

des communes.

Ces délais ont été décalés pour un certain nombre de motifs, qu'il y'a lieu de prendre en considération, à savoir :

- Le nombre important des communes à pourvoir en contrôleurs financiers(1541) ;
- Les insuffisances en personnels qualifiés en la matière ;
- La prise en charge logistique des contrôleurs au niveau des communes (hébergement, équipement des locaux, etc.).

Conclusion

Le grand défi d'aujourd'hui consiste à préserver les résultats obtenus en matière de désendettement ainsi qu'en matière d'équilibre budgétaire des communes. Une stabilité financière nécessaire pour assurer la prise en charge des services publics dont elles ont la charge.

Pour se faire, il est primordial que les responsables communaux, ayant la qualité d'ordonnateur, retourne vers une orthodoxie budgétaire, d'une part et que ces derniers procèdent à une application stricte de la réglementation en vigueur en matière de gestion, d'autre part.

A ce titre, il est rappelé que ces derniers engagent leur responsabilité personnelle et pécuniaire en cas de dépassements éventuels et sont passibles de sanctions civiles et pénales, et ce conformément à la législation et à la réglementation en vigueur.

L'élargissement du champ d'application du contrôle administratif des dépenses engagées aux budgets des communes a été décidé, sur insistance de ministère de l'Intérieur, pour faire face au problème récurrent de la reconstitution de la dette des communes.

En effet, ce contrôle préalable est appliqué aux budgets des institutions et administrations de l'État, aux budgets annexes, aux établissements publics à caractère administratif, aux comptes spéciaux du Trésor, aux budgets des wilayas, etc.

Son extension récente aux budgets de l'ensemble des communes vient en application des dispositions de l'article 2 du Décret Exécutif n°92-414 du 14/11/1992, modifié et complété, relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

Ce contrôle concerne tout engagement, appuyé de bons de commandes ou de factures pro forma, lorsque le montant ne dépasse pas le seuil de passation des marchés publics. Ainsi, l'exercice du contrôle préalable est sanctionné par un visa que le contrôleur financier appose afin que les dépenses engagées soient payées par le trésorier communal.

Concrètement, ce contrôle permet de tenir une comptabilité des engagements, permettant ainsi de connaître, à tout moment, le montant des crédits disponibles, au titre de chaque poste budgétaire et d'éviter ainsi, tous dépassements de crédits.

Dans ce cadre, un calendrier a été fixé par arrêté interministériel, pris conjointement par le ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales et le ministre des Finances, afin de procéder à l'installation graduelle des contrôleurs financiers au niveau des communes comme suit :

- L'année 2010, pour les 48 communes chefs-lieux de wilaya,
- Les communes chefs-lieux de Daïras, au nombre de 547, l'installation était prévue pour l'année 2011 ;
- Pour le reste des communes, au nombre de 910, l'installation devait s'effectuer avant la fin de l'année 2012.

Cependant, ces délais n'ont pas pu être respectés, excepté pour les 48 communes chefs-lieux de wilaya et ce, compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées sur le terrain. Pour les autres communes, le calendrier a été décalé d'une année ; 2012 pour les communes chefs-lieux de Daïras et 2013 pour le reste

communes.

Les dépenses qui n'ont pas été appuyées par des pièces justificatives n'ont pas été prises en compte.

L'assainissement des dettes a été effectué en trois (03) tranches :

Une première tranche, de l'ordre de 05 milliards DA, a été destinée à assainir les dettes contractées avant la date du 31/12/1993 et entièrement prise en charge par le Fonds Commun des Collectivités Locales.

Une deuxième tranche, de l'ordre de 22 milliards DA, a été destinée à assainir les dettes contractées avant le 31/12/1999. Cette opération avait touchée 1472 communes, ce qui représente **95%** des communes et prise en charge par l'État.

La troisième et dernière tranche, d'un montant de 22.3 milliards DA, a été destinée à assainir les dettes contractées de 2000 à 2007. Cette opération a concerné 1196 communes, ce qui représente **77 %** des communes et prise en charge par l'État.

Ces enveloppes ont été inscrites au titre des différentes lois de finances comme suit :

- Loi de finance complémentaire 2000 : 06 mds DA.
- Loi de finance complémentaire 2001 : 08 mds DA.
- Loi de finance complémentaire 2002 : 06 mds DA.
- Loi de finance complémentaire 2003 : 02 mds DA.
- Loi de finance complémentaire 2008 : 22.3 mds DA.

De ce qui précède, il est constaté que la grande majorité des communes dont les dettes avaient été assainies, renouaient après chaque opération d'assainissement avec le cycle de l'endettement et ce, dans des proportions inquiétantes qui confirmait l'incapacité de ces dernières de procéder à une gestion budgétaire saine et équilibrée, réduisant ainsi à néant les effets positifs de la contribution financière de l'État, sans précédent, dont elles avaient bénéficié.

Ainsi, d'autres mesures devaient impérativement être prises afin préserver et stabiliser la situation financière et budgétaire des communes et ce, par la mise en place d'un mécanisme de contrôle rigoureux qui permettrait d'assurer une gestion budgétaire conforme à la législation et à la réglementation en vigueur.

III-La mise en place du contrôle préalable des dépenses engagées au niveau des budgets des communes

Cette commission réunissait :

- Le Directeur Général des Impôts ;
- Le Directeur Général du Budget ;
- Le Directeur Général de la Comptabilité ;
- Le Directeur des Finances Locales du Ministère de l'Intérieur ;
- Le Directeur du F.C.C.L.

Pour ce qui est des cellules techniques, celles-ci étaient installées au niveau de chaque wilaya afin de présenter la situation de l'endettement des communes et de la transmettre à la commission nationale. Ces cellules étaient présidées par les secrétaires généraux de wilaya et constituées comme suit :

- Le Trésorier de wilaya ;
- Le Directeur de l'administration Locale ;
- Le Directeur de la Planification et de l'Aménagement du Territoire.
- Le Directeur des Impôts de wilaya ;
- Les Secrétaires Généraux des communes concernées ;
- Les Receveurs des Contributions Diverses des communes concernées.

De ce qui précède, il apparaît clairement que l'ensemble des responsables, au niveau central ainsi qu'au niveau local, ont été mobilisés afin d'évaluer l'ampleur de la dette qui gangrenait les finances communales.

Effectivement, la réussite de l'opération de désendettement des communes dépendait pour l'essentiel de la réussite de cette première étape d'évaluation.

II-L'assainissement de la dette des communes

Une fois l'évaluation effectuée, il fallait passer à l'étape suivante qui consistait à apurer le montant global de la dette. Cette opération a été effectuée grâce à des dotations de l'Etat ainsi que du Fonds Commun des Collectivités Locales et ce, en plusieurs tranches échelonnées sur plusieurs exercices. L'objectif étant l'apurement de l'intégralité de la dette recensée et dument justifiée.

En premier lieu il fallait procéder à la classification des dettes par ordre de priorité.

La priorisation des dettes à assainir a été établie suivant un nombre de critères, comme suit :

- La classification des dépenses selon qu'elles soient de fonctionnement ou d'équipement, obligatoires, nécessaires ou facultatives, etc. ;
- L'ordre chronologique selon lequel les dépenses ont été engagées par les

- La perte de crédibilité auprès des fournisseurs et des entrepreneurs publics et privés.

2^e partie: Les mesures prises pour le désendettement des communes

L'approche méthodologique adoptée par les pouvoirs publics afin de désendetter les communes s'est articulée en trois grandes et fastidieuses étapes.

La première démarche devait aboutir à une évaluation précise de l'ampleur de la dette qui affectait les communes.

La seconde consistait à apurer le montant global de la dette. Cette opération a été effectuée grâce à des dotations de l'État ainsi que du Fonds Commun des Collectivités Locales et ce, en plusieurs tranches échelonnées sur plusieurs exercices allant de 1995 à 2008.

Quant à la troisième étape, qui est aujourd'hui en cours de mise en œuvre, elle consiste à instaurer le contrôle a priori des dépenses engagées, jusqu'à lors inexistant, au niveau du budget communal afin de consolider les efforts engagés pour enrayer l'endettement.

I-Évaluation de la dette des communes

Concernant l'évaluation de l'ampleur de la dette communale, un dispositif a été mis en place au niveau central ainsi qu'au niveau local afin de poser un diagnostic précis sur la situation financière des communes de l'ensemble du territoire national. L'objectif poursuivi était de fournir des renseignements précis sur un certain nombre d'éléments relatifs à la dette communale, à savoir :

- Le montant de la dette globale des communes ;
- La nature et le type des dettes contractées (dépenses de fonctionnement ou d'équipement, dépenses obligatoires, nécessaires ou facultatives, dépenses engagées avec le secteur public ou privé, etc.) ;
- La liste exhaustive des différents créanciers des communes endettées.

A ce titre, il convient de préciser que ce travail de recensement et de vérification a été effectué sur la base des différentes pièces justificatives relatives aux dettes en question à savoir, les bons de commandes, factures, marchés publics, mandats, etc.

Ainsi, une commission nationale, placée sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur et des collectivités locales, a été instituée afin de suivre et superviser l'opération d'assainissement des dettes et de statuer sur les recours éventuels qui lui seront soumis par les cellules techniques de wilaya.

2- les dépenses prises en charge alors qu'elles ne relevaient pas de la compétence de la commune et ce en contradiction avec les dispositions de l'article 08 de la loi 90-21 relative à la comptabilité publique.

Les communes, qui avaient ainsi engagé ce genre de dépenses, ne pouvaient en aucun cas s'en acquitter car les trésoriers communaux ne pouvaient admettre en dépenses ces opérations tout à fait irrégulières.

II- Causes de l'endettement communal

L'endettement des communes n'est pas la résultante d'une seule cause mais plutôt de l'interaction de plusieurs facteurs, que nous allons essayer de synthétiser comme suit :

- le contexte socio-économique et sécuritaire qui a caractérisé les années 90 ;
- la faiblesse de la ressource humaine qualifiée au niveau local et son impact négatif sur la gestion budgétaire et comptable ;
- Le nombre important des débits d'offices résultant de décisions de justice émises à l'encontre des communes et qui ont lourdement amputé les budgets communaux ;
- Le non respect des règles de base régissant la comptabilité publique lors de l'exécution du budget notamment celles qui régissent l'engagement de dépenses ;
- L'absence du contrôle a priori des dépenses engagées au niveau des budgets communaux.

III- Conséquences de l'endettement sur les budgets communaux

L'apparition de la dette a eu des répercussions négatives sur la gestion communale, une gestion qui connaissait déjà d'autres difficultés d'ordre financier à savoir, un déficit budgétaire chronique qui paralysait les communes.

En effet, ces dernières n'arrivaient même plus à assurer les dépenses indispensables à leurs fonctionnements tels que les rémunérations des personnels et autres dépenses obligatoires. Les principales répercussions constatées peuvent être synthétisées comme suit :

- Un accroissement du nombre des décisions de justice prises à l'encontre des communes pour n'avoir pas honoré leurs engagements ;
- Une aggravation substantielle du déficit budgétaire communal ;

est apparu, ses causes ainsi que ses répercussions sur la gestion locale.

I - Définition de l'endettement des communes

En termes budgétaires et comptables, l'endettement des communes signifie le recours de ces dernières à l'emprunt auprès d'institutions financières et ce, afin de financer des projets d'équipement ou d'investissement réalisés sur leurs territoires respectifs dans l'objectif d'accroître ainsi le patrimoine communal.

Ce type de financement est prévu par la réglementation en vigueur, il est budgétisé comme suit :

En recette, dans la partie réservée à l'équipement, au chapitre 16 intitulé « emprunt ».

En dépense, le remboursement du capital est imputé, dans la partie d'équipement, à l'article 971 intitulé « mouvement de dettes et de créances ».

Quant aux intérêts financiers, ils sont imputés à l'article 67 intitulé « frais financiers », dans la partie Fonctionnement.

Malgré cette opportunité qui s'offre aux communes en matière de financement, il est constaté que ces dernières recourent rarement à l'emprunt et ce, probablement, faute de capacités de remboursement ou la préférence d'un concours définitif du Fonds Commun des Collectivités locales ou bien de l'État.

A ce titre, il y'a lieu d'ajouter que le recours à l'emprunt auprès des institutions financières est souvent gage d'une gestion budgétaire bien maîtrisée et dénote généralement des finances saines car l'octroi de ces prêts est soumis à des règles strictes qui prennent en compte les ressources budgétaires ainsi que les différents postes de dépenses donc la capacité de remboursement des prêts contractés par les communes.

Contrairement à l'endettement qui vient d'être présenté, « l'endettement » dont souffraient nos communes, durant les années 90 et 2000, est une situation non réglementaire. En réalité, il est la conséquence de dépassements dans la gestion de la part des responsables locaux. Des actes souvent engagés sous le sceau de l'urgence et ce, comme il a déjà été dit, pour faire face à des situations à caractère exceptionnelle, nécessaires pour assurer la continuité du service public.

Essentiellement, l'endettement est dû à deux (02) types de dépenses :

- 1- les dépenses engagées alors qu'elles n'étaient pas prévues au titre du budget dument voté par l'assemblée communale et approuvé par l'autorité de tutelle, donc sans contrepartie financière ;

de leurs charges toujours grandissantes.

Introduction

L'épineuse question de l'endettement, qui a affecté la quasi-totalité de nos communes dès le début des années 90, a pendant longtemps perturbé la gestion financière et administrative de ces dernières.

À cet égard, il est nécessaire de préciser que les dépassements ayant entraîné l'endettement sont survenus pour parer à des situations exceptionnelles et ce, dans un contexte très particulier, marqué par des mutations profondes sur le plan politique, économique et social.

L'endettement ayant atteint des proportions inquiétantes, les pouvoirs publics devaient rapidement prendre les mesures adéquates, tant au niveau central qu'au niveau local, afin de venir en aide aux communes en leur permettant d'honorer leurs engagements auprès des différents créanciers d'une part, et réussir à stabiliser la situation financière des communes en évitant que ces dernières ne renouent avec le cercle vicieux de l'endettement, d'autre part.

La situation était aggravée par une autre situation aussi délicate à prendre en charge. En effet, l'endettement s'est ainsi greffé à un déficit chronique que les communes cumulaient d'année en année et qu'elles n'arrivaient pas à résorber.

La problématique de l'endettement consistait essentiellement à trouver les mécanismes en mesure de garantir une gestion saine et exemplaire des budgets communaux et éviter la reconstitution de la dette qui était devenue un problème récurrent pour les communes.

L'apurement de la situation financière des communes a requis une grande détermination de la part des pouvoirs publics corrélée d'une grande rigueur de la part des gestionnaires des collectivités locales.

Afin de bien appréhender l'endettement qui a affecté les budgets communaux, nous allons tout d'abord aborder dans une première partie les facteurs qui ont contribué à son apparition ainsi que ses répercussions sur la gestion communale en passant par sa définition. Dans la seconde partie seront énumérés l'ensemble des mesures qui ont permis d'apurer la dette et de mettre fin à l'endettement récurrent.

1^{ère} partie: définition, causes et conséquences de l'endettement

Dans cette première partie, il est question de donner une définition de l'endettement qui a affecté nos communes, de présenter le contexte dans lequel il

L'endettement des communes

KEDJAR Farah

Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales

l'épineuse question de l'endettement, qui a affecté la quasi-totalité de nos communes dès le début des années 90, a pendant longtemps perturbé la gestion financière et administrative de ces dernières.

A cet égard, il est nécessaire de préciser que les dépassements ayant entraîné l'endettement sont survenus pour parer à des situations exceptionnelles et ce, dans un contexte très particulier, marqué par des mutations profondes sur le plan politique, économique et social.

L'endettement ayant atteint des proportions inquiétantes, les pouvoirs publics devaient rapidement prendre les mesures adéquates, tant au niveau central qu'au niveau local, afin de venir en aide aux communes en leur permettant d'honorer leurs engagements auprès des différents créanciers d'une part, et réussir à stabiliser la situation financière des communes en évitant que ces dernières ne renouent avec le cercle vicieux de l'endettement, d'autre part.

La problématique de l'endettement consistait essentiellement à trouver les mécanismes en mesure de garantir une gestion saine et exemplaire des budgets locaux et éviter la reconstitution de la dette qui était devenue un problème récurrent pour les communes.

L'approche méthodologique adoptée par les pouvoirs publics afin de désendetter les communes s'est articulée en trois grandes et fastidieuses étapes. La première démarche devait aboutir à une évaluation précise de l'ampleur de la dette qui affectait les communes. La seconde consistait à apurer le montant global de la dette. Cette opération a été effectuée grâce à des dotations de l'État ainsi que du Fonds Commun des Collectivités Locales et ce, en plusieurs tranches échelonnées sur plusieurs exercices allant de 1995 à 2008. Quant à la troisième étape, qui est aujourd'hui en cours de mise en œuvre, elle consiste à instaurer le contrôle a priori des dépenses engagées, jusqu'à lors inexistant, au niveau du budget communal afin de consolider les efforts engagés pour enrayer l'endettement.

Le grand défi d'aujourd'hui consiste à sauvegarder l'équilibre financier des communes encore fragile au vu de la faiblesse des ressources communales et