elles peuvent alors adopter ce qu'on appelle les décisions modificatives qui sont des délibérations autorisant l'exécutif à y faire face avec des moyens financiers complémentaires. Les décisions modificatives ou l'ouverture de crédit par anticipation servent à opérer des virements de crédit rendus nécessaires³.

Les ouvertures de crédits votés séparément en cas de nécessité prennent le nom "d'ouverture de crédits par anticipation" lorsqu'elles interviennent avant le budget supplémentaire ou "d'autorisation spéciale" lorsqu'elles interviennent après⁴.

1.4.3. Le budget supplémentaire

Il est facultatif, mais en pratique il y a au moins un budget supplémentaire en cours de l'exercice. Il doit être en équilibre, il s'agit souvent des excédents du compte administratif de l'année précédente.⁵

Le budget supplémentaire a pour objet de modifier le budget primitif par :

- L'engagement de certaines prévisions de dépenses et de recettes ;
- L'introduction de dépenses ou de recettes nouvelles non connues lors de l'élaboration du budget primitif ;
- Le rapport de résultat des exercices précédent.

¹ R. MUZELLEC, Finance publique, 15^{ème} édition, Ed. DALLOZ, Paris 2009, P. 153.

² Article N° 181 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ R. MUZELLEC (2009), Op.cit, P. 155.

⁴ Article N° 177 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁵ R. MUEZLLEC (2009), Op.cit, P. 154.

Le budget supplémentaire doit être voté avant le 15 juin de l'exercice auquel il s'applique¹.

À la fin de cette section qui portait sur une présentation globale du budget des communes, on est dans la mesure de considérer cette idée des finances locales, d'avoir une image synthétique s'y rapportant et enfin d'apprécier cette ressemblance relative entre les budgets communaux et le budget de l'État.

Section 2 : Les étapes d'élaboration du budget communal

Sous une réglementation stricte, le budget communal comme le budget de l'État, passe par plusieurs étapes d'élaboration avant son achèvement. Dans cette perspective, cette section va nous renseigner sur les différentes étapes par lesquelles passe le budget communal.

2.1. La Préparation du budget communal

Sous l'autorité du président de l'assemblée populaire communale, le projet de budget est préparé par le secrétaire général de la commune. Le projet de budget est soumis par le président de l'assemblée populaire communale à l'assemblée pour adoption, comme stipule l'article N° 180 de la loi N° 11-10 relative à la commune.

Suivant les directives du Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales, la préparation et l'élaboration du budget communal est du ressort du président de l'assemblée populaire communale qui a un rôle de direction, assisté d'une part, par le secrétaire général et, d'autre part, par les chefs des services communaux qui n'ont que des fonctions d'information et d'exécution.

Avant d'évaluer les dépenses et les recettes de l'année à suivre, le président de l'assemblée doit dresser une série d'états. En pratique, la démarche à suivre est la suivante : évaluer les recettes de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, évaluer les dépenses de la section de fonctionnement et de la section d'investissement, la confrontation des recettes et des dépenses et la détermination du poids de fiscalité directe financeront la différence entre les dépenses et les recettes.

¹ Article N° 181 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

2.2. Le vote et l'adoption du budget communal

Le budget de la commune est voté par l'assemblée populaire communale et réglementé par la loi relative à la commune. Les crédits sont votés par chapitres et par articles, l'assemblée communale peut effectuer, par délibération, des virements de chapitre à chapitre dans une même section. Le président de l'assemblée communale peut effectuer, par arrêté, des virements d'article à article à l'intérieur d'un même chapitre.¹

L'assemblée communale et les autorités tutelles peuvent accepter le budget, le rejeter, le modifier ou exiger un nouveau projet de budget. Selon l'article N° 183 de la loi N° 11-10 relative à la commune, le budget ne peut être adopté s'il n'est pas voté en équilibre ou n'a pas prévu des dépenses obligatoires. Dans ce cas, le Wali le renvoie dans les quinze (15) jours qui suivent sa réception au président de l'assemblée qui le soumet dans les dix (10) jours à un second vote par l'assemblée. Si la seconde délibération ne donne pas un budget en équilibre, l'assemblée populaire communale est mise en demeure par le Wali. Dans les huit (8) jours qui suivent la mise en demeure, le budget est pris en charge par le Wali.

Dans le cas où le budget de la commune n'a pas été définitivement réglé avant le début de l'exercice, les recettes et les dépenses ordinaires portées au dernier exercice continuent à être faites jusqu'à l'approbation du nouveau budget.²

Lorsque le budget n'est pas voté, pour cause de dysfonctionnement au sein de l'assemblée populaire communale, le Wali convoque l'assemblée populaire communale en session extraordinaire pour l'adopter. Dans le cas où cette session n'aboutit pas à l'adoption du budget, le Wali le règle définitivement.³

2.3. L'exécution du budget communal

L'exécution du budget des collectivités locales obéit aux principes généraux de la comptabilité publique, mais par ailleurs, sa mise en œuvre obéit à certaines modalités particulières, qui concernent aussi bien les agents que les opérations d'exécution.⁴

¹ Article N° 182 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 185 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ Article N° 186 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

⁴ J. L. ALBERT et L. SAIDJ, Finances publiques, 6^{ème} édition, Ed. Dalloz, France, 2009, P. 446.

2.3.1. Les agents d'exécution

On distingue deux principaux agents d'exécution des budgets des collectivités locales, à savoir : l'ordonnateur et le comptable.

Les ordonnateurs et les comptables publics sont astreints, chacun en ce qui le concerne, à la tenue d'une comptabilité dont les procédures, les modalités et le contenu seront déterminés par voie réglementaire¹.

2.3.1.1. L'ordonnateur

Les ordonnateurs des budgets locaux sont les exécutifs locaux et de ce fait, le président de l'assemblée populaire communale qui est l'ordonnateur principal. Mais il existe des ordonnateurs délégués de l'ordonnateur principal qui sont les principaux responsables administratifs qui bénéficient d'une délégation de signature classique, et certains élus comme les adjoints et le vice-président de l'assemblée communale².

2.3.1.2. Le comptable public

Le comptable public des communes est appelé communément, dans le code communal dans son article N° 205, le trésorier communal. Selon l'article N° 33 de la loi N° 90-21 relative à la comptabilité publique, le comptable public est toute personne régulièrement nommée pour effectuer les opérations suivantes :

- recouvrement de recettes et paiement de dépenses ;
- garde et conservation des fonds, titres, valeurs, objets ou matières dont il a la charge ;
- maniement de fonds, titres, valeurs, biens, produits et matières ;
- mouvement de comptes de disponibilité.

2.3.1.3. Le principe de séparation des agents d'exécution

Le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable conduit à confier l'exécution du budget local à deux catégories d'agents nettement séparés. Normalement, ces deux catégories d'agents interviennent à deux stades différents de l'exécution du budget communal. L'exécutif local intervient dans la phase administrative, en tant qu'ordonnateur

¹ Article N° 2 de la loi N° 90-21 du 15 août 1990 relative à la comptabilité publique.

² J. L.ALBERT et L.SAIDJ, Op.cit. P. 446.

des opérations de recettes et de dépenses. La phase comptable des opérations est, quant à elle, assurée par un agent des services extérieurs du trésor, ayant le statut de comptable public¹.

Ce principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable public est consacré par l'article N° 55 de la loi N° 90-21 relative à la comptabilité publique qui stipule que : les ordonnateurs et les comptables publics exercent des tâches différentes et complémentaires, mais surtout incompatibles.

La distinction des fonctions entre ordonnateurs et comptables et le contrôle des actes des premiers par les seconds seraient illusoire si ces deux fonctions pouvaient être cumulées par les mêmes agents. Néanmoins, dans certains cas, les administrateurs peuvent exercer certaines fonctions des comptables, il y a là infléchissement du principe de séparation. Dans d'autres cas, des ordonnateurs s'immiscent dans le maniement de richesses publiques, il y a là alors gestion de fait et violation du principe de séparation².

2.3.2. Les opérations d'exécution

Confiée à deux catégories distinctes d'agents, l'exécution du budget local nécessite la réalisation par ces derniers de toute une série d'opérations. Le déroulement de ces opérations est minutieusement réglementé par les textes sur la comptabilité publique. Il se caractérise principalement par la division de toutes les opérations de recettes et de dépenses en deux grandes phases : une phase administrative et une phase comptable. Cette division des opérations d'exécution n'est que la conséquence fonctionnelle de la séparation des agents d'exécution³.

2.3.2.1. Les opérations d'exécution de la dépense locale

Le processus de la dépense se déroule, sauf procédures spéciales, selon les deux phases habituelles : la phase administrative et la phase comptable⁴.

A. La phase administrative de la dépense

La phase administrative entre dans le champ de compétence de l'ordonnateur, celle-ci comporte trois opérations :

¹ F. LABIE, op.cit., PP. 273-274.

² Ibid. P. 276.

³ Ibid. PP. 280-281.

⁴ J.L. ALBERT et L. SAIDJ, Op.cit, P. 449.

– **L’engagement de la dépense**

Le plus souvent, l’engagement prend la forme d’une décision par laquelle un ordonnateur prend l’initiative d’effectuer une dépense et d’imputer le montant sur un crédit budgétaire donné. Ainsi, la passation d’un marché, le recrutement d’un agent, la commande d’une fourniture constituent des engagements de dépenses.

Lorsque l’engagement résulte d’une décision volontaire de l’ordonnateur, l’engagement comptable précède l’engagement juridique. Lorsque l’engagement trouve son origine dans la survenance d’un événement extérieur, par exemple une dépense qui résulte d’une décision de justice, l’engagement juridique est réalisé avant l’engagement comptable, par lequel on peut seulement tirer des conséquences.

– **La liquidation de la dépense**

La liquidation est l’opération qui a pour objet de vérifier et de déterminer la dépense due. La liquidation intervient selon deux processus ¹:

- Soit à l’initiative du créancier qui fait une demande avec une pièce justificative ;
- Soit d’office pour un certain nombre de dépenses présentant un caractère d’automaticité.

– **L’ordonnancement de la dépense**

L’ordonnancement est l’acte administratif donnant conformément aux résultats de la liquidation l’ordre de payer la dette de l’organisme public. Plus simplement, l’ordonnancement est l’acte par lequel l’ordonnateur local donne au comptable local l’ordre de payer la dépense.

B. La phase comptable de la dépense

La phase comptable débute par le traditionnel contrôle de régularité qui est effectué par un agent de l’État, cette phase correspond aux opérations matérielles de paiement. Elle est de la responsabilité exclusive du comptable de la collectivité. Toutefois, la fonction du

¹ F. LABIE, Op.cit. PP. 283-284.

comptable communal n'est pas seulement celle d'un simple exécutant, car il exerce un rôle de contrôleur pour s'assurer de la régularité de l'ordre donné par l'ordonnateur¹.

Le rôle du comptable comme contrôleur est effectué avant le paiement d'une dépense, le comptable local doit procéder à certains nombres de contrôles. Ces contrôles portent sur la régularité de la décision de l'ordonnateur².

Le rôle du comptable comme caissier est effectué après le contrôle de la régularité de la dépense. Les modalités de paiement sont variées (soit par virement, soit par chèque ou par espèces).

2.3.2.2. Les opérations d'exécution de la recette locale

La recette obéit encore moins qu'ailleurs à un schéma homogène. Et comme la dépense, la recette suit aussi deux phases distinctes : la phase administrative et la phase comptable³.

A. La phase administrative de la recette

Elle est principalement constituée par l'établissement du titre de recette par l'ordonnateur local. Le titre de recette est l'acte par lequel l'ordonnateur, après avoir constaté l'existence d'une créance au profit de la collectivité et avoir fixé son montant, prescrit son recouvrement par le comptable public.

B. La phase comptable de la recette

Le comptable local est le seul compétent pour procéder au recouvrement et à l'encaissement d'une recette locale. Au terme de chaque exercice, le comptable local établit l'état des recettes à recouvrer, en indiquant les motifs de non-recouvrement de certaines recettes : disparition ou insolvabilité du débiteur, caducité de la créance...⁴

2.4. Le contrôle portant sur l'exécution du budget local

Afin de s'assurer du respect des différents principes budgétaire tel que l'équilibre du budget, le budget communal est soumis à divers contrôles.

¹ J.L. ALBERT et L. SAIDJ, Op.cit, P. 449.

² F. LABIE, Op.cit, P. 285.

³ J.L. ALBERT et L. SAIDJ, Op.cit, P. 451.

⁴ F. LABIE, Op.cit. PP. 290.

Les contrôles se portent par différents organes à savoir : l'assemblée communale et l'inspection générale des finances, le trésorier communal et la Cour des comptes. Les contrôles sont effectués sur les deux agents d'exécutions du budget communal : l'ordonnateur et le comptable communal.

2.4.1. Le contrôle de l'ordonnateur local

L'exécution du budget communal par l'ordonnateur donne lieu à des contrôles nombreux qui résultent du fait que ces contrôles sont exercés par des organes différents et à des moments différents de la procédure.

2.4.1.1. Le contrôle interne

Le contrôle interne concernant l'ordonnateur est de la responsabilité de l'assemblée délibérante (l'assemblée populaire communale). Cette dernière demande à l'ordonnateur de lui rendre compte de sa gestion, en procédant chaque année à un vote du compte administratif¹.

2.4.1.2. Le contrôle externe

Le contrôle externe concernant l'ordonnateur est de nature administrative et exercée par la tutelle (la wilaya), l'inspection générale des finances et l'inspection générale du Ministère des Finances. Ce contrôle exercé par ces institutions est effectué sur le plan de la régularité et de la conformité du budget communal².

2.4.2. Le contrôle du comptable communal

Les contrôles qui s'exercent sur le comptable communal sont plus sévères que ceux qui s'exercent sur l'ordonnateur du fait que le comptable est plus habile à manier les deniers communaux et il est plus susceptible de succomber à la tentation.

2.4.2.1. Le contrôle interne

C'est le trésorier communal qui exerce un contrôle régulier sur les opérations comptables et sur les opérations relatives au budget de la commune en s'assurant de la préservation des deniers publics et de la régularité des dépenses³.

¹ F. LABIE, Op.cit. PP. 290.

² M. R.DJAMA et O. TATACHAK, Op.cit. PP. 47-48.

³ Idem.

2.4.2.2. Le contrôle externe

Le contrôle et la vérification des comptes administratifs et l'apurement des comptes de gestion de la commune sont exercés par la Cour des comptes, conformément à la législation en vigueur¹.

Ainsi donc, on peut dire que le budget communal suscite une attention singulière durant toutes ses étapes d'élaboration, plus particulièrement lors de son exécution, étant donné que c'est en ce moment de sa réalisation que les compétences des organes communaux se trouvent être plus mis en avant et que les « tentations » sont les plus persistantes.

Section 3 : Le dispositif de financement des communes en Algérie

Selon la constitution, la commune est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont propres. Elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources².

La mobilisation des ressources communales se fait dans un cadre réglementaire spécifique, dans cette section nous allons essayer de mettre en évidence l'ensemble des produits perçus par la commune dans le cadre de la constitution algérienne.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, un article de presse a attiré notre attention et dont nous avons voulu faire part. Publié dans un quotidien national³, cet article dont le sujet est le financement de nos collectivités locales pour l'année écoulée (2012) ; selon les constatations du responsable de la réglementation et de la législation à la direction générale des impôts :

« Les collectivités locales, APC et APW, ont bénéficié en 2012 de financements atteignant les 712 milliards de dinars en ressources fiscales et non fiscales, selon les chiffres avancés hier par Mustapha ZIKARA, responsable de la réglementation et de la législation à la direction générale des impôts (DGI).

Intervenant à l'occasion d'une journée parlementaire sur la fiscalité locale, le directeur de la législation à la DGI, cité par l'APS, a souligné que les ressources ainsi affectées aux collectivités locales représentent quelque 4,4 % du produit intérieur brut (PIB), soit un «taux

¹ Article N° 210 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² Article N° 169 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³A. REZOUALI, *Fiscalité : 4,4 % du PIB affecté aux collectivités locales*, Article de journal, Journal EL-WATAN, rubrique Économie, Alger, 23 avril 2013.

assez élevé”, a-t-il estimé. Au titre de l’exercice écoulé, a-t-il encore précisé, les collectivités locales se sont vues affecter un montant de 308 milliards de dinars en ressources fiscales, 119 milliards de dinars en ressources non fiscales, tandis que le reste a été assumé par l’État sous forme d’affectations salariales et de frais de maintenance.

S’appuyant sur une étude du Fonds monétaire international (FMI) réalisée récemment sur le financement des communes et des wilayas en Algérie, le même responsable a soutenu que le montant global des ressources affectées aux collectivités locales est assez conséquent, comparé aux pays voisins, et est même très proche des niveaux de financements existants en ce domaine dans des pays de l’organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Au total, ajoute-t-il, ce sont quelque 25 taxes que l’État affecte actuellement aux collectivités locales. Se contentant d’énumérer les taux d’affectation de ressources aux communes et wilayas, M. ZIKARA n’évoque guère la problématique de l’efficacité de ces affectations quant aux besoins de développement local. Selon lui, seules certaines taxes, à l’instar de la taxe foncière, demeurent encore peu efficaces ».

L’idée générale qu’on peut retenir de cet article est cette importance que prend de plus en plus les finances locales dans notre pays qui se traduit par ce taux qu’occupe le financement des collectivités locales dans le produit intérieur brut (PIB), soit un taux de 4,4 % du PIB national ce qui est assez conséquent comparé aux pays voisins, comme la Tunisie et la Maroc, et pour un pays du tiers monde comme l’Algérie.

3.1. Le produit des recettes fiscales et des taxes perçues par la commune

Le produit des recettes fiscales reste, en Algérie, la source de financement la plus importante pour les collectivités locales. Comme on le constate dans l’article ci-dessus, c’est quelque 308 milliards de dinars perçus en ressources fiscales pour les collectivités locales en 2012, ce qui représente un taux de 43,25 % des recettes totales perçues par les collectivités territoriales durant cette année. Et pour conclure avec l’importance du financement fiscale, le responsable de la réglementation et de la législation à la direction générale des impôts ajoute que ce sont 25 taxes que les collectivités locales perçoivent en leurs profits ce qui est assez logique compte tenu des montants que la fiscalité engendre pour les collectivités.

3.1.1. Le produit d'impôt perçu en faveur de l'État et des collectivités locales

Ce sont tous les produits d'impôts et de taxe qui sont au bénéfice de l'État, des fonds communs des collectivités locales et de la commune elle-même.

3.1.1.1. La taxe sur la valeur ajoutée

La T.V.A qui est un impôt sur la dépense, supporté en totalité par le consommateur final, est d'une très grande rentabilité, du fait qu'elle constitue la ressource fiscale la plus importante dans tous les pays¹.

Depuis la loi de finances de 2001, la taxe sur la valeur ajoutée est répartie en deux taux : un taux normal de 17 % et un taux spécial de 7 %. Son produit est réparti entre l'État, les fonds communs des collectivités locales et les communes comme suit :

- Pour les opérations d'importation : 85 % pour l'État et 15 % pour fonds communs des collectivités locales ;
- Pour les opérations à l'intérieur du pays : 85 % pour l'État, 10 % pour les fonds communs des collectivités locales et 5 % pour les communes.

3.1.1.2. L'impôt sur le patrimoine

Cet impôt fut institué par la loi de finances de 1993, en remplacement de l'impôt de solidarité sur le patrimoine immobilier qui concerne les personnes physiques ayant un patrimoine dépassant les 12 000 000 DA².

La répartition du produit de cet impôt est déterminée par voie réglementaire et se fait comme suit :

- 60 % du produit sont affectés au budget de l'État ;
- 20 % aux budgets communaux ;
- 20 % au compte d'affectation spéciale intitulé : « Fonds national de logement ».

¹ H. GRABA, Les ressources fiscales des collectivités locales algériennes, Ed. ENAG, Alger, 2000, P. 23.

² R. AMARI, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire magister en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2010, P. 71.

3.1.1.3. La vignette sur le véhicule automobile

Cette taxe est applicable à toute personne physique ou morale propriétaire d'un véhicule imposable. Sont exonérés¹ :

- Les véhicules appartenant à l'État, aux collectivités territoriales et aux handicapés ;
- Les véhicules dont les propriétaires bénéficient de privilèges diplomatiques ou consulaires ;
- Les véhicules équipés de matériels sanitaires et de matériels d'incendies.

Son produit est réparti à raison de 80 % pour le fonds commun des collectivités locales et 20 % à l'État.

3.1.2. Les impositions perçues au profit des collectivités locales

Au titre du financement des budgets locaux, les collectivités territoriales bénéficient de deux types d'impôts : impôts directs et impôts indirects.

3.1.2.1. Les impôts directs

Les wilayas, les communes et le fonds commun des collectivités locales disposent des impositions suivantes² :

- Impositions perçues au profit des wilayas, des communes et du fonds commun des collectivités locales :
 - Le versement forfaitaire ;
 - La taxe sur l'activité professionnelle.
- Impositions perçues au profit exclusif des communes :
 - La taxe foncière ;
 - La taxe d'assainissement

A. La taxe foncière sur les propriétés non bâties

Cette taxe est le produit résultant de l'application à la superficie imposable de propriété valeur locative fixée par zone et exprimé, à l'hectare pour des terres agricoles et au mètre

¹ R. AMARI, Op.cit. P.73.

² Article N° 197 du code des impôts directs et taxes assimilées.

carré pour les autres catégories de terrains. Les propriétés non bâties soumises à cette taxe sont fixées dans l'article N° 26 du code des impôts directs. Elles concernent les :

- Terrains situés dans les secteurs urbanisés ou urbanisables ;
- Carrières, sablières et mines à ciel ouvert ;
- Salines et marais salants ;
- Terres agricoles.

B. La taxe foncière sur les propriétés bâties

Elle est due par les propriétaires d'immeubles ayant le caractère de construction (habitation, locaux industriels et commerciaux). En sont totalement exonérées les propriétés publiques affectées à un service public et non génératrices de revenus (écoles, bâtiments militaires...)¹. La base imposable de la taxe foncière sur les propriétés bâties est obtenue en appliquant à la surface imposable une valeur locative exprimée en mètre carré et fixé par zone et sous zone.

C. La taxe d'habitation

Tout occupant disposant d'un local à usage d'habitation à la date du 1^{er} janvier de l'année d'imposition est concerné par cette fiscalité. La valeur locative du bien va encor servir de base d'imposition².

D. La taxe professionnelle

La taxe sur l'activité professionnelle a été instituée par les dispositions de la loi de finances de 1996, en remplacement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale et la taxe sur l'activité non commerciale. Cette taxe frappe uniformément au même taux toutes les activités industrielles et commerciales quelque soient leurs marges de manœuvre.

Selon le code des impôts directs et taxes assimilées, le taux de la taxe sur l'activité professionnelle est fixé comme suit :

¹ E. PECHILLON, Les finances publiques en 15 leçons, Ed. ELLIPES, Paris, 2005, P. 158.

² Idem.

Tableau N° 08 : Le taux de la taxe sur l'activité professionnelle

Taxe sur l'activité professionnelle	Part de la wilaya	Part de la commune	Part des fonds communs des collectivités locales	Total
Taux général	0,59 %	1,30 %	0,11 %	2 %
Le taux de la TAP est porté à 3 % en ce qui concerne le chiffre d'affaires issu de l'activité de transport par canalisation des hydrocarbures, alors la taxe est répartie comme suit :				
Taux général	0,88 %	1,96 %	0,16 %	3 %

Source : Article N° 222 du code national des impôts et taxes assimilées.

La majeure partie du produit de cette taxe (98 %) revient à l'État bien qu'elle soit générée sur le territoire des collectivités territoriales. Elle est qualifiée par la plupart des auteurs, d'un impôt « *aveugle et injuste* », du fait qu'elle est la principale source de disparité territoriale et d'inégalités en matière de richesse fiscale entre collectivités¹.

E. Les autres taxes directes

Elles se composent de :

– **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères :** Elle 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. Elle est à la charge du locataire qui peut être recherché conjointement et solidairement avec le propriétaire pour son paiement. Cette taxe donne théoriquement une libre initiative aux élus en matière de sa fixation².

– **La taxe liée au transport :** les collectivités et leurs groupements compétents en matière de transport public urbain peuvent effectuer un prélèvement sur les entreprises qui n'assurent pas elle-même le transport de leurs salariés³.

– **La taxe d'assainissement :** La taxe d'assainissement, imputée dans sa totalité au budget communal, a connu plusieurs modifications ces dernières années. Elle était, jusqu'à la

¹ R. AMARI, Op.cit, P. 76.

² Ibid. P.75.

³ R. MUZELLEC (2009), Op.cit, P. 203.

fin de l'année 1992, une taxe unique. Dans la loi de finances de 1993, cette taxe est composée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de déversement à l'égout. Cette taxe est calculée sur la facture de consommation d'eau de 20 % hors taxe et perçue directement par la commune, ou par l'établissement qui s'en charge de la gestion des eaux, et qui la verse trimestriellement au receveur communal de la commune concernée¹.

3.1.2.2. Les impôts indirects

La fiscalité indirecte des communes se compose de quelques prélèvements aux limites du territoire communal.

A. La taxe sur la publicité

La commune peut percevoir deux types de taxes sur la publicité qui sont² :

- La taxe sur les affiches publicitaires : elle touche les affiches de toutes sortes, en sont redevable solidairement ceux dont l'intérêt desquels l'affiche a été apposée, l'afficheur et l'imprimeur.
- La taxe sur les emplacements publicitaires fixes : cette taxe touche les emplacements affectés à la publicité.

B. La taxe spéciale sur les permis immobiliers

Est concernée par cette taxe, chaque commune délivrant un permis immobilier et un certificat concernant les permis de construction, les permis de lotir, les permis de démolir et les certificats de morcellement, d'urbanisme, ou de conformité. Le tarif de cette taxe est fixé pour chaque catégorie de document désigné selon la valeur de la construction ou suivant le nombre de lots³.

C. La taxe de séjour

Cette taxe a été instituée par la loi de finances de 1996 au profit des communes qui sont classées en stations touristiques, climatiques, hydrominérales, balnéaires ou mixtes. Elle est établie sur les personnes non domiciliées dans la commune et ne possédant pas de résidences

¹ R. AMARI, Op.cit, P. 75.

² F. LABIE, Op.cit, P. 108.

³ R. AMARI, Op.cit, P. 77.

pour lesquelles elles sont passibles de la taxe foncière. Le produit de cette taxe est destiné à la mise en valeur des monuments, des sites naturels et historiques et au développement du tourisme. Son tarif est calculé par personne et par journée. Il ne peut être inférieur à 10 DA/jour, ni supérieur à 20 DA, sans excéder 50 DA par famille¹.

D. La taxe à l'abatage

La base imposable de la taxe à l'abatage comme étant le poids de la viande nette des animaux abattus².

Concernant les tarifs de cette taxe, elle est fixée à 5 DA le kilogramme de viande dont 1.50 DA est destiné au fonds d'affectation spéciale, intitulé : fonds de protection zoo sanitaire. Le produit de cette taxe est versé à la commune sur le territoire où a lieu l'abatage³.

Tableau N° 09 : Évolution des recettes fiscales des communes algériennes pour la période allant de 2001 à 2005

Années	2001		2002		2003		2004		2005	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Taxe professionnelle	22367472	36,6	24840203	41,6	24381123	40,65	2695861	47,7	2785721	48,56
Taxe foncière	2312114	3,77	2001915	3,36	2307160	3,85	1827182	3,24	2016730	3,51
T.V.A	9484813	15,5	4164946	6,99	4557493	7,6	5531315	9,79	5021436	8,75
Taxe à l'abatage	350714	0,57	212449	0,36	216079	0,36	260514	0,46	271423	0,47

Source : A. ANNICHE, Essai d'analyse de l'affectation des ressources au niveau infra étatique : la problématique de l'offre des biens publics locaux, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, Tizi-Ouzou, 2009, P. 118.

Sur la période étudiée, on déduit de ce tableau que la taxe sur l'activité professionnelle représente la principale ressource de la fiscalité de la commune avec des montants très élevés de recettes. En ce qui concerne la taxe à l'abatage, elle est plutôt d'un apport non négligeable pour les budgets communaux. Par contre, la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties est d'une contribution dérisoire.

¹ Ibid. P.78.

² Article N° 448 du code des impôts indirects.

³ Article N° 68 de la loi de finances de 1997.

3.2. Le produit des recettes domaniales et patrimoniales

La commune dispose d'un domaine public et d'un domaine privé, le domaine public de la commune se compose du domaine public naturel et du domaine public artificiel et le domaine privé se compose notamment de¹ :

- L'ensemble des constructions et terrains appartenant à la commune, affectée à des services et organismes administratifs, non classés dans le domaine public ;
- Les locaux à usage d'habitation et leurs dépendances, demeurés dans le domaine privé de la commune ou réalisés sur ses fonds propres ;
- Les terrains nus, non affectés, propriété de la commune ;
- Les biens immeubles non encore affectés, acquis ou réalisés par la commune sur ses fonds propres ;
- Les immeubles et locaux à usage professionnel, commercial ou artisanal dont la propriété a été transférée à la commune, telle que définie par la loi ;
- Les logements d'astreinte ou de fonction, tels que définis par la loi et dont la propriété a été transférée à la commune ;
- Les biens déclassés du domaine public de la commune faisant retour ;
- Les dons et legs au profit de la commune, acceptés dans les formes et conditions prévues par la loi ;
- Les biens provenant du domaine privé de l'État ou de la wilaya, cédés ou dévolus en toute propriété à la commune ;
- Les biens mobiliers et matériels acquis ou réalisés sur fonds propres par la commune ;
- Les droits et valeurs mobilières acquis ou réalisés par la commune et représentant la contre-valeur de ses apports dans la constitution et l'aide à l'entreprise publique.

Les recettes domaniales et patrimoniales proviennent des domaines cités ci-dessus par les articles du code communal et sont utilisables comme suit :

- Location des immeubles, mobiliers et matériels ;
- Vente de récoltes agricoles pour les communes disposant de terre agricole ;
- Vente de services à des tiers comme le droit de fourrière ;
- Vente de bois provenant des forêts communal ;

¹ Articles N° 157, 158 et 159 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

– Fonds de concours versés aux communes pour le financement des services d'intérêts communs.

Dans la réalité, la plupart des services communaux sont gratuits pour la satisfaction des citoyens, ce qui pèse lourdement sur le budget de la commune.

3.3. Le produit des recettes d'exploitation

Selon la loi en vigueur, dans le cadre de la gestion de son patrimoine et du fonctionnement des services publics locaux, la commune fixe une participation financière des usagers en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie¹.

En partant de cet article du code communal, nous déduisons que les ressources d'exploitations soient simplement le prix ou la redevance que les collectivités locales perçoivent sur les usagers ou les tiers en contrepartie du service public que leur a rendu la commune.

Mais comme souligné plus haut, la plupart des services communaux sont gratuits ou semi-gratuits c'est-à-dire qu'ils ne reflètent pas leurs coûts réels. Alors, ces ressources d'exploitation proviennent essentiellement² :

– **Des droits de voiries** : ils sont perçus à l'occasion d'installation d'enseignes ou de matériels sur la voie publique ou à l'occasion d'une détérioration des routes pour des travaux d'eaux ou de gaz. Ces droits sont fixés par délibération de l'assemblée populaire communale en fonction de la superficie occupée et la durée des travaux.

– **Des droits de place et de stationnement** : Ces droits sont constitués par des redevances perçues par la commune à titre d'occupation du sol, voies publiques, étalages des commerçants, terrasses des cafés, installation de kiosques, stationnement de voitures ainsi que les foires et les marchés.

3.4. Les subventions de l'État

Les transferts reçus par les collectivités locales représentent une part essentielle des budgets locaux, qu'ils proviennent de l'État ou même, dans certains cas, des autres collectivités territoriales³.

¹ Article N° 175 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² R. AMARI, Op.cit, P. 82.

³ J.L. ALBERT et L. SAIDJ, Op.cit, P. 506.

Dans tous les pays du monde, même les pays les plus libéraux, la pleine autonomie financière n'est pas consacrée et le caractère de financement mixte prédomine. À titre d'exemple, aux États-Unis, les subventions octroyées par l'État, représentent près du tiers des ressources des collectivités territoriales, au Royaume-Uni environ la moitié, en France près de 40 % de leurs ressources propres¹.

En Algérie et selon la réglementation en vigueur, la commune reçoit des subventions et des dotations de fonctionnement, compte tenu, notamment² :

- de l'insuffisance de son revenu par rapport à ses missions et attributions, telle que définie par la présente loi ;
- de l'insuffisance de la couverture des dépenses obligatoires ;
- des sujétions liées à la prise en charge de situations de cas de force majeure, notamment, les catastrophes naturelles ou sinistres, tels que définis par la présente loi ;
- des objectifs de niveau de satisfaction des besoins en rapport avec les missions qui leur sont confiées par la loi ;
- de moins-value des recettes fiscales de la commune, dans le cadre de l'incitation à l'investissement prévue par la loi de finances.

Les subventions de l'État à la commune sont destinées à l'objet pour lequel elles ont été attribuées.

L'objectif de compensation correspond à l'idée du maintien d'une certaine équité dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales : l'État apporte une aide aux collectivités locales chaque fois qu'elle est à l'origine d'une modification de l'équilibre de leurs finances, soit parce qu'elle leur a infligé des pertes de ressources (en exonérant un impôt par exemple), soit parce qu'elle leur a imposé des charges nouvelles (comme une dépense obligatoire)³. Alors, il est à signaler que la commune n'a aucune autorité quant à l'utilisation ou l'affectation de ces fonds. Il s'agit d'enveloppes financières qui transitent seulement, par le canal local pour être réaffectées à une dépense particulière⁴.

¹ X. GREFFE, La décentralisation, Ed. LA DEOUVERTE, Paris, 1992, P. 51.

² Article N° 172 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

³ F. LABIE, Op.cit, P. 151.

⁴ R. AMARI, Op.cit, P. 83.

3.5. L'emprunt

La commune peut recourir à l'emprunt pour la réalisation de projets productifs de revenus. Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire¹.

Selon l'article 170 du code communal de 2011, l'emprunt est l'une des ressources des collectivités locales, mais le recours à ce levier financier dans les communes algériennes reste exceptionnel.

Cette forme de financement du budget communal ne date pas d'aujourd'hui. En effet, avec la création de la caisse nationale d'épargne et de prévoyance (C.N.E.P.) en 1964, les communes se finançaient auprès de cette caisse. Face aux besoins financiers importants de ces entités, cette institution à elle seule ne pouvait pas rendre en charge tous les besoins. Par la suite, c'est la banque algérienne de développement (B.A.D) qui a consenti des crédits d'investissement aux communes².

Après avoir énuméré le dispositif de financement dont sont dotées les collectivités territoriales en Algérie, leur application sur le terrain reste à vérifier, cependant, nous pouvons déjà dire que le montant global des ressources allouées aux collectivités locales est assez significatif et conséquent et ce comparé à nos pays voisins, à noté que nos dires se fondent sur une étude réalisée récemment sur le financement des communes et des wilayas en Algérie par les services du FMI, mais n'empêche que cela reste un domaine ouvert au développement et en besoin de ce dernier pour atteindre le niveau d'autonomie financière locale escompté.

¹ Article N° 174 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² K. MOULAI, Les contraintes à l'action publique locale : Approche en termes de décisions financières communales, cas des communes de la wilaya de Tizi-Ouzou, Mémoire de Magistère en Sciences Economiques, U.M.M.T.O, Tizi-Ouzou, 2006, P. 146.

Pendant longtemps, les collectivités territoriales ont privilégié dans leur démarche budgétaire la fonction d'autorisation des dépenses au détriment de la fonction prévisionnelle. Toutefois, ce principe a été modifié par l'évolution de la notion des finances publiques. De ce fait, le budget est devenu un outil d'intervention, par le biais de la politique économique d'un pays ou d'une collectivité. Il est de même un outil de contrôle de l'emploi régulier des deniers publics. Enfin, il est un instrument productif qui favorise la richesse, notamment à travers des dépenses d'équipement effectuées par les collectivités locales.

Nous pouvons dire que les principes de base des budgets locaux sont les mêmes que celui de l'État, mais avec une réglementation et un contrôle plus sévère pour éviter toute fuite des responsables locaux. Mais tout de même, la responsabilité des élus locaux est de plus en plus déterminante dans l'élaboration, le suivi et l'application des budgets locaux ce qui est en bonne voie pour le processus de décentralisation et d'autonomie des collectivités locales algériennes.

Avec la loi N° 11-10 portée sur les communes et une partie exclusivement consacrée pour les finances communales, des dispositions ont consacré pleinement les responsabilités financières des communes, mais aucune n'est portée sur la génération des ressources locales ce qui est un handicap pour des établissements publics en manque de compétences pour la gestion d'une autonomie financière.

Chapitre III
Répartition des
dépenses, droit
décisionnel et analyse
financière

Chapitre III : Répartition des dépenses, droit décisionnel et analyse financière

Depuis des décennies en Europe et dans tous les pays du monde, la manifestation du problème de décentralisation financière des collectivités territoriales ne cesse d'augmenter malgré des remaniements constitutionnels en continu. Les États-Unis ont une longueur d'avance sur les autres pays, en effet avec l'implantation de la théorie du fédéralisme dès la fin du 19^{ème} siècle, les collectivités territoriales ou les États fédéraux dans ce pays ont une liberté et une maîtrise assez conséquente dans leur domaine. Mais cette théorie politico-économique ne peut être appliquée dans tous les pays du monde à cause notamment de la divergence des politiques mondiales.

Dans ce chapitre, nous allons mettre l'accent sur la répartition des dépenses communales, l'autorité et le droit des communes à disposer de leurs richesses en donnant un aperçu sur les lois régissant le pouvoir de ces communes en matière financière et enfin, on s'initiera aux rudiments de l'analyse financière relative aux collectivités territoriales et aux ratios d'analyse et de gestion des budgets des collectivités territoriales.

Section 1 : Répartition des dépenses publiques locales

Pour les élus locaux, les dépenses locales sont un savant mélange entre les obligations de l'État central, les besoins des projets locaux et le respect de leurs engagements auprès de la population.

En Algérie, les dépenses des communes sont réparties selon un schéma bien précisé dans le cadre de la législation en vigueur qui est les textes de loi régissant la collectivité territoriale de base en Algérie ; la commune. En effet, les dépenses des communes se répartissent selon des sections inscrites dans le code communal, et qui sont la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement.

1.1. Les dépenses de la section de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement sont des dépenses dites « permanentes », ce sont toutes les charges courantes supportées par la commune en vue d'assurer le fonctionnement régulier des services communaux et la préservation de son patrimoine.

Les dépenses de fonctionnements sont constituées selon la loi comme suit¹ :

1.1.1. Les rémunérations et charges du personnel communal

Elles se constituent en des rétributions et des salaires du personnel qui travaille dans les différents services de la commune (personnel de la voirie communale, personnel des archives communales, personnel du transport communal...).

1.1.2. Les indemnités et charges liées aux fonctions électives

Ce sont les charges supportées par les élus de l'assemblée populaire communale dans leurs campagnes électorales et remboursées par la commune aux profits de ses élus et des candidats à la fin des élections.

1.1.3. Les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux

Ces contributions sont un ensemble de taxes sur les biens et les recettes de la commune. Dans ce contexte, les communes sont soumises à différentes taxes prévues par la loi dont on peut citer ²:

- 1/10 des versements forfaitaires et cotisations sociales ;
- La taxe foncière sur les biens de la commune ;
- Tous les impôts et taxes dus par la commune.

1.1.4. Les frais d'entretien des biens meubles et immeubles

Ce sont tous les frais de nettoyage, de réparation et de rénovation des biens meubles (les véhicules de services, les meubles de bureau...) et des biens immeubles (tous les bâtiments et infrastructures appartenant à la commune).

1.1.5. Les dépenses d'entretien de la voirie communale

Ce sont toutes les charges liées à la préservation de l'hygiène et la salubrité publique dont s'occupe le personnel de la voirie communale (la distribution d'eau potable, l'évacuation et le traitement et drainage des eaux usées, la collecte et le traitement des déchets solides...).

¹ Article N° 198 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² S. BOUMOULA (2002), Op.cit. PP. 85-86.

1.1.6. Les participations et contingents communaux

Ici, figure principalement des dépenses obligatoires sur le montant desquelles la commune n'a pas de pouvoir. Ces dépenses se répartissent comme suit¹ :

- Contingent de police d'État ;
- Contingent d'assistance médicale garantie ;
- Participation au service d'hygiène ;
- Participation aux dépenses de fonctionnement du service de protection civile ;
- Cotisation communale au fonds de garantie ;
- Participation à des charges intercommunales ;
- Frais de gestion du receveur (cas du receveur pour plusieurs communes).

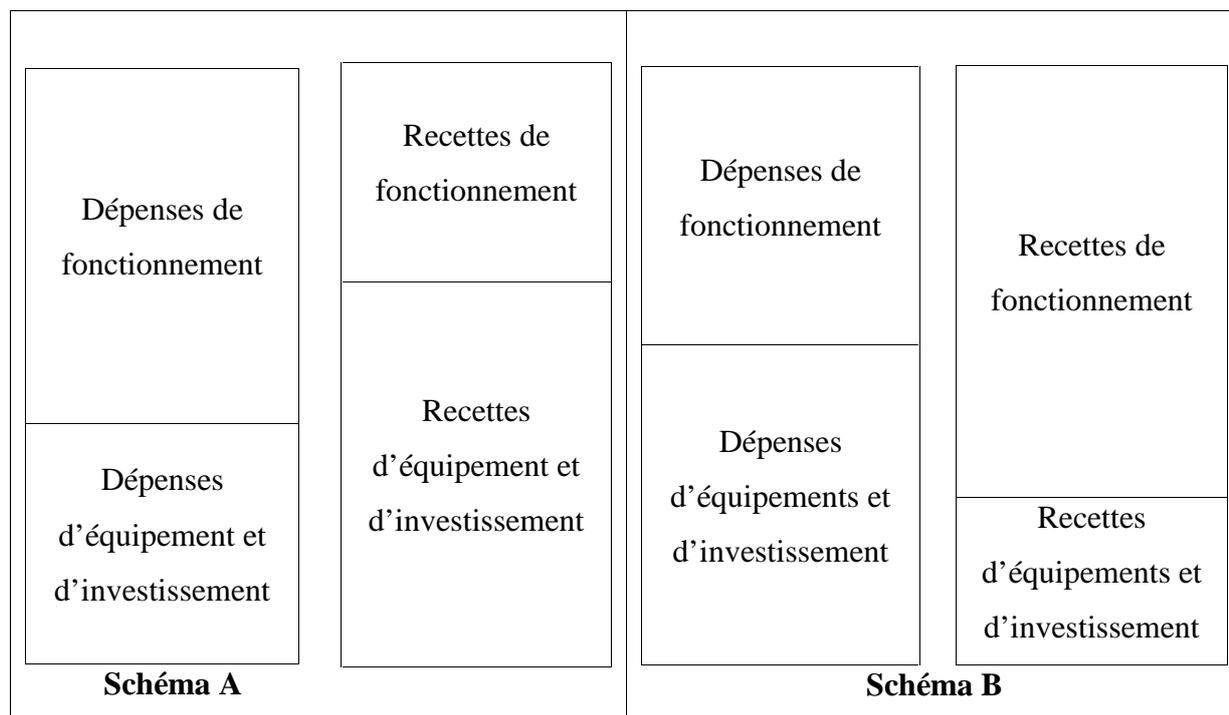
1.1.7. Le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement

Selon l'article N° 179 de la loi 11-10 relative à la commune, un prélèvement des recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement à un taux fixé par la loi.

Selon ce principe de compensation, c'est la section d'équipement et d'investissement qui doit être équilibrée par la section de fonctionnement et non pas le contraire, les deux schémas suivant nous expliquent ce principe :

¹ Ibid. PP. 86-87.

Schéma N° 03 : Structure de compensation entre sections dans le budget communal



Source : A. GUENGUANT et J.M. UHALDBORDE, Crise et réforme des finances locales, Ed. ECONOMICA, 1986.

Dans le schéma A, la section de fonctionnement est déficitaire (les dépenses de fonctionnement sont supérieures aux recettes de fonctionnement) parce que les dépenses de fonctionnements sont financées par les recettes d'équipement et d'investissement, donc même si le budget est en équilibre, le budget du schéma A est interdit.

Par contre dans le schéma B, toutes les dépenses de fonctionnements sont couvertes par les recettes de fonctionnement et les flux des recettes de fonctionnement financent les dépenses d'équipement et d'investissement, donc ce budget est autorisé par la loi et il est en parfait équilibre.

1.1.8. Les intérêts de l'emprunt

Selon la législation en vigueur, la commune peut recourir à l'emprunt en cas de besoin de financement ce qui créé des redevances supplémentaires liées à l'emprunt. Ces redevances sont en règle générale, tous les intérêts dus aux créanciers de la commune.

1.1.9. Les charges de fonctionnement liées à l'exploitation de nouveaux équipements

Sont les charges liées à l'installation, l'entretien et le transport (dans certains cas ; exemple où le transport des matériaux achetés est à la charge de l'acheteur et dans ce cas à la charge de la commune) de nouveaux matériels acquis par la commune.

1.1.10. Les frais de gestion des services communaux

Les frais de gestion des services communaux sont toutes les charges liées à la gestion des services d'administration de la commune (service de l'état civil, service des domaines...) et les autres services techniques comme l'alimentation en eau potable, les parkings et aires de stationnement, les abattoirs communaux...

1.1.11. Les charges antérieures

Une charge antérieure est une charge résultant de l'exercice précédent c'est-à-dire de l'année précédente à l'année actuelle d'exploitation. Pour les communes, les charges antérieures ont un caractère obligatoire comme la plupart des charges de fonctionnement et ce sont des dépenses dues, soit à une mauvaise gestion, un déficit budgétaire ou à un imprévu encouru l'année d'exercice antérieure.

Du point de vue du comptable, la section de fonctionnement du budget de la commune peut se résumer dans le tableau suivant :

Tableau N° 10 : Présentation des comptes comptables des dépenses et des recettes de la section de fonctionnement du budget de la commune.

Les dépenses de la section de fonctionnement		Les recettes de la section de fonctionnement	
Les comptes	Libellés	Les comptes	Libellés
Compte N° 60	Denrées et fournitures	Compte N° 70	Produit d'exploitation
Compte N° 61	Travaux et services extérieurs	Compte N° 71	Produits domaniaux
Compte N° 62	Frais de gestion générale		
Compte N° 63	Frais de personnel	Compte N° 72	Produits financiers
Compte N° 64	Impôts et taxes	Compte N° 73	Recouvrements, subventions et participations
Compte N° 65	Frais financiers		
Compte N° 66	Allocations et subventions	Compte N° 74	Attributions des services des fonds communs
		Compte N° 75	Impôts indirects
Compte N° 67	Participations et contingents	Compte N° 76	Impôts directs
Compte N° 68	Dotations aux amortissements	Compte N° 77	Réductions de charges
Compte N° 69	Charges exceptionnelles	Compte N° 79	Produits exceptionnels
Compte N° 81	Charges antérieures	Compte N° 82	Produits antérieurs
Compte N° 83	Prélèvement		

Source : C. RAHMANI, Op.cit. P. 35.

1.2. Les dépenses de la section d'équipement et d'investissement

La section d'équipement et d'investissement retrace les dépenses relatives à l'équipement public communal, aux grosses réparations, ou bien les dépenses relatives à l'accroissement des biens¹.

Les dépenses de la section d'équipement et d'investissement sont classées comme suit²:

1.2.1. Les dépenses d'équipements publics

Les équipements publics sont tous les équipements servant à l'intérêt collectif, toutes les dépenses en relation avec l'achat ou la réparation des équipements publics sont inscrites dans la section d'équipement et d'investissement du budget communal.

1.2.2. Les dépenses de participation en capital à titre d'investissement

Ce sont toutes les charges et dépenses que doit subir l'agent économique, à noter ici que c'est la collectivité territoriale de base à savoir la commune, et ce, dans le but d'entrer et participer avec son apport en capital à un investissement donné.

1.2.3. Le remboursement en capital de l'emprunt

Ce type de dépenses est plus communément appelé « charge d'amortissement de la dette ». C'est aussi le montant de remboursement à échéance de l'emprunt contracté par la commune en vue d'un projet.

1.2.4. Les dépenses de réhabilitation des infrastructures communales

Ce sont toutes les dépenses destinées à une réhabilitation, une rénovation ou un élargissement des infrastructures, des immeubles et de l'ensemble des constructions appartenant à la commune.

1.2.5. Les dépenses sur travaux neufs et les grosses réparations

Ce sont les dépenses de construction de nouveaux édifices, de nouvelles voies et les opérations d'aménagement du territoire. Ce sont des projets coûteux et demandent de gros financements, mais ont un impact conséquent quant au développement de la région.

¹ B. ADANS, B. BOYER et P. LAURENT, La Comptabilité communale, Ed. L.G.D.J, Paris, 1998, P. 8.

² Article N° 198 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

1.2.6. Acquisition par la commune des biens immeubles

C'est l'appropriation et l'achat d'infrastructures, tel que les terrains et les locaux en vue d'améliorer le fonctionnement de ses unités et de ses différents services et pour garantir des services de proximité à ses citoyens.

1.3. Les relations financières entre la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement

Les recettes et les dépenses de chaque section doivent être obligatoirement équilibrées¹. Mais cela n'empêche pas qu'il y ait des transferts entre une section et une autre, les transferts les plus importants sont les transferts des recettes de la section de fonctionnement à la section d'équipement et d'investissement appelés plus généralement « virement ».

L'article N° 179 de la loi 11-10 stipule : « Un prélèvement sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement », toutes les modalités d'application de cet article sont fixées par voie réglementaire.

Ce virement apparaît en dépenses dans la section de fonctionnement et correspond à l'excédent des recettes que la commune dégage sur la section de fonctionnement. Cet excédent est utilisé pour rembourser les emprunts contractés et le reliquat permet de déterminer ce qu'on appelle « la capacité d'autofinancement » de la collectivité territoriale².

Après avoir énuméré les différents types de dépenses de la commune, nous constatons une division spécifique des dépenses typiques des finances publiques, en sections obligatoirement équilibrées réglementées par le code communal et une liberté de transfert entre ces sections qui ont le rôle, généralement, de complément de financement ou complément de recette pour la section d'équipement et d'investissement, ces virements ont pour but de rééquilibrer le budget communal en cas de dérèglement causé par un besoin de financement supplémentaire des projets communaux.

¹ Article N° 179 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² M. DUVERGER, Les finances publiques, Ed. P.U.F, Paris, 1988, P. 151.

Section 2 : Droit des communes en matière de recettes et de dépenses

L'autonomie financière des collectivités locales se caractérise, de manière générale, par la capacité juridique pour ces collectivités de disposer des moyens financiers nécessaires et un droit décisionnel en matière de détermination des dépenses.

2.1. Droit des communes en matière de recettes

Pour financer leurs missions, elles disposent de produits divers, allant des produits de la fiscalité, des produits domaniaux, et dans certains cas, elles peuvent faire recours aux ressources externes, à savoir le recours aux subventions de l'État et à l'emprunt.

2.1.1. Droit des communes en matière de recettes fiscales

Selon la loi, la commune n'est autorisée à percevoir que les impôts, contributions, taxes et redevances fixées par la législation et la réglementation en vigueur. L'assemblée populaire communale vote, dans le cadre des fourchettes prévues par la loi, les taxes et redevances que la commune est autorisée à percevoir pour alimenter son budget¹.

L'importance de l'impôt local au niveau des ressources du budget de la collectivité territoriale constitue un indicateur significatif de sa marge de manœuvre².

En théorie, les collectivités locales disposent, de par leur pouvoir de décision, la possibilité de lever l'impôt et une capacité immédiate de mobilisation des ressources. Cet instrument est sensé donc fournir la ressource nécessaire pour leur permettre de s'autofinancer et par conséquent, assurer la continuité de l'offre des biens et des services locaux.

La faculté de décision de la collectivité territoriale en matière fiscale peut, être totale, relative ou nulle. Ceci peut être appréhendé à travers ³:

- Son habilitation en matière de vote, d'amendement et d'annulation d'impôts et taxes locales ;
- Sa faculté de créer certaines taxes et certains impôts ;
- Sa possibilité juridique d'instituer des dégrèvements et des exonérations fiscales.

¹ Article N° 196 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² R. DOSIERE, La fiscalité locale, Ed P.U.F, 1996, P. 72.

³ R. AMARI, Op.cit. PP. 47-48.

Les limitations et les restrictions des marges de manœuvre des collectivités territoriales en matière fiscale peuvent se déceler à travers ¹:

- L'interdiction totale de toute possibilité d'édiction de taxes et impôts ;
- L'institution de mécanismes de partage des produits de la fiscalité locale par l'État.

2.1.2. Droit des communes en matière du produit des domaines et d'exploitation

Dans le cadre de leur fonctionnement, les collectivités territoriales peuvent être propriétaires de certains biens et bénéficient de la capacité juridique d'effectuer tous les actes se rapportant à leur droit de propriété. Elles peuvent tirer aussi certaines ressources du domaine public et privé.

Ces recettes découlent à titre d'exemple, d'autorisation d'occupation du domaine public, telles que le stationnement des taxis, l'occupation des trottoirs par les terrasses de café, la location des marchés, etc. Les droits perçus à cette occasion sont fixés par délibération de l'assemblée communale, ils sont d'une importance marginale, mais ce sont des ressources perçues exclusivement par la commune, donc la commune à un pouvoir intégral quant à la fixation et à l'encaissement de ce type de recettes.

2.1.3. Les subventions de l'État

Par définition, la subvention est une aide financière accordée plus ou moins autoritairement par un organisme public à une personne morale de droit public ou privé sans contrepartie directe, mais souvent assortie par des conditions ou des contraintes quant à leur emploi définitif². Et comme stipule l'article 172 de la loi 11-10 : les subventions de l'État à la commune sont destinées à l'objet pour lequel elles ont été attribuées. De ce fait, les communes n'ont aucune marge de manœuvre sur l'affectation ou l'utilisation de cette ressource.

2.1.4. Droit des communes en matière d'emprunt

Avec le mouvement de décentralisation, le champ de compétence des communes ou des collectivités locales, de manière générale, a été sensiblement élargi développant par ailleurs

¹ R. AMARI, Op.cit. PP. 47-48.

² R. BROLLES, B. STRAUD, Budget des communes de moins de 10 000 habitants, Édition Berger Levraut, Paris, 2002, P. 81.

des politiques d'emprunt. Pour cela, elles disposent d'une liberté dans leurs décisions d'emprunt, aux taux et aux conditions négociées avec les prêteurs de leurs choix.

Mais en réalité, le dispositif de financement par l'emprunt mis à la disposition de la collectivité territoriale est limité par les règles de la comptabilité publique. D'une part, la collectivité locale ne peut emprunter que pour financer des dépenses d'investissement, dont font partie les interventions économiques locales comme le stipule l'article 174 de la loi 11-10 : La commune peut recourir à l'emprunt pour la réalisation de projets productifs de revenus, d'autre part, le remboursement de la dette est une dépense obligatoire.

Cette source de financement est conditionnée également par la capacité de remboursement de la collectivité territoriale. Par conséquent, elle ne doit s'endetter que dans la limite de ses possibilités de remboursement.

Malgré ces restrictions, la commune détient encore, dans le cadre d'autonomie financière, un pouvoir de décision conséquent en matière d'emprunt en particulier les crédits pour la couverture des dépenses imprévues. En effet, l'assemblée populaire communale peut inscrire au budget des crédits pour couvrir les dépenses imprévues et l'utilisation de ces crédits est décidée par l'assemblée populaire communale, comme stipulé dans la loi en vigueur, par voie de virement aux articles insuffisamment dotés. En cas d'urgence, le président de l'assemblée populaire communale y procède personnellement et rend compte de cet emploi à l'assemblée lors de la nouvelle session.

Au clos de cette section qui traite du pouvoir décisionnel dont détiennent les collectivités territoriales tant à l'enregistrement et à l'amassage de recettes et après avoir cité les différentes formes de pouvoir décisionnel en matière des quatre sources principales d'entrée pécuniaires, on est en mesure de dire que ces mêmes collectivités territoriales ont un pouvoir intégral en ce qui concerne l'usage de ces recettes hormis celles perçues de façon subventionnaire par l'État.

2.2. Droit des communes en matière de dépenses

Comme tout organisme financier sur le territoire national, la commune est régie par un ensemble de textes et de normes qui réglementent l'activité économique. Dans une collectivité locale, c'est à l'ordonnateur qu'appartient la décision finale.

2.2.1. Les dépenses obligatoires

Selon l'article N° 183 de la loi 11-10 relative à la commune, le budget communal doit être en équilibre et doit prévoir obligatoirement des dépenses obligatoires. Toujours selon le même article, si ces dépenses obligatoires ne sont pas prévues dans le budget, le Wali le renvoi accompagné de ces remarques, le président de l'assemblée populaire communale le soumet au vote dans les dix (10) jours qui suivent. Si le nouveau budget ne prévoit toujours pas de dépenses obligatoires, l'assemblée populaire communale risque des sanctions et sera mise en demeure par le Wali.

Ne sont obligatoires pour la commune que les dépenses mises à sa charge par la législation et la réglementation en vigueur et celles relatives au remboursement des dettes exigibles dans le cadre de l'emprunt¹.

L'État a la possibilité de contraindre les collectivités à dépenser une partie de leur budget au financement de diverses activités², parmi lesquelles, on cite :

- Assurer un fonctionnement normal de la commune comme entité administrative ;
- Garantir les dépenses du personnel ;
- Garantir des sommes suffisantes pour le fonctionnement des services publics obligatoire (la voirie, l'assainissement, l'eau potable...) ;
- Assurer le paiement des intérêts de dettes contractées et les dépenses de remboursement de la dette en capital ;
- Le paiement des travaux ou des fournitures commandés et exécutés ;
- L'indemnisation d'un dommage causé aux tiers ;

Toutes ces dépenses sont liées à l'acquittement des dettes et au bon fonctionnement de la collectivité. Donc les dépenses obligatoires sont la simple conséquence d'engagements régulièrement pris par la collectivité.

¹ Article N° 199 de la loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.

² E. PECHION, Op.cit. P.191.

2.2.2. Les dépenses interdites

Les dépenses interdites ne sont pas introduites comme liste dans la loi régissant les communes, mais il est possible en se plaçant sur le terrain du raisonnement juridique d'identifier deux catégories de dépenses interdites.

2.2.2.1. Les dépenses contraires aux normes de la législation

Considérer qu'en application du principe de la Légalité, sont interdites pour les collectivités territoriales les dépenses contraires à la réglementation en vigueur c'est-à-dire toutes les dépenses interdites par les lois à l'échelle nationale comme la rémunération des emplois fictifs, les subventions aux cultes étrangers... aucune autorité locale ne peut aller à l'encontre de dispositions législatives ou constitutionnelles.

2.2.2.2. Les dépenses dépassant le cadre des compétences légales de la collectivité

On peut identifier les dépenses en relation avec les compétences des collectivités locales qui se définissent traditionnellement par rapport aux affaires locales faisant référence à la notion d'intérêt public local, donc, on peut admettre que sont interdites pour les collectivités locales, les dépenses étrangères aux affaires locales ou celles qui ne représentent pas un caractère d'intérêt public local¹.

2.2.3. Les dépenses facultatives

Les autorités locales ont un pouvoir intégral dans la prise de décision sur cette catégorie de dépenses à condition que ces dépenses ne rentrent pas dans la catégorie des dépenses interdites et que les dépenses obligatoires soient toutes inscrites dans le budget communal.

Cette catégorie de dépenses varie selon les critères que représente la commune (la taille, la richesse, les politiques des élus locaux...), dans la mesure où c'est essentiellement en fonction de ses ressources disponibles que la commune pourra choisir de réaliser telle ou telle dépense facultative.

¹ F. LABIE, Op.cit. P. 34.

À cet égard, c'est en particulier dans le domaine des dépenses d'investissement, comme la réalisation d'équipements collectifs, que la diversité des dépenses facultatives est la plus apparente au niveau des communes¹.

La décision de réaliser un certain nombre de dépenses facultatives sera souvent en fonction des choix effectués par les élus locaux (l'assemblée populaire communale) en matière de² :

- Interventions économiques : réalisation des projets à des fins économiques comme le développement du tourisme, réalisation d'usines, subventions au profit d'entités économiques locales... ;
- Interventions sociales : investissement dans le domaine social et le bien-être des citoyens de la commune comme la réalisation de parcs de loisirs, aide sociale aux plus démunis, subventions aux crèches... ;
- Intervention culturelle et éducative : investissement dans l'action culturelle de la région réalisation de bibliothèques, réalisation de maison de culture, sponsorisation de fêtes culturelles... ;
- Intervention dans le domaine du sport : l'action de la commune dans l'aide au développement du sport de la région en s'investissant dans la réalisation de salles de sport, en subventionnant les clubs sportifs de la commune, en sponsorisant les événements sportifs dans la région...

Ces dépenses facultatives doivent être inscrites dans le budget communal et donc doivent avoir été soumises au vote de l'assemblée populaire communale avant son exécution.

Au terme de cette section, nous constatons qu'il existe toujours une intervention de l'État dans la prise de décision des communes en matière de dépenses avec l'instauration de dépenses obligatoires et de dépenses interdites. Mais de notre point de vue, cela ne constitue pas une réelle atteinte à l'autonomie financière des collectivités locales parce que les dépenses obligatoires sont des dépenses nécessaires à la commune et que les dépenses interdites sont des dépenses illégales.

¹ F. LABIE, Op.cit. P. 44.

² Idem.

Section 3 : Analyse financière et gestion des budgets des collectivités territoriales

Une véritable sensibilisation à la gestion financière se confirme et se répand au sein des collectivités territoriales avec le mouvement de décentralisation. Afin d'atteindre une plus grande rationalité économique dans la gestion publique, les collectivités locales ont été ainsi amenées à adopter une démarche qui consiste à mettre en œuvre des techniques managériales, adaptées aux spécificités de leurs activités à savoir, l'analyse financière.

A l'instar des entreprises, les collectivités territoriales sont soumises à des contraintes financières qui peuvent peser sur leur développement, en dépit d'un environnement financier totalement différent, leur survie n'est pas menacée.

3.1. L'analyse financière : Éléments de définition

Plusieurs définitions de l'analyse financière ont été avancées par certains auteurs ; nous avons jugé utile d'en citer les suivantes :

Selon Marc LEROY¹ : « L'analyse financière se définit comme un ensemble d'outils, de concepts, de méthodes visant à porter une appréciation sur la situation financière et les performances d'une organisation disposant d'une autonomie financière. ».

Jean BOURDIN², quant à lui note : « L'analyse financière est l'utilisation réfléchie et ordonnée des moyens financiers dont on dispose, en vue d'en obtenir le meilleur résultat, cela concerne le choix des ressources, le moment de leur réunion, la réalisation de dépenses, et intervient à tous les stades de l'action :

- Au moment de l'établissement des prévisions ;
- Au jour le jour, dans l'exécution des opérations ;
- Dans l'examen des résultats et de la situation financière ;
- À plus longue échéance, dans la définition d'une politique financière. »

En ce qui concerne l'analyse financière des collectivités locales, l'économiste Jean BOUINOT souligne : « L'analyse financière d'une collectivité territoriale consiste à examiner l'évolution de sa situation financière au cours des années passées pour disposer d'une base

¹ M. LEROY, Stratégie financière des collectivités locales et tableaux de bord, Ed. Berger Levrault, Paris, 1990, P. 251.

² J. BOURDIN, Les finances communales, Ed. Economica, Paris, 1998, P. 187.

raisonnée de prévision et de planification de sa situation future, à partir de l'évaluation des héritages laissés par les décisions antérieures, on cherchera à arrêter une stratégie pour le futur »¹.

3.1.1. Les techniques utilisées dans l'analyse financière des collectivités territoriales

Les techniques utilisées dans l'analyse financière sont diverses et variées, selon les moyens disponibles et les objectifs attendus de la collectivité territoriale. Celle-ci procède par une démarche, comportant une analyse rétrospective et prospective de la situation financière de la collectivité, à partir d'une gamme variée d'indicateurs².

3.1.1.1. Analyse financière rétrospective

L'analyse financière rétrospective porte exclusivement sur les résultats tirés des années précédentes et présente l'avantage d'avoir permis une affirmation des tendances de variation des différents postes de recettes et des dépenses réelles aussi bien de fonctionnement que d'investissement, des comptes administratifs des cinq ou six derniers exercices, ainsi que le compte de gestion, afin d'établir un diagnostic qui fait apparaître les faiblesses et les potentialités de la collectivité, en appréciant pour la période observée, le taux de leur maîtrise.

3.1.1.2. Analyse financière prospective

Alain GUENGUANT note : « L'analyse financière prospective ne vise pas à dresser un constat, mais aussi, et surtout, à anticiper un risque futur d'insolvabilité pour offrir aux responsables locaux les moyens de gérer l'avenir au présent et d'anticiper avec plus de précision les répercussions des choix d'investissement et donc mieux évaluer les risques financiers encourus.»³.

Sur la base du diagnostic établi par l'analyse financière rétrospective, la démarche de l'analyse financière prospective est conduite pour proposer un certain nombre d'indicateurs d'évolution des données dans les années à venir. Cette analyse s'appuie sur l'anticipation des dépenses de fonctionnement, eu égard aux tendances enregistrées aux nouveaux services envisagés, à l'évolution prévisible des ressources financières, à l'évolution de l'endettement et le calcul des perspectives de financement des ressources extérieures, les subventions et les

¹ J. BOUINOT, La ville compétitive les clefs de la nouvelle gestion urbaine, Ed. Economica, Paris, 2002, P. 142.

² A. GUENGUANT, Équité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F dans la réduction des inégalités financières entre communes, Ed. Litec, Paris, 1983, P. 152.

³ Ibid. P. 102.

emprunts en fonction des possibilités offertes par la réglementation en vigueur et les clefs de financement observées sur le passé¹.

3.1.1.3. Analyse financière temporelle

L'analyse financière temporelle, appelée également « l'analyse interne »², consiste à examiner et à comparer les mêmes ratios dans le temps d'une collectivité territoriale sur plusieurs exercices, pour apprécier l'évolution de sa structure financière.

Elle porte sur la variation au sens général des ressources, de leur emploi et leur enchaînement.

3.1.1.4. Analyse financière spatiale

L'analyse financière spatiale ou « l'analyse externe » consiste à faire des comparaisons entre collectivités de même nature et de même importance démographique³. Toutefois, quelque soit la référence choisie, l'analyse dans le temps ou dans l'espace, les instruments de comparaison sont toujours des ratios qui consistent à comparer l'indicateur à une norme représentative, soit d'un objectif, soit d'une contrainte.

3.1.2. Objectifs de l'analyse financière des collectivités territoriales

L'objectif originel de l'analyse financière d'une entreprise était d'apprécier ses équilibres financiers et de déterminer dans quelles conditions ces entités peuvent faire face à leurs besoins de fonctionnement et de liquidité, à leurs engagements à court, moyen et long terme pour le financement de leurs investissements, ainsi que la mise en évidence des risques d'incidents susceptibles de perturber les activités futures de l'entreprise et de compromettre sa solvabilité.

Par ailleurs, l'objectif de l'analyse financière de la collectivité territoriale est de répondre à deux types de questions⁴:

- Quels sont les éléments explicatifs de sa situation financière à un moment donné ?
- Suivant quel référentiel peut-on apprécier cette situation ?

¹ D. HURON et J. SPIDER, Le management public local, Ed. L.G.D.G, Paris, 1998, P. 151.

² A. GUENGUANT, Analyse financière des communes, Ed. Economica, Paris, 1995, P. 82.

³ Idem.

⁴ M. LEROY, Op.cit, P. 150.

Les objectifs les plus fréquemment poursuivis par l'analyse financière d'une collectivité territoriale sont :

- Apprécier l'évolution de sa situation financière, sa structure, son indépendance financière, dégager ses points faibles, ses potentialités, les erreurs commises au cours de sa gestion annuelle et sur la base de ce constat, prévoir de nouvelles politiques d'équipement ;
- Suivre l'évolution de son endettement, son autofinancement et son effort d'investissement ;
- Dégager les tendances futures d'évolution des recettes et des dépenses, de son budget, afin d'identifier les recettes les plus importantes ainsi que les postes qui consomment plus de crédit ;
- Procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace entre collectivités territoriales de même taille et de même activité et ceci en matière d'investissements les plus rationnels ;
- Procéder à une correction des données, en intégrant l'inflation et l'accroissement démographique ;

Apprécier si la collectivité territoriale parvient à couvrir ses charges courantes, à partir de ses ressources permanentes et définitives, de manière à dégager un excédent de ressources, étudier ensuite comment cet excédent est utilisé.

3.2. Les ratios, Instruments d'analyse financière et de gestion des budgets des collectivités territoriales

Dans son principe, le recours à la méthode des ratios traduit le souhait de déterminer des seuils, des normes qui devraient permettre de juger la situation financière d'une commune ; grâce à la comparaison entre des ratios calculés sur ses comptes et des valeurs de références¹.

3.2.1. Analyse financière des collectivités territoriales par la méthode des ratios

L'analyse financière par les ratios permet de retrouver a posteriori les évolutions significatives des grandes masses du bilan de la collectivité. Ces instruments ont une double vocation² : d'une part, ils permettent d'appréhender en interne les équilibres financiers de la

¹ E. COHEN, Analyse financière, Ed Economica, Paris, 1997, P. 132.

² B. CARLIER, C. RUPRICH et B. LEVRAULT, Op.cit, P. 299.

collectivité et ses perspectives d'évolution, et d'autres parts, ils informent de façon claire et convenue les interlocuteurs et les partenaires sur la qualité de la gestion réalisée.

3.2.1.1. Définitions et utilité des ratios

Un ratio est un rapport entre deux grandeurs caractéristiques, calculé pour une période donnée généralement un exercice annuel. Celui-ci donne une vision synthétique d'une situation ou d'une préoccupation¹, qui peut avoir des unités de mesure identiques ou différentes. Il mesure un niveau de dépenses, de recettes, de richesse, ou bien un coefficient structurel².

Les ratios sont établis à partir des comptes administratifs. Ils mettent en relief les contraintes, mais aussi les marges de manœuvre de la collectivité. Cependant, un ratio isolé n'a pas une grande signification en soi. En revanche, la mise en faisceau permet d'obtenir une perception des caractéristiques essentielles de la gestion d'une organisation.

3.2.1.2. Les ratios : Instruments de comparaison intercommunale

L'interprétation des ratios de l'analyse financière d'une collectivité territoriale repose sur des comparaisons soit spatiales, soit temporelles³. Cependant, la qualité de cette fonction de comparaison et de diagnostic dépend de la pertinence des indicateurs retenus.

Le but recherché n'est pas seulement de procéder à des calculs, mais il s'agit avant tout de fournir des éléments d'évaluation de l'action communale par le moyen de comparaisons et des rapports de grandeurs.

3.2.1.3. Les ratios : Instruments de contrôle budgétaire

Le calcul des ratios permet :

- De comparer en permanence les réalisations par rapport aux objectifs définis dans le cadre de l'élaboration du budget communal ;
- D'attirer l'attention sur les points clés de gestion et sur les dérives éventuelles par rapport aux normes de fonctionnement prévues ;
- De diagnostiquer les points faibles et de faire apparaître ce qui est anormal et qui a une répercussion sur le résultat de la commune ;

¹ D. HURON et J. SPINDLER, Op.cit, P. 15

² J. BOURDIN, Op.cit., P. 147.

³ A. GUENGUANT (1995), Op.cit, P. 82.

– À la différence du contrôle légal du budget, l'analyse des ratios ambitionne de détecter un risque éventuel d'insolvabilité, au-delà de l'exercice en cours.

3.2.1.4. Les ratios : Instruments essentiels de tableaux de bord

Le tableau de bord est défini comme étant : « Une représentation synthétique chiffrée des principales informations nécessaires aux dirigeants (entrepreneurs, gouvernements, etc.), mis sous forme de graphiques ou de tableaux synthétiques, en vue d'avoir les informations permettant aux différents responsables de prendre leurs décisions pour le contrôle de l'exécution d'un programme d'action et l'orientation en cas d'écarts par rapport aux projets ou protection. ».

Cet instrument recouvre en général trois niveaux d'analyse¹: la réalité humaine liée aux prises de décision, les contraintes de financement et de trésorerie.

Les tableaux de bord les plus fréquents sont les écarts, les ratios, les graphiques et les clignotants. Ses principales qualités consistent à :

- Fournir le nombre le plus réduit possible d'informations dans un temps aussi court que possible pour provoquer des décisions éventuellement immédiates.
- Comparer en permanence les réalisations par rapport aux objectifs définis dans le cadre de l'élaboration du budget ;
- Permettre à l' élu de prévoir les investissements futurs à réaliser² ;
- Attirer l'attention des élus sur les points clés de gestion et sur les dérives éventuelles par rapport aux normes de fonctionnement prévues ;
- Diagnostiquer les points faibles et faire apparaître ce qui est anormal et qui a une répercussion sur le résultat de la commune.

3.2.2. Typologie des ratios

En réalité, il existe beaucoup de ratios qui doivent être distingués. Leur interprétation étant directement liée à leurs finalités ou, en d'autres termes, à ce qu'ils sont censés mesurer³.

¹ B. DAFFELON, La gestion des finances publiques locales», 2^{ème} Editions, Ed. Economica, Paris, 1998, P. 511.

² D. HURON et J. SPINDLER, Op.cit., P. 58.

³ A. GUENGUANT (1995), Op.cit, P. 156.

3.2.2.1. Ratios par nature ou par fonction

GUENGUANT note : « les ratios habituellement calculés se prêtent à une double classification par nature et par fonction. ».

A. Classification des ratios par nature

Selon cet auteur, la classification par nature nous permet de regrouper trois catégories de ratios, suivant le contenu du numérateur et du dénominateur.

B. Ratios de niveaux ou de taille

Les ratios de niveaux correspondent au quotient d'une grandeur financière, de flux ou de stock, par une variable démographique, voir éventuellement une variable relative à la superficie. Les indices de niveaux fournissent par conséquent des statistiques par habitant.

C. Ratios de structure

Les ratios de structures sont utilisés pour mesurer les variations constatées entre deux exercices budgétaires.

Ils possèdent au numérateur et au dénominateur deux grandeurs financières homogènes. Ils sont exprimés en pourcentage. Le dénominateur de ce ratio est constitué le plus souvent des recettes ou des dépenses de fonctionnement.

D. Ratios de rotation

Les ratios de rotation, appelés également par le même auteur : « ratio de rendement », comparent un stock financier à un flux ou, à l'inverse, un flux financier à un stock.

3.2.2.2. Classification des ratios par fonction

Par fonction, ces indicateurs se regroupent aussi en trois catégories, suivant l'objectif. Pour cela, on distingue :

A. Ratios des coûts

Ces ratios cherchent à appréhender le niveau ou la structure des charges de production des services publics locaux.

B. Ratios de performance

Ces ratios visent à mesurer les services rendus, la capacité de mobilisation des ressources ou encore les retours fiscaux des investissements d'aménagement et de développement.

C. Ratios de risque

Ces ratios s'attachent à évaluer préventivement les défaillances possibles des paiements.

3.2.3. Présentation des principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité des budgets locaux

Il y a autant de ratios que d'objectifs à rechercher. Toutefois, on distingue les catégories de ratios retracées dans le tableau suivant. Celui-ci présente les principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal.

Tableau N° 11 : Présentation des principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal

Ratio	Nature	Signification
Recettes de fonctionnement/habitant	Niveau	Mesurer le montant des R.F que la commune peut mobiliser par habitant.
Potentiel fiscal	Niveau	Mesurer la somme de ses ressources fiscales rapportées au nombre d'habitants.
Subvention de fonctionnement/habitant	Niveau	Apprécier le produit de la subvention de fonctionnement par habitant.
Ratio de richesse	Niveau	Mesurer l'effort fiscal et patrimonial de la commune rapporté à sa population totale.
Dépenses de fonctionnement/habitant	Niveau	Évaluer le service rendu à la population.
Subvention d'équipement/habitant	Niveau	Mesurer le produit de la subvention d'équipement par habitant.
Dépenses d'équipement/habitant	habitant	Apprécier l'effort d'équipement dégagé par la commune.
Frais des personnels/dépenses de fonctionnement	Structure	Mesurer la part qu'occupent les dépenses des personnels dans les dépenses de fonctionnement
Ratio d'encours de la dette	Structure	Mesurer la part que représente l'annuité de la dette dans les recettes de fonctionnement.
Charge d'intérêt de la dette	Structure	Mesurer la part des charges d'intérêts dans les dépenses de fonctionnement.
Action sociale/dépenses réelles de fonctionnement	Structure	Apprécier la part des dépenses de fonctionnement qui sont affectées à l'aide sociale.
Autofinancement/recettes de fonctionnement	Structure	Exprimer la part de l'autofinancement obligatoire dégagée sur les R.F du budget.
S.E.E/ recettes fiscales et patrimoniales	Structure	Apprécier la part que représentent les S.E.E dans recettes fiscales et patrimoniales
Autofinancement/subvention de fonctionnement	structure	Apprécier le degré de dépendance de l'autofinancement des subventions de fonctionnement.
Autofinancement/recettes fiscales et patrimoniales	Structure	Apprécier le degré de dépendance de l'autofinancement des recettes fiscales et patrimoniales
Frais des personnels/recettes fiscales et domaniales	Structure	Apprécier le taux de couverture des charges des personnels par les ressources propres.
Recette fiscale (directes et indirectes)/R.F	Structure	Apprécier la part de la fiscalité directe et indirecte dans le total des RF.
Recettes fiscales (directes et indirectes)/D.F	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales.
Recettes patrimoniales/recettes fiscales	Structure	Apprécier la part que représentent les recettes patrimoniales dans les recettes fiscales
Dépense de fonctionnement/ressources propres	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres.
Subvention exceptionnelle d'équilibre/frais des personnels	Structure	Apprécier le degré de couverture des frais des personnels par la S.E.E.
S.E.E/ recettes de fonctionnement	Structure	Évaluer la contribution de la S.E.E dans le total des recettes de fonctionnement.
Subventions exceptionnelles d'équilibre/recettes fiscales	Structure	Apprécier la part qu'occupe la S.E.E dans le total des recettes fiscales de la commune.
Annuité de la dette/habitant	Structure	Apprécier la charge de la dette de la collectivité par son nombre d'habitants.
Annuité des dettes/recettes réelles de	Structure	Évaluer la part qu'occupe l'annuité de la dette dans le

fonctionnement		total des recettes de fonctionnement
Subventions d'équipement/dépenses d'équipement	Structure	Mesurer la part des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'équipement
Ratio de couverture par l'emprunt des dépenses d'équipement	Structure	Mesurer pour une année la part des emprunts réalisés relativement aux dépenses d'équipement
Subvention d'équipement/recettes d'équipement	Structure	Mesurer la contribution de la subvention d'équipement dans le total des recettes d'équipement.
Recette fiscale (directes et indirectes)/R.F	Structure	Apprécier la part de la fiscalité directe et indirecte dans le total des RF.
Recettes fiscales (directes et indirectes)/D.F	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales.
Recettes patrimoniales/recettes fiscales	Structure	Apprécier la part que représentent les recettes patrimoniales dans les recettes fiscales
Dépense de fonctionnement/ressources propres	Structure	Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les ressources propres.
Subvention exceptionnelle d'équilibre/frais des personnels	Structure	Apprécier le degré de couverture des frais des personnels par la subvention exceptionnelle d'équilibre.
S.E.E/ recettes de fonctionnement	Structure	Évaluer la contribution de la S.E.E dans le total des recettes de fonctionnement.
Subventions exceptionnelles d'équilibre/recettes fiscales	Structure	Apprécier la part qu'occupe la S.E.E dans le total des recettes fiscales de la commune.
Annuité de la dette/habitant	Structure	Apprécier la charge de la dette de la collectivité par son nombre d'habitants.
Annuité des dettes/recettes réelles de fonctionnement	Structure	Évaluer la part qu'occupe l'annuité de la dette dans le total des recettes de fonctionnement.
Subventions d'équipement/dépenses d'équipement	Structure	Mesurer la part des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'équipement brut.
Ratio de couverture par l'emprunt des dépenses d'équipement	Structure	Mesurer pour une année la part des emprunts réalisés relativement aux dépenses d'équipement brut.
Subvention d'équipement/recettes d'équipement	Structure	Mesurer la contribution de la subvention d'équipement dans le total des recettes d'équipement.
Autofinancement/recettes d'équipement	Structure	Apprécier la contribution de l'autofinancement dans les recettes d'équipement.
Autofinancement/dépenses d'équipement et d'investissement	Structure	Évaluer la part des dépenses d'équipement et d'investissement qui sont financées par l'autofinancement que la collectivité territoriale dégage de sa section de fonctionnement.
Produit d'exploitation et domanial/R.R.F	Croissance	Exprimer la part que représentent les produits d'exploitation et du domaine dans les R.R.F
Recette fiscale/recette réelle de fonctionnement	Croissance	Mesurer la part des recettes fiscales dans le total des recettes de fonctionnement.
Frais des personnels/dépenses réelles de fonctionnement	Croissance	Apprécier la part qu'occupent les frais des personnels dans le total des dépenses de fonctionnement.
Dépenses d'investissement réalisées sur les dépenses prévues	Croissance	Apprécier la part des investissements réalisés.

Source : R. AMARI, Op.cit., PP. 170-171.

Les communes, comme entités de base, sont longtemps restées à l'écart des méthodes de management privé depuis plusieurs années. Cependant, les réflexions d'organisation, et la nécessité de moderniser le fonctionnement et les résultats des services ainsi que de rationaliser les ressources financières limitées qui sont mises à leur disposition, les ont amenées à expérimenter un certain nombre de techniques venues du secteur privé. Parmi ces techniques, l'analyse financière qui est conçue au départ pour la gestion financière des entreprises privées à but lucratif. Celle-ci étant une discipline permettant de rationaliser l'étude des données économiques et comptables¹.

Après avoir énuméré les différentes formes de dépenses des communes, leurs répartitions selon la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement, on peut prendre conscience de la nécessité de ses dépenses pour la région et de l'importance des services rendus par les différents organismes communaux pour la population.

Partant du constat que les communes sont des entités économiques à part entière, de ce fait, elles sont dans la possibilité de se créer des produits financiers, le tout sous la contrainte de dépenser un tant soit peu pour la bonne marche de leurs organes et ce, suivant les lois réglementaires régissant les communes.

¹ E. COHEN, Op. Cit, P. 10.

Chapitre IV
Étude comparative
sur l'appréciation de
la notion d'autonomie
financière chez
certaines communes
de la wilaya de Béjaïa

Chapitre IV : Étude comparative sur l'appréciation de la notion d'autonomie financière chez certaines communes de la wilaya de Béjaïa

Dans cette partie, qui se veut pratique, la principale finalité est de faire un état de rapprochement entre trois collectivités territoriales locales à noter ici ; celle de Seddouk, de Akbou et celle de Béni-Maouche, en matière d'appréciation de la notion d'autonomie financière, c'est-à-dire comment ces différentes communes perçoivent leur autonomie financière, sachant qu'elles sont régies par la même réglementation ou le même code communal.

Pour cela, nous avons élaboré un questionnaire (voir annexe N°01) que nous avons remis aux dirigeants locaux des collectivités en question, nous avons aussi essayé de faire des entretiens avec les membres des assemblées communales et de consulter les comptes relatifs à ces communes fournis par les services de la Direction d'Animation Locale (DAL) de la wilaya.

De cette perspective qu'on s'est tracée, celle d'une comparaison de trois communes, on devra se référer principalement aux réponses récoltées à travers les questionnaires remis aux trois collectivités et aux ratios financiers dégagés à partir de leurs comptes, pour examiner les rapports de ressemblance et de différence entre ces collectivités territoriales locales sur différents plans, les ressources, l'emploi de ces dernières c'est-à-dire les dépenses, pour essayer ensuite de cerner la notion d'autonomie financière chez ces communes.

Cette partie pratique suivra un schéma de travail simple et qui consiste à dresser un état des lieux de la situation des communes au cas par cas. Cette étude de terrain mettra en avant la présentation des communes étudiées, les résultats statistiques et ratios financiers qui ressortent de l'étude des budgets de ces communes et les points de vue des responsables locaux qui apparaissent dans les réponses des questionnaires. Puis on essayera de faire une synthèse qui porterait sur la comparaison des résultats dégagés de notre enquête, qui nous mèneront ensuite à une conclusion.

Section 1 : Présentation du milieu d'étude

Dans cette première section, nous mettrons l'accent sur la présentation des communes dans lesquelles notre étude s'est déroulée. On se focalisera sur la présentation de ces trois collectivités locales distinctes, tant sur le plan géographique que sur le plan économique.

Le choix de l'échantillon des trois communes pris comme base de notre étude est dû principalement à la proximité de ces dernières sur le plan géographique et la différence notable de leurs structures économiques. Cette étude s'est déroulée durant la période estivale de l'année 2013, s'étalant sur les deux mois de juillet et d'août.

1.1. Commune de Beni-Maouche

Beni-Maouche est une commune issue du dernier découpage administratif de 1984, ayant acquis à elle seule le statut de Daïra en 1994 en raison, surtout, de l'importance démographique qu'elle connaît, en effet, selon le recensement de 2008 l'Office National des Statistiques (ONS) enregistre une population de 13 412 habitants.

1.1.1. Présentation géographique de la commune de Beni-Maouche

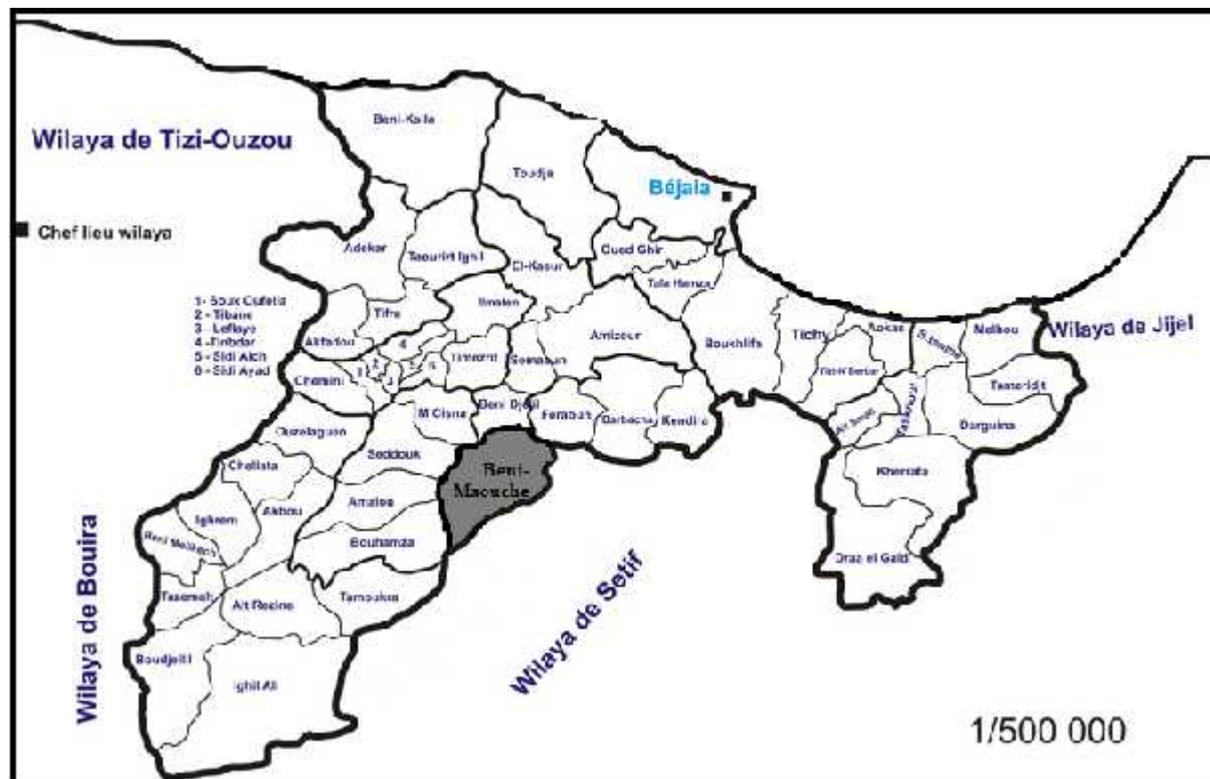
La commune de Beni-Maouche s'étend sur une superficie de 94,86 km² située sur une altitude moyenne de 1000 mètres. Elle est distante d'environ 100 km au sud-est du chef-lieu de la Wilaya de Béjaïa.

Cette commune se situe au pied du mont « Achtoug » qui se situe à une altitude de 1300 mètres, cette échelle montagneuse est l'une des plus hautes de la Wilaya de Béjaïa, ce paysage montagneux encourage l'activité agricole.

Ses limites administratives issues du redécoupage de 1984 et des différentes modifications dans le temps délimitent cette commune comme suit : au nord par les communes de Beni-Djellil et M' Cisna, du côté du nord-ouest par la commune de Seddouk, du côté du nord-est par la commune de Beni-Mouhli (commune de la Wilaya de Sétif), du côté ouest par la commune d'Amalou, du côté sud par la commune de Beni-Ourtilan (une commune de la Wilaya de Sétif), du côté sud-est par la commune de Beni-Chebana (aussi une commune de la Wilaya de Sétif) et enfin du côté sud-ouest par la commune de Bouhamza.

Les limites géographiques de la commune de Beni-Maouche sont plus visibles dans la carte géographique suivante :

Figure N° 1 : Description géographique de la commune de Beni-Maouche



Source : Fournie par les services cadastraux de la Wilaya.

1.1.2. Présentation économique de la commune de Beni-Maouche

La principale activité qui génère des ressources dans la commune de Beni-Maouche est bel et bien l'activité agricole. La région est connue pour la qualité de sa figue sèche, il aura suffi d'une participation, en 1986, à la foire de Cherbourg (une commune française du département de la Manche) pour que la figue de la région obtienne la reconnaissance des spécialistes et remporte le premier prix au concours organisé lors de la foire.

Une surface de près de 1000 hectares est consacrée exclusivement à la culture biologique de la figue sèche, la récolte annuelle est estimée à 9000 quintaux.

La commune de Beni-Maouche est considérée comme l'une des communes les plus déshéritées de la wilaya, dotée d'un nombre très réduit de PME (74 PME seulement qui

s'activent dans la région) et d'un secteur bancaire nul, elle ne dispose que de subventions de l'État entrant dans le cadre des PCD (Plans Communaux de Développement)¹.

La mauvaise gestion des ressources et manque de planning de la part des responsables locaux laisse la commune accuser un grand retard en ce qui concerne la situation économique de la région. Le président de l'assemblée communale populaire de cette commune Mr Khaled LOUDJANI dans une interview fournie à Mr L. Beddar journaliste au quotidien La Dépêche de Kabylie souligne : « ...Nous avons trouvé une commune en panne où beaucoup de choses étaient à la traîne... nous avons trouvé plusieurs factures non réglées... Nos fournisseurs habituels refusent de nous approvisionner en fournitures, réclamant d'abord, et c'est leur droit, le paiement de leur dû. ».

1.2. Commune de Seddouk

Seddouk est une commune de la wilaya de Bejaïa, elle est appelée auparavant « Tizi El-Djemaa » de son nom d'origine, puis appelée « La Réole » par les Français à l'époque coloniale en référence à un village français. Seddouk se caractérise par une forte urbanisation ces deux dernières décennies. Elle compte en 2008, selon l'Office National des Statistiques (ONS) 20 573 habitants.

1.2.1. Présentation géographique de la commune

À sa création dans ces limites actuelles en 1984, la commune de Seddouk compte 14 villages qui s'étendent sur une superficie de 94,42 Km². Elle se situe sur la partie haute de la vallée de la Soummam à environ 7 km et 412 m d'altitude moyenne. La commune de Seddouk est distante de 60 km du chef-lieu de la Wilaya de Bejaïa.

La commune de Seddouk est traversée par la route nationale N° 74 relie la Wilaya de Bejaïa à celle de Sétif. Les communes voisines de Seddouk sont : les communes de Souk-Oufla et de El-Leflaye par le nord, la commune d'Ouzellaguen par l'ouest, la commune de M' Cisna par l'est, la commune de Beni-Maouche par le sud-est, la commune d'Akbou par le sud-ouest et enfin par la commune d'Amalou par le sud.

¹ M. CHELLAL, *Beni-Maouche à la traîne*, Article de journal, Journal La Dépêche De Kabylie, Rubrique Kabylie, Alger, 04 Mars 2013 <http://www.depechedekabylie.com/>, consulté le 15 août 2013.

La carte géographique ci-dessous nous montre les limites et les communes voisines à celle de Seddouk

Figure N° 2 : Description géographique de la commune de Seddouk



Source : Fournie par les services cadastraux de la Wilaya.

1.2.2. Présentation économique de la commune de Seddouk

La vocation économique première de la commune de Seddouk est agricole avec principalement la culture de l'olivier et du figuier, notamment avec certaines entreprises qui se sont même lancées dans l'exportation des produits oléicoles. La situation économique de Seddouk se caractérise aussi par l'existence d'un nombre conséquent d'entreprises privées qui activent principalement dans le secteur du bâtiment, et certaines autres dans l'industrie. Au total, Seddouk compte environs 320 PME.

Le réseau bancaire reste quant à lui limité à une seule banque publique, en l'occurrence la Banque d'Agriculture et du Développement Local (BADR).

La collectivité locale présente une situation financière critique, avec un taux d'endettement élevé dans les années 2005 et 2006, jugées comme la pire période qu'a connu

la commune ces dix dernières années, plusieurs raisons ont causé ce moins valant de sa balance financière, cet endettement s'explique par :

- Le manque de prévisions et planification pour faire face aux dépenses imprévues ;
- Le manque de financement suffisant pour faire face au marché actuel ;
- Les Dépenses irrationnelles dues à la mauvaise gestion du patrimoine mobilier et immobilier.

Malgré cette situation financière critique précaire qu'a connu la commune de Seddouk, à l'heure actuelle, elle dispose d'un patrimoine productif potentiel avec la création des nouvelles richesses qui dépendra de sa vocation agricole, à titre exemple, on peut citer :

- Achèvement d'un aratoire communal qui pourra générer un plus dans les prélèvements fiscaux de la commune ;
- Aménagement du marché hebdomadaire.

En plus de cela, la commune de Seddouk dispose d'une zone d'activité qui pourra rassembler un nombre important de PME. Une petite zone qui pourra générer des prélèvements fiscaux importants à la commune ce qui peut booster le marché local.

1.3. Commune d'Akbou

La circonscription d'Akbou est présentée comme une commune urbaine, elle est la deuxième commune la plus peuplée de la Wilaya de Bejaïa après la commune chef-lieu de la Wilaya. En 2008, le nombre d'habitants de cette commune s'élevait à 53 282 habitants¹.

1.3.1. Présentation géographique de la commune d'Akbou

La commune d'Akbou est située dans la vallée de la Soummam à une altitude moyenne de 280 mètres, elle s'étend sur une superficie de 52,18 km².

Les limites actuelles de la commune d'Akbou sont issues du redécoupage de 1984². Elle est délimitée comme suit : la commune d'Ouzelaghen au Nord, la commune d'Amalou à l'est, la commune d'Aït R' Zine au Sud-Est, la commune de Tazmalt au Sud, la commune d'Ighram à l'Ouest et la commune de Chellata au Nord-Ouest.

¹ www.ons.dz, Wilaya de Bejaïa : répartition de la population résidente des ménages ordinaires et collectifs, selon la commune de résidence et la dispersion Données du recensement général de la population et de l'habitat de 2008, P.1., consulté le 8 août 2013.

² Décret N° 84-365 du 1^{er} novembre 1984 fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes.

Les limites de cette collectivité sont montrées plus explicitement dans la carte géographique ci-dessous.

Figure N° 3 : Description géographique de la commune d'Akbou



Source : Fournie par les services cadastraux de la Wilaya.

1.3.2. Présentation économique de la commune d'Akbou

La commune d'Akbou joue un grand rôle économique dans la région, de par la densité de son tissu industriel, sa réputation qui a largement dépassé les frontières de la Wilaya de Béjaïa à travers une zone d'activité de près de 50 hectares qui regroupent une cinquantaine d'entreprises dynamiques, dont certaines sont étatiques.

En perpétuelle extension à cadence accélérée, cette région enregistre une très forte demande d'investisseurs qui ont exprimé le désir de s'y installer. Elle compte un peu plus de 1400 PME.

À cela, il faut ajouter deux gros marchés. Le premier est un marché de gros de fruits et légumes classé troisième au niveau national. Le deuxième est un marché de véhicules de dimension plus que respectable et qui affiche une moyenne de 5000 véhicules chaque jour de marché.

Le secteur bancaire n'est pas en reste. Il est présent avec quatre banques publiques que sont le Crédit Populaire d'Algérie (CPA), la Banque d'Agriculture et du Développement Rural (BADR), la Banque de Développement Local (BDL) et la Caisse Nationale Épargne et de Prévoyance (CNEP) ainsi que quatre banques étrangères que sont la Société Générale, Natixis Banque, AGB et BNP Paribas qui viennent de s'installer récemment.

Pour compléter cette présentation économique de l'une des communes les plus riches de la wilaya de Bejaïa, cet extrait d'un article du journal national EL WATAN paru le 10 janvier 2007 nous fait part de l'importance du budget de la commune d'Akbou et la contribution de la fiscalité dans cette dernière : « ... Avec un budget communal de près de 700 millions de dinars où la fiscalité représente plus de 60 % des rentes de la commune, Akbou est une ville riche qui se donne les moyens de sa politique d'aménagement. Seule ombre à ce tableau idyllique, un réseau routier complètement obsolète. Saturées ou dégradées, les pénétrantes d'Akbou sont toutes dans un état lamentable... ».

Après avoir mis en avant la présentation de ces trois collectivités territoriales, et après avoir énuméré leurs points positifs et leurs points négatifs en ce qui concerne leurs situations économiques compte tenu de leurs localisations géographiques, nous allons passer à une analyse d'une partie de leurs budgets communaux dans la section suivante.

Section 2 : Analyse comparative de la section de fonctionnement des budgets des trois communes

Dans cette deuxième section, nous allons procéder à une comparaison des trois communes étudiées, selon leurs recettes de fonctionnement à partir des données fournies par les services de la Direction d'Animation Locale (DAL) de la Wilaya de Béjaïa.

Nous nous sommes limités à l'analyse de la section de fonctionnement des budgets des communes étudiées à cause notamment du manque d'informations nous ayant été fournies.

2.1. Étude comparative des recettes de la section de fonctionnement

Nous allons mettre en avant les recettes de la section fonctionnement des budgets des trois communes selon leurs natures.

2.1.1. Les recettes des produits d'exploitation

Le tableau ci-dessous nous renseigne sur les recettes des produits d'exploitation des trois communes d'Akbou, Seddouk et Beni-Maouche pour l'exercice 2012 :

Tableau N° 12 : Les recettes d'exploitation des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012 (Unité : DA)

N° de compte	Nature de la recette	Commune d'Akbou	Commune de Seddouk	Commune de Beni-Maouche
70	Produits de l'exploitation	533 720,00	313 467,58	700 000,00

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Béjaïa (voir annexe N° 02).

On remarque que les montants des produits d'exploitation des trois communes pour l'année 2012 sont inférieurs à 1 million de DA. La commune de Beni-Maouche a enregistré le montant le plus important en ce qui concerne l'exploitation avec 700 000 DA suivie de la commune d'Akbou avec un peu plus de 500 000 DA, et enfin la commune de Seddouk avec seulement 313 467 DA, ces produits d'exploitation viennent principalement des concessions d'eaux comme nous l'a expliqué un responsable des services des budgets.

La commune d'Akbou est derrière celle de commune de Beni-Maouche qui a enregistré le plus grand montant. La commune de Seddouk quant à elle, enregistre le plus faible montant des recettes des produits d'exploitation malgré une prévision dans le budget primitif de ses recettes d'exploitation de plus de 900 000 DA¹, ce qui peut s'expliquer par le non-paiement des factures d'eaux par exemple ou par d'autres services non payés rendus par la commune de Seddouk.

2.1.2. Les recettes des produits domaniaux

Le tableau suivant nous donne un aperçu des recettes communales en ce qui concerne les produits de locations de terrains, locations des marchés communaux et autres produits domaniaux :

¹ Selon l'évaluation des recettes de la section de fonctionnement de la commune de Seddouk remises par les services de la DAL de la Wilaya de Bejaïa.

Tableau N° 13 : Les recettes domaniales des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'exercice 2012 (Unité : DA)

N° de compte	Nature de la recette	Commune d'Akbou	Commune de Seddouk	Commune de Beni-Maouche
711	Location des immeubles	5 423 544,58	392 339,31	489 744,00
712	Location des marchés, droits de voirie et de stationnement ...	67 000 000,00	1 400 000,00	1 620 000,00
71	Total des produits domaniaux	72 423 544,58	1 792 339,31	2 109 744,00

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Béjaïa (voir annexe N° 02).

On remarque à partir des données du tableau ci-dessus un net écart entre les recettes de la commune d'Akbou par rapport aux deux autres communes, ce qui est dû à l'importance du patrimoine de la commune d'Akbou.

En effet, l'écart flagrant qui subsiste dans les recettes des produits domaniaux est dû principalement à la location des deux gros marchés d'Akbou, à savoir le marché de gros de fruits et légumes et le marché de véhicules, ce qui a boosté l'activité commerciale dans cette commune et qui a engendré par la même occasion un effet positif sur la location des biens bâtis de la commune à destination commerciale.

2.1.3. Les recettes de recouvrements, subventions et participations

Les recettes de recouvrements, de subventions et des participations des trois communes sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau N° 14 : Les recettes de recouvrements, subventions et participations des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012 (Unité : DA)

N° de compte	Nature de la recette	Commune d'Akbou	Commune de Seddouk	Commune de Beni-Maouche
721	Participation à l'aide sociale	16 908 000,00	4 728 000,00	6 096 000,00
723	Subventions de l'État et autres collectivités publiques	54 180 000,00	1 625 000,00	14 098 000,00
729	Autres recouvrements, réductions et subventions	90 442,18	105 854,75	-
72	Total des recouvrements, subventions et participations	71 178 442,18	6 458 854,75	20 194 000,00

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Béjaïa (voir annexe N° 02).

À partir des données du tableau ci-dessus, on dénote des montants insignifiants quant aux subventions et aux aides de l'État au profit des communes. Avec moins de 20 millions de DA (pour les communes de Seddouk et de Beni-Maouche), les recouvrements, subventions et participations restent insuffisantes pour les communes.

La participation à l'aide sociale qui est une subvention du budget wilaya accordée au profit des associations sociales à l'exemple des associations d'aide aux handicapés. On note ici que la commune n'est que l'intermédiaire entre la wilaya et les associations bénéficiaires. En ce qui concerne le compte N° 723, ce sont des subventions accordées principalement pour les frais de transport supportés par la commune à l'exemple du ramassage scolaire.

Les besoins de financement en termes de fonctionnement de la commune d'Akbou sont plus considérables comparés aux autres communes vu la dimension de ses unités tant en ce qui se lie au personnel que ce qui se rapporte aux infrastructures administratives.

2.1.4. Les recettes des attributions du fonds communal

Les attributions de péréquation et des fonds d'aide communales sont représentées dans le tableau suivant :

Tableau N° 15 : Attributions du fonds communal des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012 (Unité : DA)

N° de compte	Nature de la recette	Commune d'Akbou	Commune de Seddouk	Commune de Beni-Maouche
740	Attribution de péréquation	4 937 000,00	6 575 131,00	37 581 497,00
741	Fonds d'aide aux personnes âgées	100 000,00	90 000,00	-
749	Autres subventions de fonctionnement	467 487 226,98	151 885 742,68	-
74	Totales des attributions du fonds communal	472 524 226,98	158 550 873,68	37 581 497,00

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Béjaïa (voir annexe N° 02).

En analysant ce tableau, on remarque que la commune de Beni-Maouche touche une part très importante, comparée aux autres communes, des attributions de péréquation, cette dernière est une forme de compensation financière administrée par le Fonds Commun des Collectivités Locales (FCCL) qui vise à réduire les inégalités entre collectivités locales, cette subvention est attribuée généralement pour finaliser les dépenses obligatoires des communes.

Mais au total, c'est bien la commune d'Akbou qui reçoit le plus d'attributions, suivie de la commune de Seddouk grâce aux fonds d'aide aux personnes âgées et à d'autres subventions diverses que la commune de Beni-Maouche ne reçoit pas dans son compte 74, ce qui est peut-être dû à la négligence des élus locaux en ce qui concerne ces formes d'aides.

2.1.5. Les recettes fiscales

Une des plus importantes recettes de fonctionnement des communes sont les recettes fiscales. En général, l'autofinancement d'une commune repose sur le volume de sa fiscalité.

Les recettes fiscales se composent de deux types d'impôts : les impôts indirects et les impôts directs, et les deux types d'impôts pour les trois communes étudiées sont représentés dans le tableau ci-dessous :

Tableau N° 16 : Les recettes fiscales relatives aux communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012 (Unité : DA)

N° de compte	Nature de la recette	Commune d'Akbou	Commune de Seddouk	Commune de Beni-Maouche
750	Taxe sur la valeur ajoutée TVA	438 836 714,70	4 734 305,62	1 596 626,40
755	Droits de fêtes	915 000,00	315 000,00	224 400,00
759	Autres taxes indirectes	-	2 174 875,00	2 380 000,00
75	Total des impôts indirects	439 751 714,7	7 224 180,62	4 201 026,40
760	Taxe foncière	1 435 434,76	55 822,00	11 946,00
761	Taxe d'assainissement	-	50 500,00	13 600,00
762	Taxe sur l'activité professionnelle TAP	645 676 930,53	49 400 688,79	12 665 991,67
767	Taxe sur rentes locatives et immobilières	4 275 283,00	-	-
769	Autres impôts directs	29 399 744,60	5 520 435,80	1 799 369,90
76	Total des impôts directs	680 787 392,89	55 027 446,59	14 490 907,57
75+76	Total des recettes fiscales	1 120 539 107,59	62 251 627,21	18 691 933,97

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Bejaïa.

La différence qui existe entre les montants des rentes de la TVA nous donne un aperçu de l'activité économique dans les trois communes. En effet, avec un écart de plus de 400 millions DA entre la commune d'Akbou et les deux autres communes en termes de taxe sur la valeur ajoutée nous renseigne sur l'écart de l'activité économique dans la commune d'Akbou par rapport aux deux autres communes.

Avec plus de 400 millions DA de revenu annuel pour la commune d'Akbou, l'impôt indirect représente une recette plus qu'importante pour cette dernière. Par contre, pour ce qui

est de Seddouk et de Beni-Maouche, les montants des impôts indirects sont relativement faibles. Le même constat peut être fait pour les impôts directs.

La taxe sur l'activité professionnelle TAP est la taxe la plus importante dans les impôts directs comme nous pouvons le constater dans le tableau N°16.

En faisant référence au montant total de cette taxe pour les trois communes (707 743 610,99 DA), Akbou perçoit plus de 91 % de ce montant, suivie de Seddouk avec environ 7 % du montant et toujours, en dernier lieu, Beni-Maouche avec pas plus de 2 % du total du montant de la TAP, ces écarts s'expliquent toujours par l'inégalité de l'activité économique dans les trois communes.

Akbou est la seule commune qui perçoit la taxe sur rentes locatives et immobilières, cette taxe est un prélèvement sur les locataires de locaux commerciaux ou immeubles à usage d'habitation. Selon le responsable du service des budgets de la commune de Seddouk, cette forme de taxe est inexistante dans leurs recettes.

En somme, nous pourrions dire que pour la commune d'Akbou, les recettes fiscales sont les recettes prédominantes dans la section de fonctionnement de leur budget communal, avec plus d'un milliard de Dinars. Elle est loin devant les communes de Seddouk et de Beni-Maouche qui ont perçu respectivement des montants dépassant légèrement 62 et 18 millions de Dinars durant l'année 2012.

2.2. Analyse comparative en termes de ratios financiers

Les ratios qui vont être développés ci-dessous vont nous renseigner sur la part de chaque produit dans l'ensemble des recettes de la section fonctionnement, ce qui nous aidera à déterminer les ressources qui prédominent dans chaque commune.

2.2.1. Ratio : Recettes fiscales/ Recettes de fonctionnement

Le poids des impôts locaux dans l'ensemble des ressources de fonctionnement locales est un indicateur des plus déterminants de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Afin de pouvoir mesurer cette dernière, nous avons retenu le ratio :

Recettes fiscales / Recettes de fonctionnement, qui nous semblent indispensable.

Voici les résultats de calcul pour les trois communes en question :

– **La commune d'Akbou :**

$$1\,120\,539\,107,59 / 1\,743\,848\,530,10 = \mathbf{64,26\%}$$

– **La commune de Seddouk :**

$$62\,251\,627,21 / 229\,510\,312,53 = \mathbf{27,12\%}$$

– **La commune de Beni-Maouche :**

$$18\,691\,933,97 / 79\,277\,174,97 = \mathbf{23,57\%}$$

Les recettes fiscales constituent un facteur déterminant dans la structure du budget communal, ainsi qu'une garantie pour la continuité de l'offre du service public.

Les ratios calculés sont révélateurs de l'ampleur des inégalités financières en matière de génération et de mobilisation des recettes fiscales. En effet, les recettes fiscales de la commune d'Akbou représentent plus de 60 % de ses recettes de fonctionnement alors que celles des deux autres communes tournent autour d'une moyenne de plus ou moins 25 %, ce qui démontre l'importance des recettes fiscales dans le dispositif de financement la commune d'Akbou.

2.2.2. Ratio d'autofinancement communal

L'autofinancement est un indicateur important de la santé financière d'une commune. Tout comme le ratio précédent, ce ratio est plus révélateur, étant donné qu'on peut y distinguer les recettes propres d'une commune. Le ratio d'autofinancement met en évidence la part des recettes propres de la commune comparées aux recettes de la section de fonctionnement. Ce ratio se calcule de la manière suivante :

Recettes d'exploitation + Recettes domaniales + Recettes fiscales / Recettes de fonctionnement

– **La commune d'Akbou :**

$$533\,720,00 + 72\,423\,544,58 + 1\,120\,539\,107,59 / 1\,743\,848\,530,10 = \mathbf{68,44\%}$$

– **La commune de Seddouk :**

$$313\,467,58 + 1\,792\,339,31 + 62\,251\,627,21 / 229\,510\,312,53 = \mathbf{28,04\%}$$

– **La commune de Beni-Maouche :**

$$700\,000,00 + 2\,109\,744,00 + 18\,691\,933,97 / 79\,277\,174,97 = \mathbf{27,12\%}$$

Il ressort des trois ratios calculés ci-dessus que les recettes propres des communes étudiées sont importantes lorsque les recettes fiscales sont de taille conséquente.

La section de fonctionnement de la commune d'Akbou est financée à raison de près de 70 % par ses propres recettes, ce qui nous montre l'importance des recettes propres de la commune d'Akbou. En ce qui concerne les communes de Seddouk et de Beni-Maouche, on peut constater que leurs recettes propres ne dépassent pas les 30 %, ce qui nous amène à dire que la part la plus importante de leurs recettes de fonctionnement correspond aux subventions de l'État.

En conclusion, on peut dire que les communes de Seddouk et de Beni-Maouche sont dépendantes de manière importante des subventions de l'État.

.2.2.3. Ratio : subvention de péréquation / Recettes de fonctionnement

Cette subvention attribuée par le Fonds Commun des Collectivités Locales (F.C.C.L) est une forme de redistribution de la fiscalité locale qui est à l'origine inégalement répartie entre toutes les communes.

Les résultats de calcul de ce ratio pour les communes étudiées sont les suivants :

- **La commune d'Akbou :**
 $4\,937\,000,00 / 1\,743\,848\,530,10 = \mathbf{00,28\%}$
- **La commune de Seddouk :**
 $6\,575\,131,00 / 229\,510\,312,53 = \mathbf{02,86\%}$
- **La commune de Beni-Maouche :**
 $37\,581\,497,00 / 229\,510\,312,53 = \mathbf{16,37\%}$

On doit noter que plus les subventions de l'État et du F.C.C.L sont importantes dans le budget d'une commune, plus est limitée son autonomie financière, et plus est faible le pouvoir de décision des élus locaux.

La commune de Beni-Maouche reçoit la part la plus importante des subventions de péréquation ce qui nous suppose à dire que la commune de Beni-Maouche est la commune la plus pauvre parmi les trois communes étudiées.

Pour conclure cette section, le tableau suivant nous renseigne sur les montants et la part de chaque recette des trois communes d'Akbou, Seddouk et Beni-Maouche dans l'ensemble des recettes de fonctionnement.

Tableau N° 17 : Les recettes de fonctionnement des communes d'Akbou, de Seddouk et de Beni-Maouche pour l'année 2012 (Unité : DA)

Nature de la recette	Commune d'Akbou		Commune de Seddouk		Commune de Beni-Maouche	
	Montant DA	%	Montant DA	%	Montant DA	%
70 Produits d'exploitation	533 720,00	0,031 %	313 467,58	0,14 %	700 000,00	0,88 %
71 Produits domaniaux	72 423 544,58	4,15 %	1 792 339,31	0,78 %	2 109 744,00	2,66 %
72 Recouvrements, subventions et participations	71 178 442,18	4,08 %	6 602 004,75	2,88 %	20 194 000,00	25,47 %
74 Attributions du fonds communal	472 524 226,98	27,10 %	158 550 873,68	69,08 %	37 581 497,00	47,4 %
75 Impôts indirects	439 751 714,7	25,23 %	7 224 180,62	3,15 %	4 201 026,40	5,3 %
76 Impôts directs	680 787 392,89	39,03 %	55 027 446,59	23,98 %	14 490 907,57	18,28 %
79 Produits exceptionnels	6 649 488,77	0,38 %	-	0 %	-	0 %
Total recettes de fonctionnement	1 743 848 530,10	100 %	229 510 312,53	100 %	79 277 174,97	100 %

Source : Etabli à partir des données fournies par les services de la DAL de la Wilaya de Bejaïa (voir annexe N° 02).

Le total des recettes de la section de fonctionnement des budgets locaux des trois communes nous donne un aperçu de la situation économique en question.

En effet, avec des différences allant : de plus de 150 millions de DA entre la commune de Seddouk et celle de Beni-Maouche, et de plus de 1,5 milliard de DA entre celle d'Akbou et celle de Seddouk, on peut d'ores et déjà classer ces trois collectivités territoriales selon leurs autonomies financières, respectivement de la manière suivante : la commune d'Akbou en premier lieu, suivie de la commune de Seddouk et puis enfin la commune de Beni-Maouche.

Section 3 : Résultats de l'enquête et analyse des données des questionnaires

Afin de mieux cerner la problématique de notre recherche, il nous a paru important d'élaborer un questionnaire qu'on a remis aux dirigeants locaux des collectivités étudiées, cette section en fera l'objet d'analyse à partir de cette démarche.

3.1. Présentation du questionnaire

Notre questionnaire d'enquête sur le terrain comprend plusieurs types de questions, à savoir :

– **Questions ouvertes** : Ce genre de questions sont des questions pour lesquelles il n'y a pas de réponses préétablies proposées au l'interlocuteur, celui-ci est donc entièrement libre dans sa réponse, elles nécessitent généralement une réflexion personnelle et rendent leurs traitements plus difficile.

– **Questions fermées** : Celles-ci donnent au répondeur la possibilité de choisir parmi une série de choix formulés à l'avance, celles qu'il estime plus cohérentes.

– **Questions échelles** : Ces questions donnent à l'interlocuteur la possibilité d'évaluer la question selon une dimension donnée. Il peut classer, par exemple, les réponses données sur une échelle de 1 à 10 selon leurs importances.

Ces questions sont adressées aux élus locaux et aux secrétaires généraux accompagnées de quelques entretiens pour enrichir les réponses proposées aux questionnaires, et elles soulèvent quelques axes essentiels relatifs à notre projet de recherche, notamment :

- Le dispositif de financement de la commune ;
- Les marges de manœuvres en ce qui concerne les dépenses communales ;
- L'appréciation de l'autonomie financière des collectivités locales.

3.2. Observation des résultats du questionnaire

Dans le tableau suivant, nous avons rassemblé l'ensemble des réponses faites par les dirigeants locaux des trois communes aux questionnaires qui ont été transmis à leur intention. Une copie du questionnaire figure dans l'annexe N° 01.

Tableau N° 18 : Les réponses aux principales questions du questionnaire remis aux élus locaux

Les questions	Les réponses		
	Akbou	Seddouk	Beni-Maouche
Quels sont les principaux modes de financement de votre commune ?	_ Les recettes fiscales _ Les recettes domaniales	_ Les recettes fiscales _ Les subventions de l'État	_ Les subventions de l'État
Les recettes dont dispose votre commune sont elles adéquates avec les missions dont votre commune est dévolue par le code communal ?	Oui	Non	Non
Comment qualifiez-vous les subventions de l'État ?	Insuffisantes	Insuffisantes	Insuffisantes
Pouvez-vous recourir à l'emprunt pour régulariser votre situation financière ?	Non	Non	Non
Comment jugez-vous le système de financement de votre commune ?	Adéquat	Peu adéquat	Peu adéquat
Comment jugez-vous les marges de manœuvre dans les dépenses en ce qui concerne celles qui relèvent de la section de fonctionnement ?	Moyennes	Moyennes	Moyennes
Et pour celles qui relèvent de la section d'équipement et d'investissement ?	Moyennes	Moyennes	Moyennes
Votre commune dispose-t-elle des moyens nécessaires pour assurer ses dépenses?	Oui	Non	Non
Pensez-vous que votre autonomie est satisfaisante en ce qui concerne les dépenses ?	Oui	Non	Non

Quelles sont les entraves que vous rencontriez lors de la prise de décision ayant un rapport avec les dépenses de votre commune ?	La lenteur des services financiers	La commune a toutes les peines pour rassembler ses recettes	Les besoins de la commune en projets de développement dépassent les subventions accordées
Que pensez-vous de l'évolution de l'autonomie financière des collectivités locales dans les 20 dernières années en Algérie ?	Négative	Négative	Négative
Que signifie pour vous l'autonomie des collectivités locales ?	Le changement et augmentation dans les prérogatives du P\APC et des élus locaux	Avoir une source de financement par la création de biens pouvant être loués au profit de la commune	Permettre aux communes d'investir dans les produits du territoire (augmenté l'attractivité territoriale)
Trouvez-vous que votre commune est de taille adéquate pour être autonome ?	Oui	Oui	Oui
Êtes-vous satisfait du niveau d'autonomie de votre commune ?	Peu satisfait	Peu satisfait	Peu satisfait
Pensez-vous qu'une collectivité locale a trop de pouvoir par rapport aux autres ?	Non	Non	Non
Par quoi avez-vous le sentiment d'être freinés ?	_ Par la loi	_ Par la tutelle de l'État	_ Par la loi _ Par la tutelle _ Par les problèmes financiers
Souhaiteriez-vous un accroissement de l'autonomie financière de votre collectivité ou revenir à une centralisation financière ?	Un accroissement de l'autonomie par le changement dans les mécanismes financiers	La commune a besoin d'un accroissement de l'autonomie financière pour se développer	L'autonomie financière est indispensable pour assurer la bonne gestion d'une collectivité locale et répondre aux préoccupations de la population
Pensez-vous qu'il puisse exister un modèle d'autonomie financière complète des collectivités locales en Algérie ?	Non	Non, les communes algériennes rencontrent toutes les mêmes problèmes sauf que celles qui sont riches n'ont pas besoins des subventions	Oui, une bonne planification et répartition des richesses selon les régions le permettront un jour

Source : Établi par l'auteur à partir des réponses aux questionnaires.

3.3. Analyse des résultats du questionnaire

Cette partie comprend l'analyse des réponses présentées ci-dessus ayant été proposées par les différents responsables des trois communes et des entretiens avec les élus locaux de ces mêmes communes.

3.3.1. Le dispositif de financement de la commune

Selon les dirigeants de la commune d'Akbou, cette dernière dispose des recettes adéquates avec les missions dont elle est dévolue par le code communal, cela par rapport à l'importance des recettes fiscales qui prédominent dans le mode de financement de la commune. Comme cité auparavant, ces recettes occupent une part de plus de 60 % dans le financement de la section fonctionnement de la commune.

Toujours selon ces mêmes responsables, leurs communes perçoivent des subventions de la part de l'État qu'ils jugent insuffisantes, et ce, malgré des recettes fiscales assez conséquentes.

Pour le secrétaire général de la commune de Seddouk, les principaux modes de financement de cette localité restent en premier lieu les subventions de l'État suivi avec un degré moindre des recettes fiscales.

Malgré ces recettes, Mr ADNANI, de son titre de secrétaire général de la commune de Seddouk, nous informe que Seddouk ne dispose pas des rentes adéquates avec les missions dont elle est dévolue par le code communal, et ce, à cause notamment de l'insuffisance des subventions perçues de par l'État.

Comme cela a été précisé auparavant, la proportion des subventions annuelles perçues par la commune de Beni-Maouche représente pas moins de 72 % des recettes de la commune. Toutefois, ces subventions sont jugées insuffisantes par les dirigeants de cette commune du fait qu'elles ne couvrent qu'une partie des besoins de financement.

À ce qui se rapporte à la possibilité d'emprunt en cas de déficit dans la trésorerie ou en cas de besoins pour un financement d'un projet d'investissement pour une collectivité locale, les dirigeants sont catégoriques sur la question, en affirmant qu'il n'existe aucun recours possible à cette pratique au sein de leurs collectivités.

3.3.2. Autonomie financière en matière de dépenses

De manière générale, le classement des dépenses est fait selon l'importance de la manière suivante : les charges obligatoires ont une priorité incontestée, suivie des autres dépenses de fonctionnement et en dernier lieu viennent les dépenses d'équipement.

En ce qui se rapporte aux différentes sections du budget communal, les trois responsables de chaque commune sont plutôt du point de vue que leurs marges de manœuvre en termes de dépenses sont relativement moyennes.

Le président de l'assemblée populaire communale d'Akbou juge que l'autonomie financière en matière de dépenses est assez satisfaisante et qu'elle se trouve en mesure de disposer des moyens financiers nécessaires pour assurer ses compétences.

La seule difficulté que rencontrent les dirigeants de la commune d'Akbou lors du passage à la prise de décision en ce qui se rapporte aux dépenses reste le problème de centralisation, en effet, le problème principal rencontré est celui de la lenteur de la collecte des recettes fiscales auprès des services financiers externes, ce qui est un fait effectif du point de vue que ces mêmes recettes doivent être transmises auparavant au niveau de la Wilaya pour qu'enfin, elles soient redistribuées aux communes qui ont engendré ces recettes, ce qui crée des retards qui se perçoivent dans le degré de réalisation des projets de la commune.

Concernant les communes de Seddouk et Beni-Maouche, leurs dirigeants estiment que leur autonomie en matière de dépenses reste insatisfaisante, vu que les deux communes ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour assurer leurs propres compétences.

Pour la commune de Seddouk, c'est relatif au peu de recettes qu'elle peut engranger, elle rencontre du mal à en disposer. Comme c'est souligné par un responsable de la commune de Seddouk, la commune a toute la peine à rassembler ses recettes, à titre d'exemple : les recettes d'exploitations où la prévision du budget communal s'élevait à 900 000 DA pour l'année 2012, la localité n'a pu percevoir qu'un tiers du montant préétabli, ce qui rend la liberté en matière de dépenses pour elle de plus en plus difficile.

Vu le manque énorme en matière de ressources financières pour la commune de Beni-Maouche, celle-ci dépend presque entièrement des subventions qu'elle perçoit de par l'État, ce qui rend la tâche ardue en matière de dépenses. Ce qui est conforté par les dires du

secrétaire général de cette localité en nous affirmant que les besoins en matière de dépenses de la commune dépassent largement les subventions accordées par l'État.

3.3.3. Appréciation de l'autonomie financière par les collectivités locales étudiées

Les dirigeants des trois communes sont du même avis en ce qui se rapporte à l'évolution de l'autonomie financière en Algérie au cours des 20 dernières années en affirmant que ce fut une évolution négative, ce qui les ramènent à dire que leur niveau d'autonomie est peu satisfaisant, car ils se retrouvent face à différents obstacles.

Pour les dirigeants de la commune d'Akbou, les textes réglementaires sont jugés comme étant un obstacle pour l'autonomie financière. Quant à la commune de Seddouk, c'est l'intervention de la tutelle qui est mis en cause. Et enfin, pour les dirigeants de la commune de Beni-Maouche, c'est le manque de ressources financières et l'intervention de la tutelle qui freinent leur processus d'autonomie.

Malgré ces inconvénients et ces blocages, les élus locaux sont de même avis à dire que leurs communes respectives sont de tailles adéquates pour être autonomes, et pour en arriver à cette autonomie, leurs avis divergent.

Du point de vue des élus locaux de la commune de Seddouk, l'autonomie financière passe par une amélioration des rentes de la commune. Du côté du secrétaire générale de la commune de Beni-Maouche, l'autonomie passe par l'encouragement de l'investissement dans les produits du territoire. Et du côté du P/APC de la commune d'Akbou, pour l'instauration d'une autonomie, un changement dans les prérogatives du P/APC et de son assemblée est de mise.

Ceci étant dit, l'autonomie financière est décrite comme étant indispensable pour les collectivités locales afin de pouvoir assurer une bonne gestion et le développement de ces dernières, mais les responsables interviewés restent pessimistes quant à l'existence et à l'application d'un modèle d'autonomie financière des collectivités locales en Algérie.

3.4. Synthèse des résultats

L'observation des recettes de fonctionnement de l'année 2012 pour les communes étudiées, le calcul de certains ratios de l'analyse financière des communes, l'élaboration du questionnaire et les interviews qui nous ont en été accordés nous ont permis d'analyser la

réalité des finances locales en nous basant sur une comparaison entre trois communes distinctes.

Cette comparaison nous a permis d'aboutir aux résultats suivants :

– La commune d'Akbou se présente comme étant une commune aisée financièrement, avec des ressources financières très importantes où les recettes propres prédominent avec un taux dépassant les 70 %, ce qui à dire, qu'elle est une commune quasi indépendante financièrement de l'État.

– La commune de Beni-Maouche est la commune la plus pauvre des trois communes étudiées. En effet, avec un total de recettes de fonctionnement ne dépassant pas les 80 millions de DA, ce qui représente une infime partie comparée à celles de la commune d'Akbou (4 %), ainsi qu'une dépendance quasi totale aux subventions de l'État.

– Malgré une légère supériorité comparée à la commune de Beni-Maouche avec un budget de fonctionnement largement supérieur (3 fois plus que celui de la commune de Beni-Maouche), la commune de Seddouk reste relativement pauvre avec une multitude de ressources, mais une dépendance aux subventions étatiques (72 % de ses recettes de fonctionnement).

Avec les problèmes financiers que rencontrent nos communes aujourd'hui, notamment les plus pauvres, les interventions de la tutelle de l'État sont répétitives et sont même indispensables pour la « survie » de certaines communes.

Avec des recettes propres dépassant les 1,1 milliard de DA pour l'année 2012, Akbou peut être classée comme la commune ayant le pouvoir d'être autonome financièrement, mais cela n'est pas de l'avis de ses dirigeants. En effet, les textes réglementaires en vigueur (notamment le code communal) et la limitation des prérogatives de l'assemblée populaire communale sont mis en cause dans le retardement de l'implantation du processus d'autonomie financière.

Pour clore cette partie pratique qui portait sur une étude comparative sur l'appréciation de l'autonomie financière dans les trois collectivités territoriales : Akbou, Seddouk et Beni-Maouche, nous sommes en mesure d'avancer que l'autonomie financière d'une collectivité locale ne se rattache pas seulement à l'importance de ses ressources (à l'exemple de la commune d'Akbou) mais aussi à d'autres facteurs comme les prérogatives du président de l'assemblée communale, la réglementation en vigueur et à l'aboutissement du processus de décentralisation qui fournira une plus grande liberté de gestion et des responsabilités accrues en matière financière pour les organismes décentralisés.

Le pessimisme des responsables et élus locaux quant à la réalité de l'application de l'autonomie financière dans leurs collectivités respectives est à noter, cela étant dû à la multitude de problèmes qu'ils rencontrent dans la gestion de leurs communes.

Conclusion Générale

Conclusion générale

Dans le cadre de la consolidation de la démocratie locale, de la concrétisation des libertés publiques et, en vue d'associer les citoyens à la gestion des affaires locales, le pays a opté, dès les premières années de l'indépendance, pour le système de décentralisation du pays. C'est ainsi qu'une évolution remarquable, en termes de dispositifs juridiques, de ressources financières et humaines, a été enregistrée, tendant à renforcer l'autonomie des instances élues pour faire de la décentralisation un vecteur du développement local. Parmi ces dispositifs juridiques entrepris, la loi N° 90-08 en première instance suivie de la loi N° 11-10 de 2011.

La promulgation de ces deux lois est guidée par le souci d'opérer une répartition rationnelle des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales. Ceci pour affronter d'une part, les nombreuses tâches prévues par la stratégie de développement de notre pays et d'autre part, mettre fin à la situation économique difficile à laquelle les communes n'ont pas cessé d'être confrontées juste après l'indépendance nationale.

Pour ce faire, ces lois ont accordé une certaine autonomie et un ensemble de responsabilités sociales, économiques, culturelles, éducatives, sanitaires et sécuritaires. Toutefois, sur le plan des ressources, on s'aperçoit que l'autonomie financière des collectivités territoriales est très réduite notamment pour les communes les plus pauvres. L'État détient seul le pouvoir de créer, de lever l'impôt et de déterminer les taux d'imposition. Par contre, les communes ne perçoivent qu'une partie de la fiscalité locale.

L'autonomie financière des collectivités locales reste un concept très complexe. Lié aux finances communales, aux recettes comme aux dépenses, aux prérogatives de l'assemblée populaire communale, aux lois régissant la commune et au concept de décentralisation, l'autonomie financière des collectivités locales est la façon de gérer, le pouvoir d'ordonner selon des limites définies.

Au terme de cette étude, nous restons évidemment conscients à la fois de l'intérêt et des limites de notre travail.

L'intérêt consiste sans aucun doute en une présentation simple et assez précise de la réalité de l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Les limites résident manifestement dans le nombre restreint dans l'échantillon étudié et dans les données mises à notre disposition qui sont relativement insuffisantes.

Notre problématique de recherche consistait à vérifier si cette autonomie financière des collectivités locales prévues et stipulées par les textes législatifs est appliquée dans la réalité de nos communes.

La présentation des résultats de l'enquête sur les communes de la Wilaya de Bejaïa étudiées nous conduit à la confirmation de notre hypothèse de départ sur la réalité de l'autonomie financière des collectivités locales dans le territoire algérien, autrement dit, il n'existe pas une réelle autonomie financière des collectivités locales en Algérie.

Malgré la consécration constitutionnelle de leur libre administration, les collectivités locales objet de notre présente étude n'ont qu'une autonomie financière relative. D'une part, leur pouvoir de décision en matière financière est très limité et le contrôle s'exerçant sur leurs décisions reste étroit, d'autre part, elles n'ont ni les ressources financières suffisantes ni la maîtrise de leurs charges financières.

L'avenir de l'autonomie financière des collectivités territoriales en Algérie paraît dans une situation instable et incertaine.

La défense de cette autonomie financière implique des mesures fermes qui doivent passer notamment par :

- Une réforme importante des impôts locaux ;
- De nouveaux modes de compensation des transferts de compétences ;
- Une simplification et une intensification de la péréquation ;
- Le renforcement financier de l'intercommunalité et de la région ;
- Et de nouvelles règles dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

À notre sens, le pouvoir fiscal est le plus déterminant dans le processus d'autonomie financière de toute collectivité locale. Pour qu'une reconnaissance de l'autonomie financière puisse se faire, cela devrait passer inévitablement par deux tracés :

Le premier tracé consiste en la reconnaissance d'un pouvoir fiscal minimum des collectivités locales, c'est-à-dire la possibilité pour elles de voter le taux d'impôts véritablement locaux dans des limites définies par le législateur. Toutefois, une telle reconnaissance devrait s'accompagner de la mise en place d'une péréquation visant à assurer l'égalité entre les collectivités locales à fort potentiel fiscal et celles à faible potentiel fiscal.

Le second tracé conduirait à renforcer l'autonomie financière réelle des collectivités locales. Cela passe par une meilleure mobilisation des ressources propres et notamment des recettes fiscales.

En somme, il s'agit d'imaginer de nouvelles règles objectives et équitables dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

Bibliographie

Bibliographie

Ouvrages :

- **ADANS B., BOYER B. et LAURENT P.**, La Comptabilité communale, Ed. L.G.D.J, Paris, 1998.
- **ALBERT J.L. et SAIDJ L.**, Finances publiques, 6^{ème} édition, Ed. Dalloz, France, 2009
- **BOUINOT J.**, La ville compétitive les clefs de la nouvelle gestion urbaine, Ed. Economica, Paris, 2002.
- **BOURDIN J.**, Les finances communales, Ed. Economica, Paris, 1998.
- **BROLLES R. et STRAUD B.**, Budget des communes de moins de 10 000 habitants, Ed. Berger Levrault, Paris, 2002.
- **CARLIER B., RUPRICH R. et LEVRAULT B.**, Initiation aux finances locales, Ed. BERGER LEVRAULT, France, 1996.
- **COHEN E.**, Analyse financière, Ed. Economica, Paris, 1997.
- **DAFFELON B.**, La gestion des finances publiques locales», 2^{ème} Editions, Ed. Economica, Paris, 1998.
- **DOSIERE R.**, La fiscalité locale, Ed. P.U.F, 1996.
- **DUVERGER M.**, Les finances publiques, Ed. P.U.F, Paris, 1988.
- **GRABA H.**, Les ressources fiscales des collectivités locales algériennes, Ed. ENAG, Alger, 2000.
- **GREFFE X.**, La décentralisation, Ed. La découverte, Paris, 1992.
- **GUENGUANT A.**, Équité territoriale et inégalités, le rôle de la D.G.F dans la réduction des inégalités financières entre communes, Ed. Litec, Paris, 1983
- **GUENGUANT A. et UHALDBORDE J.M.**, Crise et réforme des finances locales, Ed. Economica, 1986.
- **GUENGUANT A.**, Analyse financière des communes, Ed. Economica, Paris, 1995.
- **HURON D. et SPIDER J.**, Le management public local, Ed. L.G.D.G, Paris, 1998.
- **LABIE F.**, Finances locales, Ed. Dalloz, France, 1995.
- **LEROY M.**, Stratégie financière des collectivités locales et tableaux de bord, Ed. Berger Levrault, Paris, juillet 1990.
- **MEUNIER J.R. et SPORTESSSE B.**, Finances et comptabilité des communes, Ed. D.G.F.P, Alger.
- **MUZELLEC R.**, Finances publiques, 11^{ème} édition, Ed. Sirey, France, 2000.
- **MUZELLEC R.**, Finances publiques, 15^{ème} édition, Ed. Dalloz, Paris 2009.
- **PECHILLON E.**, Les finances publiques en 15 leçons, Ed. Ellipes, Paris, 2005.
- **RAHMANI C.**, Les finances des communes algériennes : Insincérité, déficits et bonne gouvernance, Ed. Casbah, Alger, 2002
- **REY J.P.**, Implanter les tableaux de bord des collectivités territoriales, Ed. Dalloz, 2000.
- **YELLES CHAUCHE B.**, Le budget de l'État et des collectivités locales, Ed. OPU, Alger, 1990.

Articles de revues :

- **HERTZOG R.**, L'ambiguë constitutionnalisation des finances locales, Actualité juridique – droit administratif, mars 2003.

Thèses de doctorat et mémoires de Magister :

- **AMARI R.**, Contribution à l'analyse financière des budgets communaux de la wilaya de Tizi-Ouzou : Un instrument de maîtrise et de rationalisation des finances locales, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2010.
- **ANNICHE A.**, Essai d'analyse de l'affectation des ressources au niveau infra étatique : la problématique de l'offre des biens publics locaux, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2009.
- **BOUMOULA S.**, Problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales de la wilaya de Bejaia, Mémoire de Magister en Sciences Economiques, Université de Bejaia, 2002.
- **BOUMOULA S.**, Le financement des collectivités locales : problème de financement et moyens d'amélioration, Thèse de Doctorat en Sciences Economiques, Université de Bejaïa, 2011.
- **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, Mémoire de Magistère en Sciences Economiques, Université Mouloud Mammeri, Tizi-Ouzou, 2006.

Rapports et communications

- **BRUNEL J.P.**, L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales, Rapport de la section des finances du bureau du conseil économique et social, France, 2000.
- Centre africain de formation et de recherche administrative pour le développement, Une analyse des motifs du code communal de l'Algérie, Alger, 1990.

Textes législatifs et réglementaires :

- Décret N° 63-189 du 16 mai 1963 relatif à la réorganisation des communes.
- Décret N° 84-365 du 1er novembre 1984 fixant la composition, la consistance et les limites territoriales des communes.
- Ordonnance N° 67-24 du 18 janvier 1967 portant sur le code communal.
- Ordonnance N° 69-38 du 23 mai 1969 qui crée le code de la wilaya.
- Ordonnance N° 01-03 du 20 août 2001 relative au développement de l'investissement.
- Loi N° 84-09 du 4 février 1984 portant sur la réorganisation du territoire.
- Loi N° 90-08 du 7 avril 1990 relative à la commune.
- Loi N° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune.
- Article N° 68 de la loi de finances de 1997.
- Article N° 197 du code des impôts directs et taxes assimilées.
- Article N° 222 du code des impôts directs et taxes assimilées.
- Article N° 448 du code des impôts indirects.

Articles de journaux:

- **ALLAM D.**, « Akbou rêve d'un nouveau statut », Article de journal, Journal EL WATAN, Rubrique Actu Régions, Alger, 10 janvier 2007.
- **BEDDAR L.**, Loudjani Khaled, P/APC de Béni Maouche « Notre commune accuse un énorme retard », Article de journal, Journal La Dépêche de Kabylie, Rubrique National, Alger, 20 aout 2013.
- **CHELLAL M.**, « Beni-Maouche à la traine », Article de journal, Journal La Dépêche De Kabylie, Rubrique Kabylie, Alger, 04 Mars 2013.
- **REZOUALI A.**, « Fiscalité : 4,4 % du PIB affecté aux collectivités locales », Article de journal, Journal EL-WATAN, Rubrique Économie, Alger, 23 avril 2013.

Sites internet :

www.ons.dz

www.cnes.dz

www.associationdesmaires06.fr

Annexes

Annexe N° 1 : Questionnaire.

Annexe N° 2 : Comptes de la section de fonctionnement des budgets des tris communes étudiées.

Dans le cadre de préparation d'un mémoire de fin de cycle qui s'intitule « autonomie financière des collectivités locales : mythe et réalité », en vue de l'obtention d'un diplôme de Master en Sciences Economiques, option : Monnaie, Banque et Environnement International à l'Université de Bejaia et qui nécessite la réalisation d'une enquête de terrain auprès d'un échantillon de communes de la Wilaya de Bejaïa, votre commune est sollicitée à participer à cette enquête.

Pour cela, nous vous prions de remplir le questionnaire suivant qui nous permettra de recenser les différents points de vue des communes en ce qui concerne la réalité de l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie.

I. Identification de la commune

1. Votre commune est-elle le chef-lieu de la Daïra ?

Oui.

Non.

2. Votre commune est située géographiquement dans :

Les plaines.

Les montagnes.

La vallée.

3. Votre commune est placée :

Urbaine.

Semi-urbaine.

Rurale.

4. Le nombre d'habitants de votre commune est :

Inférieur à 20 000.

Compris entre 20 000 et 50 000.

Supérieur à 50 000.

5. Les activités qui génèrent des ressources dans votre commune sont de type :

- Commerciales.
- Industrielles.
- Artisanales.
- Agricoles.

II. L'encadrement humain de la commune

6. La répartition des tâches du personnel au niveau de votre APC est-elle définie en fonction ?

- Du niveau de qualification et des compétences du personnel.
- De l'ancienneté du personnel.
- Autres, précisez.....
.....

7. Qui est responsable de la gestion du budget au niveau de votre APC ?

- Le président de l'assemblée populaire communale.
- Le secrétaire général de la commune.
- Le comptable public.

8. Si ces personnes n'ont pas le pouvoir intégral dans la gestion du budget de votre commune, y a-t-il des personnes étrangères à la localité qui s'ingèrent dans la prise de décision en ce qui concerne le budget de votre commune ?

- Oui, précisez qui sont ses personnes et quelles sont leurs influences ?
.....
.....
.....

- Non.

9. Comment jugez-vous le partage des compétences entre les différents agents ?

- Très satisfaisant.
- Satisfaisant.
- Insatisfaisant.
- Très insatisfaisant.

III. Le dispositif de financement de la commune

10. Quels sont les principaux modes de financement de votre commune ?

- Les recettes fiscales.
- Les recettes domaniales et patrimoniales.
- Les recettes d'exploitation (les prestations de services par exemple).
- Subventions.
- Autres, précisez.....
.....

11. Quelles sont les recettes qui prédominent dans le financement de votre commune ?

- Les recettes fiscales.
- Les recettes domaniales et patrimoniales.
- Les recettes d'exploitation.
- Autres, précisez.....
.....

12. Selon vous, les recettes dont dispose votre commune, sont-elles adéquates avec les missions dont votre commune est dévolue par le code communal ?

- Oui.
- Non.
- Précisez.....
.....

13. Face à l'insuffisance des ressources financières dont vous disposez, l'État se voit dans l'obligation de vous venir en aide par le biais de subventions. Comment qualifiez-vous ces subventions ?

- Suffisantes.
- Insuffisantes.
- Précisez.....
.....

14. En cas de déficit dans la trésorerie communale malgré les subventions, pouvez-vous recourir à l'emprunt pour régulariser votre situation financière ?

- Oui.
- Non.

15. Si cela était faisable, auprès de quelles institutions vous tourneriez-vous pour finaliser cette opération ?

- Les banques publiques.
- Les banques privées.
- Autres, précisez.....
.....

16. Quelle est votre appréciation sur le recours à l'emprunt ?

.....
.....
.....
.....

17. Souhaiterez-vous avoir recours à d'autres types de ressources ?

.....
.....
.....

18. Comment jugez-vous le système de financement de votre commune ?

Adéquat.

Peu adéquat.

Inadéquat.

Expliquez.....
.....
.....

IV. Les dépenses communales

19. Sur une échelle de 1 à 10, comment classifiez-vous ces dépenses selon l'importance qu'elles ont au sein de votre commune ?

Les charges du personnel communal.

Les charges liées aux fonctions électives.

Les frais d'entretien des biens meubles et immeubles.

Les dépenses de la voirie communale.

Les contingents communaux (dépenses liées à la police, à la protection civile...).

Le remboursement d'intérêt des emprunts.

Les charges de gestion des services communaux.

Acquisition de nouveaux biens pour la commune.

Les dépenses d'équipements publics.

Travaux neufs et grosses réparations.

Autre, précisez.....
.....

20. Comment jugez-vous les marges de manœuvre dans les dépenses en ce qui concerne celles qui relèvent de la section de fonctionnement ?

Adéquates.

Moyennes.

Insatisfaisantes.

21. Et pour celles qui relèvent de la section d'équipement et d'investissement ?

Adéquates.

Moyennes.

Insatisfaisantes.

22. Votre commune dispose-t-elle des moyens nécessaires pour assurer ses propres compétences ?

Oui.

Non.

23. Pensez-vous que votre autonomie est satisfaisante en ce qui concerne les dépenses ?

Oui.

Non.

24. Quelles sont les entraves que vous rencontrez lors de la prise de décision ayant un rapport avec les dépenses de votre commune ?

.....

.....

.....

.....

.....

V. Perspectives sur l'autonomie financière des communes

25. Que pensez-vous de l'évolution de l'autonomie financière des collectivités locales dans les 20 dernières années en Algérie ?

De mieux en mieux.

Positive.

En dégradation.

Très négative.

26. Que signifie pour vous l'autonomie des collectivités locales ?

.....
.....
.....
.....

27. Trouvez-vous que votre commune est de taille adéquate pour être autonome ?

Oui.

Non.

28. Êtes-vous satisfait du niveau d'autonomie de votre commune ?

Très satisfait.

Satisfait.

Peu satisfait.

Non satisfait.

29. Pensez-vous qu'une collectivité locale a trop de pouvoir par rapport aux autres ?

Oui, expliquez.....
.....
.....

Non.

30. Par quoi avez-vous le sentiment d'être freinés ?

Par la loi ?
.....
.....

Par la tutelle de l'État ?
.....
.....

Par les problèmes financiers ?
.....
.....

31. Souhaiteriez-vous un accroissement de l'autonomie financière de votre collectivité ou revenir à une centralisation financière ? (expliquez votre réponse).

.....
.....
.....

32. Pensez-vous qu'il puisse exister un modèle d'autonomie financière complète des collectivités locales en Algérie ? (expliquez votre réponse).

.....
.....
.....

Merci d'avoir accepté de répondre à ce questionnaire.

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE BEJAIA
DAIRA DE : SEDDOUK
COMMUNE DE : SEDDOUK

EVALUATION DES RECETTES
SECTION DE FONCTIONNEMENT

EXERCICE : 2012

Chap / Art	Intitulé article	Prévision	Fixation
70	PRODUITS D'EXPLOITATION	913 600,00	313 467,58
700	VENTE DE PRODUITS ET SERVICES	913 600,00	313 467,58
71	PRODUITS DOMANIAUX	2 275 118,08	1 792 339,31
711	LOCATION D'IMMEUBLES	875 118,08	392 339,31
712	DROITS DE VOIRIE	1 400 000,00	1 400 000,00
72	RECOUVREMENT, SUBVENTION ET PARTICIPATION	6 458 854,75	6 458 854,75
721	PARTICIPATION A L'AIDE SOCIALE	4 728 000,00	4 728 000,00
723	SUBVENTION DE L'ETAT ET AUTRES COLLECTIVITES PUBLIQUES	1 625 000,00	1 625 000,00
729	AUTRES RECOUVREMENTS ET SUBVENTIONS	105 854,75	105 854,75
73	REDUCTION DE CHARGES	143 150,00	143 150,00
739	AUTRES RECOUVREMENTS	143 150,00	143 150,00
74	ATTRIBUTIONS DU FONDS COMMUNAL	158 550 873,68	158 550 873,68
740	ATTRIBUTION DE PEREQUATION	6 575 131,00	6 575 131,00
741	FONDS D'AIDE AUX PERSONNES AGEES	90 000,00	90 000,00
749	AUTRES SUBVENTIONS	151 885 742,68	151 885 742,68
75	IMPOTS INDIRECTES	11 569 230,00	7 224 180,62
750	T V A	9 079 355,00	4 734 305,62
755	DROITS DE FETES	315 000,00	315 000,00
759	AUTRES TAXES INDIRECTE	2 174 875,00	2 174 875,00
76	IMPOTS DIRECTES	55 027 446,59	55 027 446,59
760	TAXE FONCIERE	55 822,00	55 822,00
761	TAXE D'ASSAINISSEMENT	50 500,00	50 500,00
762	TAXE SUR L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE	49 400 688,79	49 400 688,79
769	AUTRES IMPOTS DIRECTES	5 520 435,80	5 520 435,80

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIREWILAYA DE BEJAIADAIRA DE : BENI MAOUCHECOMMUNE DE : BENI MAOUCHEEVALUATION DES RECETTES
SECTION DE FONCTIONNEMENTEXERCICE : 2012

ART	NATURE DE LA RECETTE	PREVISIONS	FIXATIONS
723	Subventions de l'état et autres collectivités publiques	12 598 000,00	12 598 000,00
711	Location des immeubles	7 500,00	7 500,00
712	Droits de place et de stationnement	1 620 000,00	1 620 000,00
739	Autres réduction de charges	11 640,00	11 640,00
700	Concession d'eaux	700 000,00	700 000,00
723	Subvention ramassage scolaire	1 500 000,00	1 500 000,00
721	Participation à l'aide sociale	6 096 000,00	6 096 000,00
711	Location des immeubles	482 244,00	482 244,00
750	T.V.A	1 596 626,40	1 596 626,40
755	Droits de fêtes	224 400,00	224 400,00
759	Autres taxes	2 380 000,00	2 380 000,00
760	Taxe foncière	11 946,00	11 946,00
761	Taxe d'assainissement	13 600,00	13 600,00
762	Taxe sur l'activité professionnelle	12 665 991,67	12 665 991,67
769	Autres impôts	1 799 369,90	1 799 369,90
740	Attribution de péréquation	37 581 497,00	37 581 497,00

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

WILAYA DE BEJAIA

DAIRA DE : AKBOU

COMMUNE DE : AKBOU

TRESORERIE INTERCOMMUNALE D'AKBOU

FICHE RECAPUTILATIVE DES RECETTES
SECTION DE FONCTIONNEMENT

EXERCICE : 2012

Art	Fixation (montants cumulés)	Emission de titres des Recettes (montants cumulés)
723	54 180 000,00	54 180 000,00
701	301 800,00	301 800,00
729	90 442,18	90 442,18
712	67 000 000,00	67 000 000,00
700	220 400,00	220 400,00
721	16 908 000,00	16 908 000,00
711	3 351 962,24	3 351 962,24
709	11 520,00	11 520,00
711	2 071 582,34	2 071 582,34
799	122 911,07	122 911,07
760	1 435 434,76	1 435 434,76
762	645 676 930,53	645 676 930,53
799	5 961 567,70	5 961 567,70
750	438 836 714,70	438 836 714,70
755	915 000,00	915 000,00
767	4 275 283,00	4 275 283,00
769	29 399 744,60	29 399 744,60
799	565 010,00	565 010,00
740	4 937 000,00	4 937 000,00
741	100 000,00	100 000,00
749	467 487 226,98	467 487 226,98

Table des matières

Liste des abréviations	
Index des tableaux	
Index des schémas	
Index des figures	
Sommaire	
Introduction générale	2
Chapitre I : Notions essentielles relatives aux collectivités locales et leur autonomie financière	
Introduction	7
Section 1 : Définition, historique et fonctionnement des collectivités locales en Algérie ...	7
1.1. La commune : collectivité locale de base en Algérie	7
1.1.1. Définition de la commune	7
1.1.2. Origine et historique de la commune en Algérie.....	8
1.1.2.1. 1963 - 1965 : premières réorganisations des communes.....	9
1.1.2.2. 1967 : premier code communal	10
1.1.2.3. 1984 : Premier redécoupage territorial affectant les communes et deuxième réorganisation des wilayas	12
1.1.2.4. 1990 : deuxième code de la commune	12
1.1.2.5. 2011 : troisième code communal	12
1.1.3. Organisation et fonctionnement de la commune	12
1.1.3.1. L'instance délibérante : l'assemblée populaire communale « APC »	13
1.1.3.2. L'organe exécutif	13
1.1.3.3. L'administration de la commune.....	14
1.1.4. Les compétences de la commune	15
1.2. La wilaya : collectivité publique territoriale	15
1.2.1. Définition de la wilaya	15
1.2.2. Historique et réglementation juridique de la wilaya.....	15
1.2.2.1. 1969 : premier code de la wilaya	16
1.2.2.2. 1974 : Premier redécoupage du territoire et réorganisation des wilayas.....	17
1.2.2.3. 1984 : Deuxième redécoupage du territoire et réorganisation des wilayas.....	18
1.2.2.4. 1990 : Deuxième code de la wilaya.....	18
Section 2 : Notion d'autonomie financière des collectivités locales et cadre juridique de la commune en Algérie	20
2.1. Le code communal : premier régulateur juridique de la commune	20
2.2. Les différentes modifications apportées au code communal en Algérie.....	20
2.3. La notion d'autonomie financière	26
2.3.1. Les fondements de l'autonomie financière des collectivités locales.....	26
2.3.2. Le contenu de l'autonomie financière	26
2.3.2.1. L'autonomie des ressources	27
2.3.2.2. La liberté d'affectation des ressources	27
2.3.2.3. La libre maîtrise du budget local.....	27
2.3.3. Les avantages et les limites de l'autonomie financière des collectivités locales	28
2.3.3.1. Les avantages de l'autonomie financière des collectivités locales.....	28

2.3.3.2.	Les limites de l'autonomie financière des collectivités locales.....	28
2.4.	Les textes relatifs aux finances des collectivités locales (les communes) en Algérie..	29

Conclusion.....	32
------------------------	-----------

Chapitre II : Les finances des collectivités locales en Algérie

Introduction	34
---------------------------	-----------

Section 1 : Le budget communal et les documents budgétaires.....

1.1.	Définition du budget communal.....	34
1.2.	Le cadre du budget communal	35
1.2.1.	Le cadre juridique du budget des communes en Algérie	35
1.2.1.1.	Un acte réglementé.....	35
1.2.1.2.	Un acte de prévision.....	35
1.2.1.3.	Un acte d'autorisation	35
1.2.2.	Le cadre technique du budget des communes	36
1.2.2.1.	La règle de l'annualité.....	36
1.2.2.2.	La règle de l'universalité.....	36
1.2.2.3.	La règle de l'unité.....	36
1.2.2.4.	La règle de l'équilibre	36
1.2.2.5.	La règle de l'antériorité	37
1.3.	La structure du budget communal	37
1.3.1.	La section de fonctionnement.....	37
1.3.2.	La section d'équipement et d'investissement.....	37
1.4.	Les documents budgétaires.....	38
1.4.1.	Le budget primitif.....	39
1.4.2.	L'ouverture de crédit par anticipation	39
1.4.3.	Le budget supplémentaire.....	39

Section 2 : Les étapes d'élaboration du budget communal

2.1.	La Préparation du budget communal.....	40
2.2.	Le vote et l'adoption du budget communal.....	41
2.3.	L'exécution du budget communal	41
2.3.1.	Les agents d'exécution	42
2.3.1.1.	L'ordonnateur.....	42
2.3.1.2.	Le comptable public	42
2.3.1.3.	Le principe de séparation des agents d'exécution.....	42
2.3.2.	Les opérations d'exécution.....	43
2.3.2.1.	Les opérations d'exécution de la dépense locale.....	43
A.	La phase administrative de la dépense	43
B.	La phase comptable de la dépense.....	44
2.3.2.2.	Les opérations d'exécution de la recette locale.....	45
A.	La phase administrative de la recette.....	45
B.	La phase comptable de la recette	45
2.4.	Le contrôle portant sur l'exécution du budget local.....	45
2.4.1.	Le contrôle de l'ordonnateur local	46
2.4.1.1.	Le contrôle interne.....	46
2.4.1.2.	Le contrôle externe.....	46
2.4.2.	Le contrôle du comptable communal	46

2.4.2.1. Le contrôle interne.....	46
2.4.2.2. Le contrôle externe.....	47
Section 3 : Le dispositif de financement des communes en Algérie.....	47
3.1. Le produit des recettes fiscales et des taxes perçues par la commune	48
3.1.1. Le produit d'impôt perçu en faveur de l'État et des collectivités locales	49
3.1.1.1. La taxe sur la valeur ajoutée.....	49
3.1.1.2. L'impôt sur le patrimoine.....	49
3.1.1.3. La vignette sur le véhicule automobile	50
3.1.2. Les impositions perçues au profit des collectivités locales	50
3.1.2.1. Les impôts directs.....	50
A. La taxe foncière sur les propriétés non bâties	50
B. La taxe foncière sur les propriétés bâties	51
C. La taxe d'habitation	51
D. La taxe professionnelle	51
E. Les autres taxes directes	52
3.1.2.2. Les impôts indirects	53
A. La taxe sur la publicité	53
B. La taxe spéciale sur les permis immobiliers	53
C. La taxe de séjour.....	53
D. La taxe à l'abatage.....	54
3.2. Le produit des recettes domaniales et patrimoniales	55
3.3. Le produit des recettes d'exploitation	56
3.4. Les subventions de l'État.....	56
3.5. L'emprunt	58
Conclusion	59

Chapitre III : Répartition des dépenses, autorité décisionnelle et analyse financière

Introduction	61
Section 1 : Répartition des dépenses publiques locales.....	61
1.1. Les dépenses de la section de fonctionnement	61
1.1.1. Les rémunérations et charges du personnel communal	62
1.1.2. Les indemnités et charges liées aux fonctions électives.....	62
1.1.3. Les contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux	62
1.1.4. Les frais d'entretien des biens meubles et immeubles	62
1.1.5. Les dépenses d'entretien de la voirie communale.....	62
1.1.6. Les participations et contingents communaux	63
1.1.7. Le prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement	63
1.1.8. Les intérêts de l'emprunt	64
1.1.9. Les charges de fonctionnement liées à l'exploitation de nouveaux équipements	65
1.1.10. Les frais de gestion des services communaux	65
1.1.11. Les charges antérieures.....	65
1.2. Les dépenses de la section d'équipement et d'investissement	67
1.2.1. Les dépenses d'équipements publics.....	67
1.2.2. Les dépenses de participation en capital à titre d'investissement	67
1.2.3. Le remboursement en capital de l'emprunt	67

1.2.4. Les dépenses de réhabilitation des infrastructures communales	67
1.2.5. Les dépenses sur travaux neufs et les grosses réparations	67
1.2.6. Acquisition par la commune des biens immeubles	68
1.3. Les relations financières entre la section de fonctionnement et la section d'équipement et d'investissement	68
Section 2 : Droit des communes en matière de recettes et de dépenses	69
2.1. Droit des communes en matière de recettes	69
2.1.1. Droit des communes en matière de recettes fiscales	69
2.1.2. Droit des communes en matière du produit des domaines et d'exploitation.....	70
2.1.3. Les subventions de l'État.....	70
2.1.4. Droit des communes en matière d'emprunt.....	70
2.2. Droit des communes en matière de dépenses	71
2.2.1. Les dépenses obligatoires	72
2.2.2. Les dépenses interdites	73
2.2.2.1. Les dépenses contraires aux normes de la législation	73
2.2.2.2. Les dépenses dépassant le cadre des compétences légales de la collectivité	73
2.2.3. Les dépenses facultatives	73
Section 3 : Analyse financière et gestion des budgets des collectivités territoriales	75
3.1. L'analyse financière : Éléments de définition	75
3.1.1. Les techniques utilisées par la méthode d'analyse financière des collectivités territoriales	76
3.1.1.1. Analyse financière rétrospective	76
3.1.1.2. Analyse financière prospective	76
3.1.1.3. Analyse financière temporelle.....	77
3.1.1.4. Analyse financière spatiale.....	77
3.1.2. Objectifs de l'analyse financière des collectivités territoriales	77
3.2. Les ratios, Instruments d'analyse financière et de gestion des budgets des collectivités territoriales	78
3.2.1. Analyse financière des collectivités territoriales par la méthode des ratios	78
3.2.1.1. Définitions et utilité des ratios	79
3.2.1.2. Les ratios : Instruments de comparaison intercommunale	79
3.2.1.3. Les ratios : Instruments de contrôle budgétaire	79
3.2.1.4. Les ratios : Instruments essentiels de tableaux de bord	80
3.2.2. Typologie des ratios	80
3.2.2.1. Ratios par nature ou par fonction	81
A. Classification des ratios par nature	81
B. Ratios de niveaux ou de taille.....	81
C. Ratios de structure	81
D. Ratios de rotation.....	81
3.2.2.2. Classification des ratios par fonction	81
A. Ratios des coûts	81
B. Ratios de performance	82
C. Ratios de risque	82
3.2.3. Présentation des principaux ratios porteurs de rationalité et d'efficacité des budgets locaux	82
Conclusion.....	85

Chapitre IV : Étude comparative sur l'autonomie financière chez certaines communes de la wilaya de Béjaïa

Introduction	87
Section 1 : Présentation du milieu d'étude	88
1.1. Commune de Beni-Maouche.....	88
1.1.1. Présentation géographique de la commune de Beni-Maouche.....	89
1.1.2. Présentation économique de la commune de Beni-Maouche	89
1.2. Commune de Seddouk	90
1.2.1. Présentation géographique de la commune	90
1.2.2. Présentation économique de la commune de Seddouk.....	91
1.3. Commune d'Akbou	92
1.3.1. Présentation géographique de la commune d'Akbou.....	92
1.3.2. Présentation économique de la commune d'Akbou	93
Section 2 : Analyse comparative de la section de fonctionnement des budgets des trois communes	94
2.1. Étude comparative des recettes de la section de fonctionnement pour les communes d'Akbou, de Seddouk et de Ben-Maouche.....	94
2.1.1. Les recettes des produits d'exploitation.....	95
2.1.2. Les recettes des produits domaniaux.....	95
2.1.3. Les recettes de recouvrements, subventions et participations	96
2.1.4. Les recettes des attributions du fonds communal	97
2.1.5. Les recettes fiscales	98
2.2. Analyse comparative en termes de ratios financiers	100
2.2.1. Ratio : Recettes fiscales/Recettes de fonctionnement.....	100
2.2.2. Ratio d'auto financement communal	101
2.2.3. Ratio : subvention de péréquation/Recettes de fonctionnement.....	102
Section 3 : Résultats de l'enquête et analyse des données des questionnaires	104
3.1. Présentation du questionnaire établi.....	104
3.2. Observation des résultats du questionnaire	105
3.3. Analyse des résultats du questionnaire	108
3.3.1. Le dispositif de financement de la commune.....	108
3.3.2. Autonomie financière en matière de dépenses.....	109
3.3.3. Appréciation de l'autonomie financière par les collectivités locales étudiées	110
3.4. Synthèse des résultats.....	110
Conclusion	112
Conclusion générale	114
Bibliographie	
Annexes	