

Les collectivités locales entre limites des ressources et importance du champ d'intervention: Cas de l'Algérie

Dr./ AMOKRANE Mustapha *

ملخص:

تحتل الجماعات المحلية مكانة جد مهمة في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية. بدون هذه الأخيرة لا يمكن للدولة أن تضمن نجاح تطبيق سياساتها المختلفة في شتى المجالات (تهيئة الاقليم، حماية البيئة، امتصاص البطالة، محاربة: الفقر، التهميش واللامساواة بمختلف أنواعها).

من أهم الاشكاليات التي تواجه مهمة الدولة في مجال حماية الطبقات الاجتماعية الهشة هي مدى التطبيق الميداني الجيد لسياسات الدولة في هذا المجال دون الحصول على نتائج عكسية (مثل تشجيع الأفراد على عدم العمل ونشر روح الاتكالية لدى الطبقات الاجتماعية الهشة). كما أن الاشكالية الأساسية المطروحة في هذا المجال هي كيف يمكن للدولة أن توفق بين تحقيق الأهداف السالفة الذكر أعلاه وبين تجسيد مبدأ عدم مركزية الجماعات المحلية؟ كيف يمكن ضمان الانسجام بين الدولة المركزية والجماعات المحلية في ظل لا مركزية الدولة؟ كيف يمكن ضمان نجاعة أداء الجماعات المحلية بالنظر لمحدودية الموارد المالية المتاحة لأغلبيتها؟

الكلمات المفتاحية: الجماعات المحلية، الاستقلالية المالية، للامركزية، التكفل بالطبقات الهشة.

Abstract:

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

L'amélioration des conditions de vie des citoyens les plus démunis constitue probablement l'une des raisons les plus habituelles d'intervention de ces structures administratives. Au-delà de toute considération éthique, force est de constater qu'il n'existe pas de société soucieuse de sa pérennité qui n'ait accordé quelque importance à cet objectif. Quelle qu'en soit la dénomination - assurance, assistance publique, redistribution, aide ou action sociale - et quels qu'en soient les motifs et les contours exacts, un pôle essentiel de l'action publique s'est ainsi constitué de longue date autour de la modification de la répartition primaire des revenus.

De ce fait notre présent article se propose d'étudier la problématique d'efficacité des collectivités locales et de sa relation avec leur autonomie financière? Est-ce la décentralisation administrative est un danger pour le pouvoir central dans la mesure où il serait appelé à se désister de la majorité de ses prérogatives au profit de ses collectivités locales? Peut-on décentraliser sans autonomie financière ? Telles sont, entre autres, les questions sur lesquelles nous tenterions de porter des réponses.

Mots clés: Collectivités locales, autonomie financière, décentralisation, assistance sociale.

* Maître de Conférences A - Université Blida 2

Introduction:

Les collectivités locales occupent en effet une place importante en matière de développement économique et social. Ces dernières jouent un rôle primordial, dans la mesure où elles aident considérablement l'Etat centralisateur dans l'application avec succès des politiques aussi complexes que telles relatives à la préservation de l'environnement, l'aménagement du territoire, la lutte contre la précarité...etc.

L'amélioration des conditions de vie des citoyens les plus démunis est sans doute l'une des missions les plus importantes et habituelles d'intervention de ces structures administrative. Quelle qu'en soit la dénomination - assurance, assistance publique, redistribution, aide ou action sociale - et quels qu'en soient les motifs et les contours exacts, un pôle essentiel de l'action publique s'est ainsi constitué de longue date autour de la modification de la répartition primaire des revenus.

1) Raisons de l'activité publique de redistribution

du revenu national:

En réalité, les activités publiques de redistribution de revenus ont connu un essor considérable depuis la fin de la seconde guerre mondiale, suite à la crise économique mondiale (1929-1933). La part des prestations sociales par rapport au revenu disponible brut est passée de 17% en 1960 à près de 33% en 1984. En Europe, deux facteurs principaux expliquent cet essor: une "légitimité" macroéconomique d'une part, qui projetait la réalisation du plein emploi et qui est dégagée, croyait-on, de tout fondement éthique, de la stabilité et de la croissance macroéconomique¹; un financement plus commode d'autre part car nourri précisément des fruits de l'exceptionnelle croissance des années cinquante et soixante. De ce fait, le renversement conjoncturel des années soixante-dix, l'accentuation des déséquilibres réels et financiers, la conscience plus claire du poids des "charges fixes" et des rigidités engendrées par l'extension des interventions publiques favorisent la montée des inquiétudes devant ce que d'aucuns ont nommé "crise de l'Etat-Providence": crise de légitimité, crise d'efficacité, crise financière enfin.

De manière générale, l'action sociale correspond, aux différentes aides que les collectivités locales apportent à ceux dont les ressources sont insuffisantes pour leur permettre de subvenir à leurs propres besoins élémentaires; ces besoins pouvant être liés à l'âge, à un handicap physique, social ou économique. L'action sociale s'inscrit ainsi dans la tradition de "l'assistance publique"². Son existence peut être, entre autres, expliquée par l'incapacité des systèmes de sécurité sociale, fondés sur le concept d'assurance, de protéger tous les individus contre un certain nombre de risques, notamment lorsqu'il s'agit de catégories sociales exclues.

Pour ne pas détourner le principe d'assistance publique de sa véritable vocation, nous assistons pratiquement à partir des années 1990 à l'émergence de plusieurs actions locales d'insertion visant à aider certaines catégories sociales en vue de leur réinsertion suite à leur licenciement pour des raisons purement économiques (délocalisation d'activité, rétrécissement du marché, application de plans d'ajustement structurel du FMI...).

L'action sociale est particulièrement variable à la fois dans les prestations qu'elle distribue, en nature ou en espèce, et dans les populations qu'elle concerne.

En France, par exemple, l'aide sociale légale des départements touche principalement les enfants dont la situation des parents est susceptible de les mettre en danger, les personnes handicapées dont l'état nécessite l'assistance d'une tierce personne, les personnes âgées ayant besoin d'une aide et les malades non couverts par les assurances sociales. Aux Etats-Unis, l'action sociale publique (Public Assistance), sous la responsabilité des Etats, concerne essentiellement les familles monoparentales avec l'AFDC (Aid to Families with Dependant Children), les personnes âgées et handicapées sous la forme d'un supplément de revenu (Supplemental Security Income for the aged, blind and disabledpoor (SSI)), les malades, les chômeurs, les réfugiés...etc.

En Algérie, la situation est différente, car ce pays a traversé une conjoncture spéciale due essentiellement à la décennie noire des années 1990 («décennie noire», «décennie du terrorisme», «années de braise» selon Hamit Bozarslan³) qui a connu un accroissement inégalé des actes de terrorisme dû essentiellement à l'arrêt brutal du processus électoral en décembre 1991. En effet, nous pouvons qualifier l'expérience Algérienne en matière de gestion

descollectivités locales de très enrichissante pour deux raisons essentielles; la première étant d'ordre économique, car ce pays a subi de façon brutale les répercussions négatives provoquées par le contre choc pétrolier de 1986 dues principalement au fait que son économie était quasiment rentière, tandis que la seconde est purement d'ordre sécuritaire mais qui a des répercussions économiques très dévastatrices du fait des dommages considérables qu'elle a causé sur pratiquement tous les plans de la vie socio-économiques (sabotage, exode rural, ayants droits des victimes...). Cette situation a considérablement compliqué la tâche aux collectivités locales qui, sans ressources suffisantes, se sont retrouvées dans l'incapacité de mener à bien leurs missions. Ce qui a considérablement contribué à discréditer l'ensemble des instances de l'Etat dans l'esprit de la majorité des citoyens Algériens.

Malgré les différences qui les caractérisent, tant aux plans des contraintes et des objectifs qu'aux plans des modalités et des acteurs, les politiques d'action sociale suscitées ont un point commun: elles sont du ressort des collectivités locales.

2) Fondements théoriques de l'offre d'action

sociale décentralisée:

L'identification des fondements théoriques de l'offre d'action sociale décentralisée se voit articulée autour de deux axes principaux⁴; l'axe de l'offre individuelle d'actions sociales décentralisée et celui de l'offre collective. En effet, l'action sociale individuelle décentralisée peut émaner de certains agents "riches" qui souhaitent redistribuer une partie de leur revenu au profit des agents "pauvres" de manière à les aider à surmonter leurs difficultés quotidiennes, tandis que l'action sociale collective décentralisée se fait dans le cadre d'une action économique publique locale plus formalisée. Un système d'action sociale locale décentralisée efficace est un système qui serait à la mesure de créer une certaine harmonie entre ces deux sous-systèmes de manière à servir efficacement les citoyens les plus nécessiteux, abstraction faite de toutes autres considérations quelles qu'en soient.

Les fondements de l'offre individuelle d'action sociale sont doubles. Cette offre est fondée soit sur l'altruisme soit sur l'égoïsme des agents; elle est fondée sur l'altruisme lorsque l'amélioration du bien-être des assistés constitue un accroissement, direct ou indirect, du bien-être des individus offreurs. L'altruisme pur s'apparente à la bienveillance. Il indique que le comportement de redistribution n'est motivé que par le souhait du donneur d'améliorer le sort des bénéficiaires (concept d'interdépendance des préférences)⁵.

2.1) Fondements de l'offre individuelle d'action sociale:

Les fondements de l'offre individuelle d'action sociale sont doubles. Cette offre est fondée soit sur l'altruisme soit sur l'égoïsme des agents.

L'offre individuelle d'action sociale est fondée sur l'altruisme lorsque l'amélioration du bien-être des assistés constitue un accroissement, direct ou indirect, du bien-être des individus offreurs. Il est possible de distinguer deux types d'altruisme: l'altruisme pur et l'altruisme impur.

L'altruisme pur s'apparente à la bienveillance. Il indique que le comportement de redistribution n'est motivé que par le souhait du donneur d'améliorer le sort des bénéficiaires. Certains chercheurs (Becker G.S. 1974) affirment qu'un agent altruiste peut difficilement se préserver de l'exploitation des individus qu'il assiste c'est le "théorème de l'enfant gâté"⁶. Cette conception est loin d'être la seule puisqu'il peut y avoir d'altruisme impur dans la mesure où le comportement de redistribution serait motivé par des considérations autres que celles présentées. Cette notion suppose que les agents ont le goût de participer aux activités d'un groupe; ce goût peut être le reflet d'un système de valeurs traduisant les obligations morales ou sociales des individus (cas de la touiza en Algérie par exemple). Le concept de dualité des préférences (Margolis H. 1982)⁷ peut être la représentation formelle de la notion d'altruisme impur. Il suppose que les préférences des agents sont doubles: d'une part des préférences individuelles et d'autre part des préférences pour le groupe. L'offre individuelle d'action sociale peut donc résulter de la volonté des agents d'affecter une partie de leur budget aux dépenses de fonctionnement du groupe et en particulier aux dépenses d'action sociale.

L'offre individuelle d'action sociale peut également être fondée sur l'égoïsme des agents. Deux idées principales ont été formulées.

La première suppose l'existence politique sur lequel des groupes de pression entrent en compétition pour s'accaparer les avantages des politiques de redistribution⁸ (Becker G.S. 1983)& (Becker G.S. 1985). Le groupe vainqueur, le plus influent, bénéficie de ces avantages tandis que le groupe vaincu paie l'impôt correspondant. L'offre individuelle d'action sociale peut donc être envisagée comme la réponse d'un agent aux pressions exercées par les assistés. La seconde idée suggérant l'existence d'une offre individuelle d'action sociale fondée sur l'égoïsme est exprimée en termes d'assurance sociale. Elle suppose que les agents ont de l'aversion pour le risque et que le secteur social assure les individus contre le risque d'une diminution substantielle de leurs ressources. Conçue comme une épargne forcée, la procédure d'imposition optimale peut être mise en place, afin de renflouer l'offre individuelle d'action sociale. (Varian H.R. 1980)⁹.

2.2) L'offre Collective d'action Sociale:

L'offre collective d'action sociale est analysée dans un cadre institutionnel et financier précis: il s'agit d'une économie publique locale où les décisions budgétaires en matière d'action sociale sont prises en régime démocratique. Dans ce cadre institutionnel, sous certaines hypothèses, les choix budgétaires locaux sont dictés par un agent décisif appelé l'électeur médian¹⁰. L'altruisme pur constitue par conséquent le fondement de l'offre d'action sociale décentralisée.

Ce choix ne signifie pas qu'il faut abandonner définitivement les hypothèses d'altruisme impur et d'égoïsme comme fondement de l'offre d'action sociale. Au contraire celles-ci doivent toujours constituer une alternative à l'hypothèse de l'altruisme pur.

3) Analyse d'action sociale au niveau

des collectivités locales en Algérie:

Les collectivités locales constituent par excellence l'administration de proximité qui exerce au quotidien, au profit des citoyens, des missions de service public et d'intérêt général, des missions tellement habituelles, tellement familières qu'on les considère comme naturelles et qu'on oublie de soulever la question des moyens mis en œuvre pour leur accomplissement?

Il serait totalement absurde de parler des collectivités locales sans nous situer dans le temps et dans l'espace. En effet, la conjoncture actuelle (nationale et internationale) que nous traversons se caractérise par une instabilité accrue tant au plan économique qu'au plan social et technologique. La fragilité de la position économique de l'Algérie (pays mono-exportateur du pétrole) risquerait de jouer des tours à cette dernière, si la crise perdure. Faut-il s'étonner lorsqu'on observe à grands traits les changements contemporains: brutal effondrement de l'architecture politique édiflée après la seconde guerre mondiale, déclin des activités industrielles matérielles classiques, naissance d'une économie immatérielle, "financiarisation" accrue du système économique, endettement mondial aggravé...etc¹¹.

Les derniers événements qui ont secoué certains pays arabes en l'occurrence; la Tunisie, l'Égypte, la Lybie, le Yémen et la Syrie nous donnent autant de signaux quant au degré de vulnérabilité et de souffrance des couches sociales les plus démunies. Ce qui nous conduit à nous demander: Faut-il anticiper les événements et tenter de redresser la situation positivement ou encore rester dans l'expectative et subir le poids de ces derniers ? Chose qui serait fatale pour un pays comme l'Algérie.

De par sa proximité du citoyen, l'administration locale, en tant que carrefour de synthèse, de par ses missions et ses fonctions fondamentales de souveraineté, de sécurité, de protection et d'organisation administrative et de développement, se voit investie d'une responsabilité particulière en matière de traitement et de prise en charge de la majorité des problèmes liés à la sphère socio-économique locale, dans cette période difficile autant que délicate. L'exercice effectif et efficace de cette mission de service public préconise l'existence d'une administration locale moderne et

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

Pour permettre à ces collectivités locales d'être plus performantes, l'Etat à travers sa stratégie et son action¹² se trouve parfaitement conscient des tâches qu'il lui faut accomplir, le plus tôt possible, afin d'aider ces dernières à se moderniser pour mieux servir les intérêts du citoyen.

Pour ce faire, l'Etat se doit d'abord de régler la problématique de l'imprécision des compétences entre la commune, la wilaya et l'administration centrale, ce qui permettra de juger les gestions locales sur leur aptitude à maîtriser et à mieux utiliser les ressources qui sont à leur disposition.Dès lors, dans le cadre de la décentralisation nouvelle, les compétences des Wilayas et des communes sont indissociables d'un partage des attributions entre ces deux niveaux d'administration¹³.

La décentralisation nous conduit également à évoquer le principe de délégation des pouvoirs (Hélène Lönig et autres 2008). Pour réussir une quelconque délégation des pouvoirs, il est impérativement nécessaire de s'investir dans une logique hiérarchique verticale: principe de délégation qui octroie aux subordonnés latitude et pouvoir décisionnels assortis de ressources (moyens), en contrepartie de leur engagement à atteindre des objectifs négociés avec leursupérieur; principe de contrôlabilité qui «garantit» aux subordonnés mandatés qu'ils ne seront évalués par leur supérieur que sur les éléments dont ilsont la maîtrise; principe «gigogne» de responsabilité qui matérialise précisément «l'emboîtement» des différents niveaux hiérarchiques au niveau de la gestion des affaires locales au sens large¹⁴.

Si nous prenons le cas des collectivités locales françaises¹⁵, nous constaterions aisément que ces dernières jouissent d'une grande autonomie dans le domaine financier. Ainsi, sauf dans des cas exceptionnels, elles adoptent leurs budgets sans intervention d'aucune autorité de tutelle; elles ont le pouvoir de voter l'impôt pratiquement sans limitation de montant; elles peuvent emprunter auprès de n'importe quelle banque les sommes qu'elles jugent nécessaires, aux taux qu'elles jugent opportuns.Toutes ces opérations s'effectuent sous le seul contrôle des juridictions compétentes, les

tribunaux administratifs et les chambres régionales des comptes. L'administration préfectorale n'a en règle générale que le pouvoir de saisir ces juridictions en cas de manquement à la loi. Par ailleurs, sauf dans des cas très limités, les collectivités locales ne peuvent pas placer leur trésorerie dans des conditions rémunératrices.

L'attribution aux collectivités locales d'une totale autonomie de gestion de leur trésorerie paraît donc s'inscrire naturellement dans l'évolution décentralisatrice de la société française. Une telle réforme pose cependant un grand nombre de problèmes du fait de l'imbrication des relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales. De ce fait, le bilan strictement financier est difficile à établir avec précision. Au surplus, les avantages et les inconvénients d'une mise en cause du régime actuel sont loin de se limiter aux seules conséquences financières, mais concernent également l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales, et surtout de certains services extérieurs de l'Etat.

En Algérie, la réforme des finances locales, chaque fois annoncée et toujours ajournée, doit désormais se concrétiser, même si en raison de la situation financière actuelle, elle sera plus difficile à réaliser que par le passé. Selon le rapport émanant de la présidence de la République Algérienne portant état de mise en œuvre du programme d'action nationale en matière de gouvernance¹⁶: «la refonte des lois relatives à la commune et à la wilaya (département) est entamée depuis 2007 et les avant-projets de loi sont finalisés. La réforme des finances des collectivités territoriales et de la fiscalité locale est largement entamée dans le sens de la consolidation de la décentralisation».

4) Diagnostic du système des finances locales en Algérie:

Pour pouvoir estimer le degré de fiabilité d'un système en toute objectivité, il n'y a pas mieux que de réaliser un diagnostic technique objectif et impartial, ce qui a été fait par le conseil national algérien économique et social¹⁷. Ce diagnostic nous livrera précisément les points forts et les points faibles des situations inhérentes aux périodes antérieures et postérieures à 1990 et permettra, par ailleurs, une appréciation d'ensemble destinée à poser la problématique d'une évolution qualitative future.

4.1) Période allant de 1984 à 1990: Impacts des impératifs d'organisation sur les finances locales:

En 1984, dix ans après les réformes entreprises en 1974, alors que les transformations opérées n'ont pas encore été totalement assimilées et que leurs impacts multiples n'ont pas été suffisamment maîtrisés, les pouvoirs publics décidèrent une profonde réorganisation territoriale du pays en le dotant de 48 Wilayas et de 1541 communes. Des aides financières importantes furent dégagées, sous formes de subventions d'équipements de première installation, au profit des nouvelles Collectivités Locales créées par la loi n°84-09 du 4 février 1984. Pour les 837 nouvelles communes, le problème s'est traduit par la formulation de besoins en tous moyens matériels et financiers, nécessaires à leur installation. Le FCCL a alloué à ce titre, 319.180.000 DA, soit 20% des besoins.

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

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

- doter la collectivité locale d'un pouvoir de décision en matière de développement,
- lever les contraintes qui freinent l'exécution des plans locaux et la dynamique d'une décentralisation effective,
- institutionnaliser le plan de Wilaya.

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

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

4.2) Après 1990: Les lois en vigueur

relatives a la commune et à la wilaya:

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

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

Deux situations qui vont subir, à partir de 1992, les effets d'une crise nationale multidimensionnelle marquée par la violence et le terrorisme, avec des répercussions profondes sur la gestion de tous les secteurs. Corrélativement, les ressources financières de la Commune et de la Wilaya sont à apprécier différemment par rapport aux périodes précédentes.

En réalité, l'objectif fondamental des deux lois est de rationaliser et préciser les compétences des collectivités territoriales, de conforter les pouvoirs et prérogatives des élus locaux, de leur laisser le choix du niveau et du type des investissements, et de consacrer la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Mais, en se penchant davantage sur les dispositions relatives aux finances des deux collectivités, il nous a été donné de constater la dépendance étroite, en la matière, du niveau central.

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

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

Ces deux lois maintiennent globalement pour les deux collectivités un volume considérable de charges d'interventions. Ce large champ de compétences ouvert pratiquement à la plupart des domaines d'activités est révélateur de l'ampleur des incidences financières et donne la dimension, notamment pour la commune, du fardeau qu'elle

doit supporter eu égard aux moyens financiers et humains dérisoires dont elle dispose.

Moins de deux mois après leur promulgation, les premières élections pluralistes du 12 juin 1990, allaient mettre à l'épreuve ces deux textes fondamentaux et révéler rapidement les points faibles de ce schéma juridique.

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

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

4.3) Depuis 2011: Les lois en vigueur

relatives a la commune et a la wilaya:

Selon les dispositions réglementaires figurant dans la loi n° 11-10 du 20 Rajab 1432 correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune, la commune est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont propres. Elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources¹⁸.

De manière générale, les ressources budgétaires et financières de la commune sont constituées, notamment, par¹⁹:

- le produit de la fiscalité;
- les revenus de son patrimoine;
- les revenus des biens communaux;
- les subventions et dotations;
- le produit des dons et legs;
- les emprunts;
- les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune;
- le produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires;
- le produit perçu en contrepartie des prestations diverses.

Compte tenu des disparités qui caractérisent les ressources financières propres des différentes communes, l'Etat s'est vu contraint de contribuer au financement de ces dernières. Sachons que cette mesure contribue fortement à limiter leur champ de manœuvre en consacrant la dépendance de certaines d'entre elles aux subventions gouvernementales à des hauteurs qui frôlent les 90% de leurs recettes.

La commune reçoit des subventions et des dotations de fonctionnement, compte tenu, notamment:

- de l'insuffisance de son revenu par rapport à ses missions et attributions, telles que définies par la 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.

Selon les dispositions de la loi susmentionnée en haut, la commune peut recourir à l'emprunt pour la réalisation de projets productifs de revenus.

Dans son article 195, le code des collectivités territoriales stipule que les recettes de la section de fonctionnement se composent de²⁰:

- du produit des ressources fiscales dont la perception au profit des communes est autorisée par la législation et la réglementation en vigueur²¹;
- des participations ou attributions de produits de fonctionnement de l'Etat, 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 affectés 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 de la même loi;
- 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'Etat, du fonds commun des collectivités locales et de la wilaya;
- les produits des aliénations;
- les dons et legs acceptés;
- toute recette temporaire ou occasionnelle;
- les produits des emprunts.
- 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 prévu par la loi de finances.
- Les subventions de l'Etat à la commune sont destinées à l'objet pour lequel elles ont été attribuées.

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 fournie.

L'article 196 n'autorise aux communes que la perception des 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 budget.

5) Importance des moyens financiers

des collectivités locales:

L'examen des finances des Collectivités Locales telles qu'elles sont appréhendées actuellement est de nature à déterminer les points forts et les points faibles et à fournir les éléments indispensables à des propositions de mesures destinées à améliorer la gestion.

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

- Prédominance des ressources fiscales

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

- Faiblesse des ressources patrimoniales:

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

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

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

De plus, certaines Collectivités Locales appliquent des tarifs anormalement bas pour des biens susceptibles de leur rapporter des ressources substantielles. Certaines collectivités locales disposent, en effet d'un patrimoine, servant de support à des activités économiques dont elles ne bénéficient presque pas. Ce patrimoine constitue non seulement une charge pour les collectivités locales, mais fournit au citoyen une image dégradée de l'administration. Les formules préconisées par la législation en vigueur (telles que régie, concession,) pour la gestion des services publics sont insuffisamment appliquées, alors qu'elles peuvent procurer des ressources nécessaires à la satisfaction des besoins primordiaux des populations.

- Les subventions :

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

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

A titre indicatif, entre 1990 à 1995, le FCCL a accordé des concours pour un montant de 27,891 milliards de DA aux communes pour leur équipement. A partir de 1996, le FCCL n'a plus accordé de subventions d'équipement aux communes, du fait de la lourde charge de fonctionnement de la garde communale.

L'équipement des communes a été également assuré par les PCD qui ont consacré à cet effet sur la période 175,2 milliards de DA. Sur un total de concours définitifs (PCD) et de subventions (FCCL) reçu par les communes pour leur équipement d'un montant de 203 milliards de DA, la part du FCCL a été de 13,74% et celle des PCD de 86,26%.

Durant la dernière décennie, les ressources allouées aux Wilayas au titre des programmes déconcentrés représentent 3% du PIB (PSD: 2% et PCD: 1%) sur les 9% affectés au budget d'équipement. Les crédits affectés aux Plans Communaux de Développement (PCD) ont été orientés essentiellement sur les chapitres de l'hydraulique (AEP/Assainissement: 36,6%), l'aménagement urbain (22,15%), les chemins et pistes (17,03%) et les bâtiments municipaux (13%).

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

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

- L'utilisation des ressources communales et de Wilayas²²:

Les principaux postes de dépenses des budgets communaux sont:

- les dépenses de fonctionnement,
- les charges de personnel (près de 70%),
- l'autofinancement (10% taux minimum obligatoire réglementaire),

- les 7% destinés au fonds de Wilaya pour la promotion des initiatives de la jeunesse,
- les 2% versés au fonds de garantie, pour garantir les impositions fiscales.

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

Conclusion:

De ce qui précède, nous pouvons aisément affirmer que l'ampleur et l'importance de la tâche assignée aux collectivités locales, entant que représentant du pouvoir central à l'échelle locale et régionale, comparée à la limitation des ressources financières dont elles disposent rendent sa mission très complexe et difficilement réalisable.

Le manque de maîtrise du volet managérial par la majorité des élus, ne leur facilite en aucun cas la gestion de leur trésorerie ainsi que la rentabilisation du patrimoine de leur collectivité. Pour sa part, la rigueur de la réglementation en vigueur ne facilite pas aux gestionnaires de ces collectivités la prise d'initiative, de plus qu'elle ne tranche pas définitivement la question de centralisation et de décentralisation de l'Etat.

Le manque de ressources propres aux collectivités locales qui caractérise la majorité de ces dernières à travers le pays, impose à ces dernière le recours à l'aide de l'Etat ainsi qu'à l'endettement ce qui fragilise encore plus leur situation financière et les rend incapables de répondre favorablement aux différentes sollicitations des citoyens.

La question de la réforme du code des collectivités locales se pose avec insistance, sans laquelle l'Etat ne pourrait en aucun cas assurer le minimum de stabilité et de paix sociale.

Références & Bibliographie:

1 Notes du 32ème chapitre de la théorie générale de Keynes, «La théorie générale de Keynes», dans le cadre de la collection: Les classiques des sciences sociales,

http://www.uqac.quebec.ca/zone30/Classiques_des_sciences_sociales/index.html

2 Assistance publique qui ne doit pas être détournée de sa vraie vocation pour servir des intérêts occultes et consacrer le clientélisme local et la fainéantise.

3 BOZARLAN Hamit, «Cent mots pour dire la violence dans le monde musulman», ed. Maisonneuve & Larose, 2005, p. 141.

4 GUY Gilbert, «Prix de thèse sur les collectivités locales», In Annuaire des collectivités locales, Paris, Tome 13, 1993, p. 425.

5 HOCHMAN H. M. & RODGERS J.D., «Pareto Optimal Redistribution: Reply», American Economic Review, Vol. 60, 1970, pp. 977-1002.

6 BECKER G. S., «A Theory of Social Interaction», In Journal of Political Economy, Vol. 82, 1974, pp. 1068-1093.

7 Margolis H., «Selfishness, Altruism and Rationality», ed. Cambridge University Press, 1982.

8 Voir:

- BECKER G. S., «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», In Quarterly Journal of Economics, Vol. 48, 1983, pp. 371-400;

- & BECKER G. S., «Public Policies, Pressure Groups and Dead Weight Costs», Journal of Public Economics, Vol. 28, 1985, pp. 329-347.

9 VARIAN H. R., «Redistribute Taxation as Social Insurance», In Journal of Public Economics, Vol. 14, 1980, pp. 49-68.

10 GUY Gilbert, Op cit, 1993. P. 427.

11 Conseil National Economique et Social (C.N.E.S.), «L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché», Alger, Juin 2001.

12 Présidence de la république, «Rapport sur l'état de mise en œuvre du programme d'action nationale en matière de gouvernance», Alger, novembre 2008, p. 7.

13 C.N.E.S., op cit., p. 8.

14 Hélène Löning & autres, «Le contrôle de gestion: Organisation, outils et pratiques», ed. Dunod (3^e ed.), Paris, pp. 16-70.

15 REMBERT Von Lowis, «Essai de bilan prospectif des coûts et avantages d'une gestion autonome de la trésorerie des collectivités locales», In Politiques et management public, vol. 6, n^o 3, 1988, pp. 125-157.

16 Présidence de la république, op cit., p. 16.

17 C.N.E.S., Op cit., pp. 11-41.

18 Art 169 de la loi n^o 11-10 du 20 Rajab 1432 correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune.

19 Art 170 de la loi n^o 11.

20 Code Algérien des collectivités territoriales. Section 03 -les recettes-. p. 32

21 Articles 197 à 282 du code des impôts directs et taxes assimilées 2011.

22 C.N.E.S., op cit., pp. 27-29.