

La décentralisation fiscale vecteur de modernisation de l'administration publique en Algérie

Admane Merizek ¹

Bouklachi Imad ²

Introduction

Les collectivités locales et essentiellement la commune, qui est la collectivité territoriale de base et elle est une personnalité morale de droit public, devraient jouer un rôle important dans le développement territorial et rural. Pour ce faire, les collectivités locales doivent disposer des moyens financiers nécessaires, d'où la nécessité d'une réelle autonomie financière et de gestion.

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

En effet, l'un des enjeux de la décentralisation repose sur le pouvoir financier des collectivités locales, pour la simple raison que ces dernières doivent contribuer au développement économique de leurs territoires. Cette réforme reste limitée faute de quelques contraintes qui compliquent sa mise en application.

Le financement des collectivités locales a toujours été un sujet d'actualité brûlante fortement souligné à travers les multiples développements consacrés à ce sujet dans les chartes des wilayas et de la commune appuyées par les directives des codes de ses deux démembrements institutionnels de l'Etat.

De ce constat, nous tenterons d'apporter des éléments de réponses à la question centrale suivante :

¹ Maitre de conférence ESC Alger

² Maitre assistant université de Mascara

Quel est le rôle de La Décentralisation Fiscale dans la modernisation de l'administration publique en Algérie?

La réflexion sur les finances locales et La décentralisation fiscale en Algérie soulève plusieurs questions; Existe-il une réelle décentralisation fiscale en Algérie ? Quelles réformes adéquates pour la Fiscalité locales? et quelles sont les contraintes et les limites d'application?

Le présent travail est divisé en quatre parties. La première vise à expliquer les Raisons des tentatives de réformes de l'administration publique ; ainsi que le nouveau management public et sa contribution à La décentralisation, la seconde permettra d'exposer la notion de décentralisation fiscale. Par contre la troisième aura pour but de montrer La décentralisation au cœur de La réforme des finances et de la fiscalité locales. Enfin la quatrième partie est consacré a LA fiscalité locale et l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie

I- L'administration Publique :Vers Un Nouveau Management Public

1- Raisons des tentatives de réformes

Dans ce qui suit, nous allons essayer d'aborder quelques raisons de la crise actuelle de l'administration publique¹ :

➤ La crise de la gestion publique

La crise actuelle vécue par les gouvernements n'est pas un élément nouveau, mais elle trouve plutôt son origine dans les séries de crises qui se sont produites dans le passé, formant ainsi un cercle vicieux. En effet, la dégradation de la situation économique et financière des pays en développement s'est soldée par une série de crises : crise de paiements, crise d'endettement, crise de la croissance économique, etc.

Ainsi, les pays développés ne sont pas à l'abri de ce phénomène désastreux

¹ Hayat BEN SAID, Gestion Du Changement Dans L'administration Publique En Vue De Sa Modernisation : Etudes De Cas Canadiens Et Leçons Pour Le Maroc, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences, Ecole Des Hautes Etudes Commerciales Affiliée A L'université De Montréal, Avril 2000, pp48-52

. Une généralisation de la crise des finances publiques, de la crise d'emplois, de la crise du service de la dette, ou généralement une crise de l'État, est devenue la maladie de la fin du siècle. On constate que, dès les années 80, la fonction publique dans de nombreux pays occidentaux est partie à la dérive .

En d'autres termes, cette constatation était porteuse de nos maux actuels aggravés par d'autres facteurs qui sont enchaînés entre eux. En effet, pour faire face au déficit externe, les grands experts en économie, plus particulièrement le FMI et la Banque Mondiale, ont recommandé à plusieurs pays de dépenser plus que leur PNB. Ce qui a entraîné les gouvernements dans une spirale d'endettement au cours des années 70. Celle-ci à son tour engendrait une politique d'ajustement structurel durant les années 80 dont les conséquences sociales, notamment l'augmentation de l'armée de chômeurs et la généralisation de la pauvreté, sont dévastatrices pour beaucoup de pays.

➤ **Les besoins de changement en général.**

Le changement est devenu presque une mode, mais une mode induite par un impératif d'adaptation qui force l'organisation à choisir entre changer ou mourir.

Certains auteurs affirment que l'organisation doit s'adapter à la turbulence de son environnement externe, aux facteurs de mondialisation, à la Déréglementation des marchés, à l'intensification de la concurrence, à la constitution des marchés communs, à l'augmentation des acquisitions et des fusions, à L'implantation croissante de nouvelles technologies, à la différenciation dans la Consommation, de même que l'évolution rapide des valeurs et des comportements Sociaux etc.,.

➤ **La mondialisation et la crise de la gestion**

La liaison entre la crise de la gestion publique, la réforme administrative et la mondialisation, nous amène, à notre tour, à faire une réflexion sur la relation de causalité, autrement dit à savoir si la mondialisation est une cause ou une conséquence de la crise.

la mondialisation c'est un phénomène qui ne cesse d'exercer son influence sur la fonction publique en tant qu'institution, mais qui n'a pas encore reçu l'attention qu'il mérite.

2- Le nouveau management public

La doctrine du *New Public Management* fait référence à sept éléments¹ :

la décomposition du secteur public en unités stratégiques organisées par produit, « manageables » ; l'introduction d'une compétition entre organisations publiques mais aussi entre organisations publiques et privées ; une plus grande utilisation des techniques managériales issues du secteur privé ; une utilisation des ressources plus disciplinée et parcimonieuse et une recherche active de moyens alternatifs de production à moindre coût; un mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire; un mouvement vers l'adoption de standards de performance plus explicites et mesurables (ou plus contrôlables), la mise en avant de la mesure du résultat (notamment en terme de rémunération des performances).

Le «Nouveau Management Public » rend compte d'une crise dans la validité perçue des systèmes en vigueur. Les bouleversements observés au sein des organisations publiques soulignent les pressions exercées par les pouvoirs publics. On transpose alors des concepts et des pratiques provenant du secteur privé vers les organisations publiques affirmant par la même la supériorité de notions de gestion que l'on croyait dévolues aux entreprises privées.

Les organisations publiques sont désormais marquées par un discours prônant le changement.

Différents domaines de l'action publique (éducation, santé, ...) mettent en avant les pressions exercées pour la réalisation d'une réforme. Toutefois, la prise en compte d'un nouveau référentiel de valeurs ne représente pas une simple application d'outils et de pratiques, il s'agit

¹ Florence GANGLOFF, Le Nouveau Management Public Et Bureaucratie Professionnelle, publié dans "La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Strasbourg : France, (2009)", p4.

véritablement de réaliser des modifications dans les valeurs même du secteur public.

Modifications dont nous ne savons pas quelles incidences elles peuvent avoir sur les fondement même du concept de service public. Ces réformes ne sont pas les premières du genre et le managérialisme a, à de nombreuses reprises, tenté d'infiltrer l'administration publique. Pour autant, ces dernières années ont vu s'affirmer le management comme une guide fondamental de gestion du service public¹.

3- Mesures d'application du New Public Management dans les administrations publiques

Décentralisation et déconcentration: processus de délégation de pouvoir L'éclatement du pouvoir est un élément phare de la mise en application du NPM. Cette délégation s'est manifestée de deux manières² :

- ▶ A l'intérieur même des administrations publiques. On constate en effet, un éclatement des organigrammes en unités indépendantes et autonomes ayant à leur tête un responsable hiérarchique qui rend directement des comptes à une personne référente mais également aux citoyens. Cela a fait naître ce que Philippe BEZES appelle « l'impératif de redevabilité » : chaque service est redevable à un supérieur hiérarchique et aux usagers qu'il sert. Il existe ainsi une sorte de double contrôle. Une telle action suppose, bien sûr, une explicitation des objectifs et des engagements des fonctionnaires, ce qui impliqua un renforcement significatif des procédures de travail et de contrôle.
Ce phénomène est appelé déconcentration du pouvoir.

- ▶ Au sein même de l'Etat en tant qu'autorité globale. Ce fut concrétisé en donnant davantage de pouvoir aux collectivités territoriales. Les principaux avantages sont : une baisse des coûts ainsi qu'une

¹Ibid, p5.

² Benjamin DREVETON , Le New Public Management En Question ,université de poitiers, Année universitaire 2009-2010, PP 8-9

meilleure gestion du fait de la proximité entre gestionnaires et missions à accomplir. L'exemple type est l'indépendance des universités françaises depuis 2007. Ce phénomène s'appelle décentralisation du pouvoir.

4- Avantages en terme de finances publiques

La mise en pratique des principes du NPM a d'abord permis une rationalisation des dépenses publiques grâce, notamment à l'introduction du contrôle de gestion dans les administrations. Cette rationalisation fut à l'origine d'une nouvelle et meilleure affectation des recettes publiques. De nombreux gaspillages sont ainsi évités. Bien qu'il ne soit pas probant de dire que l'application des principes du NPM ait réduit tant la dette publique que le déficit public, il est indéniable de dire que la « chasse au moindre coûts » porte ses fruits. Afin d'illustrer notre propos citons deux exemples :

- ▶ Le recours accru à l'intérim qui permet à l'administration une meilleure flexibilité, soit une maîtrise plus précise des coûts liés au personnel.
- ▶ La privatisation qui, par des politiques de "recherche absolue du moindre coût" et une mise en concurrence, a réussi à accroître la rentabilité d'entreprises tout en réduisant les prix, ce qui constitue un point très positif en terme de service public.

Etudions maintenant ensemble quelques avantages liés à la mise en place du NPM en terme de gestion du personnel dans la fonction publique¹.

II -Décentralisation

1- définition

En règle générale, décentraliser le pouvoir d'élaboration de politiques publiques consiste, pour le gouvernement central et ses organismes, à transférer la responsabilité juridique et politique de la planification de projet, de la prise de décision et de la gestion d'activités

¹ Ibid, p18.

publiques à des gouvernements infranationaux¹.

Par contre Une politique de décentralisation coordonnée consiste à décentraliser les activités opérationnelles, tout en maintenant une centralisation pour les décisions stratégiques².

La notion de décentralisation renvoie à un transfert de certaines activités de l'Etat central aux collectivités locales. La décentralisation, plus qu'une simple technique de gestion

administrative visant réaliser une « division de travail », renvoie à la création de collectivités

indépendantes de l'Etat central, voire en opposition avec celui-ci. Dotées de personnalité morale, ces collectivités auront, dans ce cas, une gestion autonome assurée par un organe élu. En ce sens, la décentralisation est d'une valeur démocratique³.

La décentralisation et la déconcentration forment un couple qu'unissent les liens de proximité, et la densité de leurs rapports, conférant son sens à l'unité de l'action territoriale de l'Etat dans la diversité des missions et des structures.A l'évidence le couple décentralisation – déconcentration constitue la pierre angulaire dans la restructuration des rapports entre l'Etat et ses démembrements territoriaux, s'inscrivant dans la recherche permanente et toujours renouvelée d'une reconfiguration des réseaux d'échange et de relations entre l'échelon central et les échelons

¹ Abraham KY, Décentralisation Au Burkina-Faso :Une Approche En Economie Institutionnelle, Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences économiques et sociales, 2010,p 20.

² Olivier Melier, Dico de manager 500 clés pour comprendre et agir concepts théories pratiques,Dunod, Paris, 2009, p56.

³ Kamel MOULAI, Les contraintes a l'action publique locale en

Algérie :cas des communes de la wilaya de tizi-ouzou, Revue Campus, revue scientifique trimestrielle de l'université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, septembre, N°11,2008, p10

locaux, et entre l'administration locale et les collectivités territoriales dans la seule perspective de mieux servir le citoyen. ... Mode par excellence d'organisation administrative des pouvoirs et des responsabilités des collectivités territoriales, la décentralisation dans la perspective du renforcement du processus d'intégration sociale et de cohésion nationale en favorisant la consolidation de la démocratie locale et en stimulant la participation citoyenne. » En plus des grands principes de décentralisation – déconcentration.

On peut présenter les deux types de décentralisation, dans le tableau suivant :

Tableau1 :Deux types de décentralisation

| | Formes de (dé)centralisation | |
|-----------------------|--|--|
| | descendante (top-down) = devenir local | ascendante (bottom-up) = rester local |
| Objectifs | <ul style="list-style-type: none"> déplacer la contrainte budgétaire vers le niveau local (report des charges plutôt que dévolution de compétences) accroître le bien-être national (meilleure adéquation de l'offre à la demande) en maintenant des standards minimaux des politiques publiques décentralisées offertes (normes de tutelle) accroître l'efficacité allocative (mieux adapter l'offre de biens collectifs aux préférences locales) assurer un bon « gouvernance » (équivalences des trois cercles d'Olson responsabilité budgétaire ou accountability) | <ul style="list-style-type: none"> accroître le potentiel d'innovation au niveau local garder la diversité des mixtes « biens collectifs locaux (BCL) – financement local (impôts ou redevances d'utilisation) » permettant de « voter avec les pieds » |
| Critères d'évaluation | contribution aux objectifs fixés par le centre | protection des collectivités locales contre le centre et maximisation des choix locaux |
| Modalités | <ul style="list-style-type: none"> déconcentration délégation dévolution | <ul style="list-style-type: none"> autonomie locale subsidiarité coopération décentralisée concurrence horizontale et verticale |
| Modèle dominant | <ul style="list-style-type: none"> dominance des relations verticales entre centre et régions (centre et communes, respectivement régions et communes) <i>domination des préférences du centre : modèle du principal (le centre) – agent (les régions ou les communes)</i> asymétrie de l'information en faveur du centre | <ul style="list-style-type: none"> conflit central/local (si la société est hétérogène, les décisions locales diffèrent de celles préférées par le centre) dominance de l'autonomie locale subsidiarité co-opération et concurrence <i>domination des préférences locales</i> |

Source : Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, Université de Fribourg (Suisse). Décentralisation : quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier, Agence Française de Développement Département de la Recherche, 2008.

La décentralisation (« territoriale ») selon un mode descendant renvoie à des notions

Différentes mais qui sont souvent dans les faits enchevêtrées. On distingue Traditionnellement les notions de déconcentration, délégation et dévolution :

- ▶ **La déconcentration** consiste à donner des compétences pour prendre certaines décisions à des agents qui exercent leur fonction dans une circonscription territoriale déterminée tout en restant soumis à l'autorité hiérarchique du gouvernement central. Les échelons de gouvernement de niveau inférieur (qui peuvent être de simples relais administratifs) sont alors de fait subordonnés à l'autorité centrale. La déconcentration vise généralement à améliorer l'efficacité opérationnelle de l'action de l'Etat central au sein d'une circonscription administrative donnée.

- ▶ **La délégation** (qualifiée aussi parfois de **relation d'agence**) désigne le transfert de pouvoir et de responsabilité de l'Etat central à des entités souvent semiautonomes dans un domaine de responsabilité bien défini (dans le cadre de la décentralisation « fonctionnelle », rappelons que ces entités disposent de la personnalité juridique ou morale). Ces entités qui ont la personnalité morale et un budget autonome sont généralement tenues de rendre des comptes à l'Etat central. Les collectivités locales sont généralement amenées à offrir certains services bien précis qui leur sont délégués par l'Etat central ou l'échelon de gouvernement supérieur (elles sont alors les récipiendaires des compétences et des ressources déléguées).

- ▶ Enfin, **la dévolution** est la forme la plus poussée de la décentralisation dans le sens où elle opère un transfert de compétences et de responsabilités à des personnes morales de droit public élues par des administrés (c'est dans ce seul sens que l'on entend en France la décentralisation « territoriale »). Des responsabilités et des ressources sont transférées aux pouvoirs locaux (souvent des collectivités territoriales) qui jouissent d'une autonomie considérable de décision sur la manière d'utiliser ces ressources dans leur domaine de compétence et dans une juridiction

administrative légalement reconnue. La dévolution va de pair avec la **décentralisation politique** quand les pouvoirs locaux ont à répondre de leurs choix devant des assemblées élues ce qui a pour effet de favoriser une démocratie de proximité. La dévolution se confond habituellement avec la **décentralisation budgétaire** quand elle s'accompagne d'une répartition claire des relations financières et des compétences entre échelons de gouvernements qui ont le pouvoir de mobiliser leurs ressources financières (autonomie financière) tout en bénéficiant d'une autonomie budgétaire (sur les dépenses) substantielle. Soulignons que, dans la pratique, on utilise souvent le terme décentralisation pour signifier la seule dévolution, ce qui peut devenir source de confusion. Il faut aussi noter que, dans la plupart des pays (même des fédérations), ces trois modalités apparaissent de manière simultanée et complémentaire : si, en Suisse, les cantons ont gardé une bonne marge de manoeuvre dans le domaine de l'éducation (ce qui équivaldrait à une dévolution dans le type descendant de décentralisation), leurs politiques environnementales sont fortement déterminées par des normes fédérales (ce qui équivaldrait à la délégation, les communes exécutant la tâche pour respecter les normes fédérales, sans plus)¹.

2- typologies de la décentralisation

C'est t dire la décentralisation a trois facettes² :

¹ Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, Université de Fribourg (Suisse), Décentralisation :Quelques Principes Issus De La Théorie Du Federalisme Financier, Agence Française de Développement Département de la Recherche, 2008.

² Abraham KY, décentralisation au Burkina-Faso :une approche en économie institutionnelle, Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences économiques et sociales, 2010, p p 22-23

- La « **décentralisation politique** » qui vise à donner aux citoyens locaux et à leurs représentants élus d'importants pouvoirs de décision en matière d'élaboration de politiques et législations. Autrement dit, cette décentralisation suppose un pluralisme politique sur fond de démocratie.
- La « **décentralisation administrative** » qui vise, quant à elle, « à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement ». Cette répartition de pouvoir se décline sous deux angles :
premièrement, elle peut être fonctionnelle consistant à transférer des pouvoirs à des entités spécialisées qui exercent des activités dans toutes les juridictions. Mais, la répartition peut être également territoriale. Et elle visera dans ce cas à transférer des

responsabilités de politiques publiques à des entités à l'intérieur d'un territoire géographique et politique déterminé.
- La « **décentralisation budgétaire** » implique, en revanche, que des domaines de dépenses soient attribués aux gouvernements locaux de telle sorte que ceux-ci disposent de larges marges de manoeuvre en matière financière et budgétaire. Mais, selon ces auteurs, la notion de décentralisation budgétaire peut être appréhendée dans une perspective plus extensive et englober des fondements politiques, économiques et institutionnels.

3- Mesure de la décentralisation

La mesure de l'autonomie fiscale se fait en tenant compte de deux éléments combinés: l'un qualitatif, et concerne le pouvoir des collectivités locales sur la règle fiscale, et l'autre quantitatif, mesurant la part des ressources fiscales dans la totalité de leurs ressources. La combinaison de ces deux dimensions de l'autonomie fiscale fait que son degré varie d'un système institutionnel à un autre. Ainsi, on peut avoir une faible autonomie sur les règles (uniquement la fixation des taux comme c'est le cas par exemple en France) et une forte proportion des ressources fiscales dans le total des ressources de la collectivité. Inversement, on peut avoir une forte autonomie sur les règles tandis que la part des ressources fiscales dans le

total des ressources est marginale¹.

III- La décentralisation au cœur de La réforme des finances et de la fiscalité locales

La réforme des finances et de la fiscalité locales répond à des objectifs clairement identifiés et s'attache à prendre en charge des préoccupations ciblées. Il convient néanmoins, par souci de cohérence, de bien situer les résultats qui en sont attendus, au regard du contexte général dans lequel elle intervient et d'intégrer cette réforme dans une vision globale liée à une démarche graduelle d'approfondissement de la décentralisation.

. L'approfondissement de la culture de la décentralisation

La décentralisation comme principe d'organisation et de fonctionnement de l'administration locale et comme procédé de clarification et de rationalisation des rapports entre l'Etat et les collectivités locales peut-elle être en cette étape la solution à la crise des finances et de la fiscalité locales ?

L'autonomie qu'elle préfigure dans la gestion des affaires locales, sa légitimité et ses effets positifs sur l'échelon local peuvent apparaître comme des arguments favorables et une alternative à la crise actuelle des finances locales et un postulat de base Dès lors quelle politique de décentralisation envisager pour les collectivités locales dans le cadre de la mise en oeuvre des réformes des finances et de la fiscalité locales ?

Si le principe de la décentralisation a été maintes fois rappelé et fortement admis par les décideurs à travers la mise en place d'un système de prise de décision et de gestion autonome au niveau local, sa mise en oeuvre se heurte à des difficultés majeures et à des contraintes objectives liées à un environnement local encore mal préparé, à la diversification des contextes locaux, à la complexité des problèmes à résoudre au niveau local, à la faiblesse des ressources et moyens, au sous encadrement et au déséquilibre structurel des communes.

¹ Kamel MOULAI, Les Contraintes A L'action Publique Locale En Algérie :Cas Des Communes De La Wilaya De Tizi-Ouzou, Revue Campus, revue scientifique trimestrielle de l'université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, septembre, N°11,2008, p11

Intimement liée aux mécanismes de changements institutionnels, la décentralisation doit s'inscrire dans une démarche plus large de réforme du fonctionnement de l'administration et de l'Etat. Elle ne saurait donc être réduite à une simple opération technique de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

Dès lors, en cette étape la politique de décentralisation doit apporter des réponses aux questions de l'heure en gardant à l'esprit que les conditions de succès doivent être subordonnées par¹ :

- Une démarche graduelle et préparatoire à l'approfondissement d'une culture de la décentralisation ;
- Un rôle actif de l'Etat dans le soutien, le contrôle, l'évaluation et l'orientation de l'action locale ;
- Une plus grande responsabilisation des acteurs locaux (contractualisation) ;
- Une réforme globale des finances et de la fiscalité locales ;
- Une mise à niveau et une modernisation globale des modes d'organisation et de gestion de l'administration locale.

IV- LA fiscalité locale et l'autonomie financière des collectivités locales en Algérie

1-Le financement des collectivités locales

La Constitution Nationale de 1996 précise en son² :

¹ République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, La Reforme Des Finances Et De La Fiscalités Locales Rapport Final Synthèse, CENEAP ,JANVIER 2008, pp 15-16

² Med Rachid BENZERARI, La Fiscalité Locale, Grand Maghreb : Economie & société - Gestion des collectivités locale Janvier 2008,

P57.

- **Article 15** - Les collectivités territoriales de l'Etat sont la Commune et la Wilaya. La Commune est la collectivité de base.
- **Article 16** - L'Assemblée élue constitue l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques..

Donc, en Algérie les collectivités locales sont organisées en deux entités : la wilaya et la commune[^].

La structure de leurs financements est présentée dans le schéma.

a- Les recettes des communes:

- ▶ **Des recettes fiscales:** impôt sur l'eau, taxes funéraires, taxes d'assainissement.
- ▶ **Des recettes domaniales et patrimoniales :** droits de voirie, places et stationnement dans les foires, halles, marchés, plages...
- ▶ **Les transferts de l'État transitant via le Fond Commun des Collectivités locales :** des subventions de fonctionnement, des subventions exceptionnelles (subventions d'équilibre ou subventions pour événements calamiteux ou imprévisibles), les dotations spécifiques allouées par l'État dans le cadre des Plans communaux de développement via le Fond Communal de Solidarité (dotation de péréquation destinées à financer des dépenses de fonctionnement) et

[^] La commune qui tire de son origine « communia », groupe de gents vivant en commun est un fait social, le plus ancien sans doute. Elle est née sur un terroir donné et dans de conditions imposées le plus souvent par la nature de l'association des hommes et de leur esprit d'entraide.

La commune est par définition un territoire, une unité administrative. Elle est également l'expression de rapport communautaire entre ses ressortissants. Elle est un cadre de la vie sociale, de l'activité humaine, un rouage politique de la nation, un intermédiaire organisé entre le citoyen et l'Etat.

L'unité administrative communale est donc l'élément de base des unités administratives de la République. Elle répond en effet à une réalité humaine, géographique, historique et économique. Elle a une solidité assise et une logique de contour.

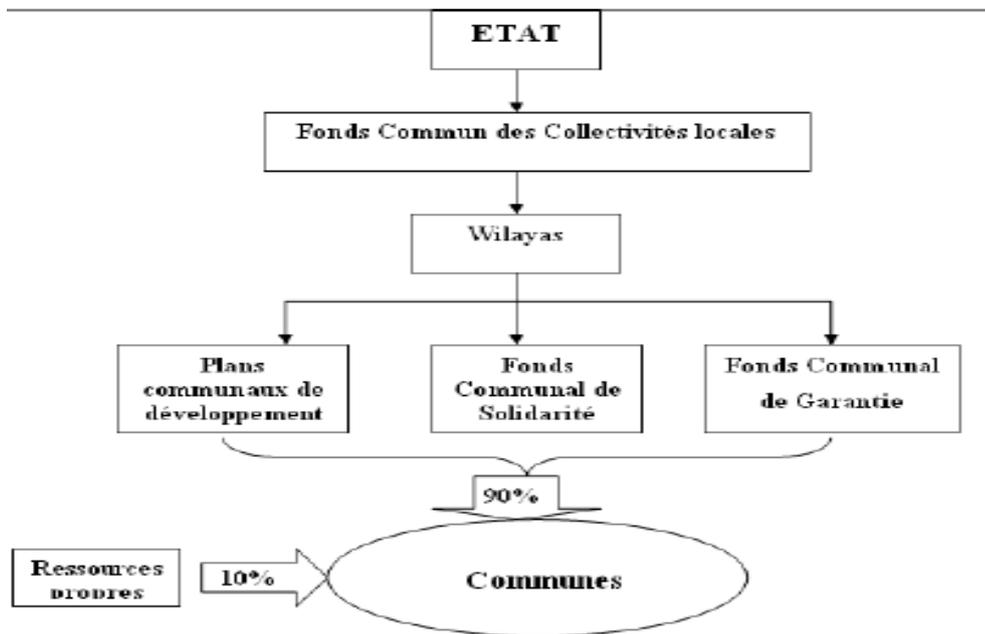
le Fond Communal de Garantie (dotations d'investissement).

b- Les recettes des wilayas :

Elles sont principalement alimentées par des transferts, notamment via le Fond Commun des Collectivités Locales (FCCL)

Le FCCL est destinée à compenser l'éventuelle réduction dans les recettes fiscales de l'administration tout en veillant à cette péréquation selon des critères établis. Il verse des subventions pour aider les municipalités en déficits ; 1.200 sur 1541 communes en 2004.

Schéma 1 : Structure de financement des collectivités locales en Algérie



Source : Madjid GONTAS & Samira HELLOU , L'autonomie Financiere Des Collectivites Locales Et Le Developpement Territorial: Une Approche Comparative Entre L'algerie Et La France, Les Cahiers du MECAS, N° 4 Décembre 2008, p :7.

Le gouvernement algérien s'est engagé au processus d'une décentralisation fiscale afin de permettre un meilleur financement pour les

collectivités locales, à savoir : la fiscalité et les transferts du système de péréquation des recettes entre collectivités.

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

Les impôts locaux Importants en France

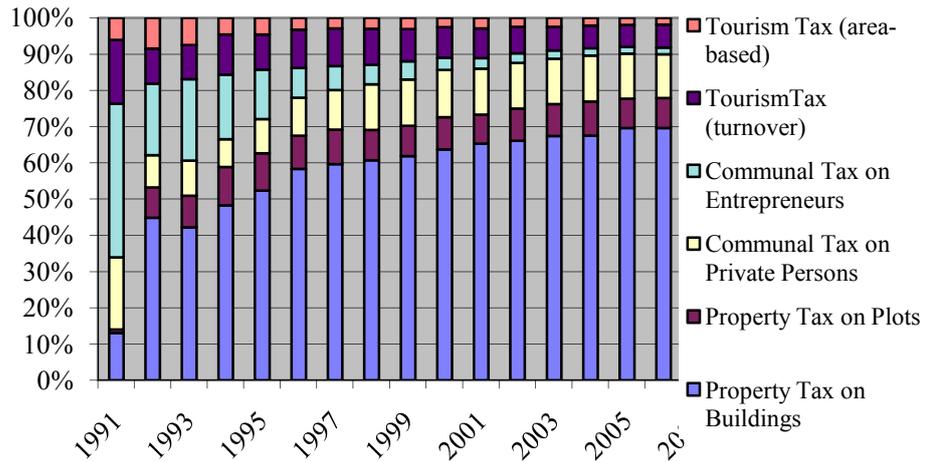


Tableau2: Répartition (en %) des produits fiscaux entre l'état et les collectivités locales

* La taxe sur l'activité professionnelle (TAP) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représentent l'essentiel des ressources locales. L'impôt foncier reste mal maîtrisé alors que le rendement des autres taxes demeure bas et sans impact réel sur le niveau des ressources locales.

| IMPÔTS ET TAXES | REPARTITION | | | |
|--|-------------|--------|---------|---------|
| | État | Wilaya | Commune | F.C.C.L |
| 1- Taxe sur l'activité professionnelle (TAP) | - | 29,5 % | 65% | 5,5% |
| 2- Impôt Foncier (Taxe Foncière sur les propriétés bâties ou non bâties) | - | - | 100% | - |
| 3. Taxes d'habitation | - | - | 100% | - |
| 4. Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) | - | - | 100% | - |
| 5. Droits sur permis de lotir et bâtir | - | - | 100% | - |
| 6. Taxe de séjour | - | - | 100% | - |
| 7. Installation d'enseignes publicitaires | - | - | 100% | - |
| 8. Droits de fêtes et réjouissances | - | - | 100% | - |
| 9. Taxe sanitaire des viandes (taxe d'abattage) | - | - | 100% | - |
| ▪ Viandes importées : taxe versée intégralement au FCCL | - | - | - | 100% |
| 10. Impôt sur le patrimoine | 80% | - | 20% | - |
| 11. T.V.A sur les affaires intérieures | 80% | - | 10% | 10% |
| 12. T.V.A. sur les produits importés | 85% | - | 05% | 10% |
| 13. Vignette automobile | 80% | - | - | 20% |
| 14. Impôts miniers | - | - | - | - |
| 15. Taxes écologiques | 90% | - | 10% | - |
| 16. Redevance de pacage | 30% | - | 70% | - |

Source : République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, **La réforme des finances et de la fiscalités locales rapport final synthèse**, CENEAP ,JANVIER 2008, P57

- **Le système de péréquation :** Les collectivités locales sont également financées à travers les transferts effectués par un système de péréquation des produits de la fiscalité et ce, afin de permettre une répartition équitable des ressources entre les collectivités locales. Il n'existe pas de fiscalité locale en Algérie, au sens d'une administration fiscale locale procédant au recouvrement des impôts et taxes revenant aux collectivités locales. Il y a, en fait, des impôts revenant totalement aux collectivités locales, comme c'est le cas pour les versements forfaitaires, la taxe sur l'activité professionnelle et la taxe d'assainissement ; comme il existe des taxes revenant partiellement aux collectivités locales (par exemple, la taxe sur la valeur ajoutée). Toutefois, ces impôts et taxes

sont recouverts par les services déconcentrés relevant, hiérarchiquement, de la Direction Générale des Impôts, structure centrale dans l'organisation du ministère des Finances.

c-L'évolution des ressources fiscales

Les ressources fiscales des collectivités locales sont constituées de revenus provenant de :

- ▶ **La fiscalité d'État**, telle que la T.V.A et l'impôt sur le patrimoine, dont un taux de leurs recettes est affecté aux collectivités locales. Cette fiscalité représente en 2006 plus de 98% des ressources fiscales locales.
- ▶ **La fiscalité locale**, dont les produits reviennent en totalité aux communes, aux wilayas et au F.C.C.L. Le poids de ces ressources dans le financement local est marginal.

Et on peut présenter la Place de la fiscalité locale par rapport à la fiscalité ordinaire de l'Etat et par rapport à la fiscalité pétrolière, dans le tableau suivant :

Tableau 3: Place de la fiscalité locale par rapport à la fiscalité ordinaire de l'Etat et par rapport à la fiscalité pétrolière. En millions de DA

| Ressources | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Fiscalité pétrolière | 916.410 | 836.060 | 862.200 | 899.000 | 916.000 |
| Fiscalité ordinaire de l'Etat | 541.350 | 615.390 | 665.800 | 736.830 | 751.920 |
| Fiscalité locale | 114.102 | 121.352 | 144.023 | 154.304 | 184.133 |
| Fiscalité locale sur fiscalité ordinaire de l'Etat (%) | 21 | 19 | 21,5 | 21 | 24 |
| Fiscalité locale sur fiscalité pétrolière (%) | 12,5 | 14 | 16 | 17 | 20 |

Source : République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, op.cit, p9

2-Les axes de la reforme finances et de la fiscalité locales

La réforme des finances et de la fiscalité locales répond à des objectifs* réforme dans une vision globale liée à une démarche graduelle

* Cadre logique de la mise en œuvre de la reforme

d'approfondissement de la décentralisation.

| Résultats attendus | Nb d'actions | Objectifs spécifiques | | Objectif principal |
|--|--------------|--|---|---|
| Résultat 1.1 : Réformer et adapter le cadre institutionnel | ▶ 12 | Objectif 1 : Assurer un environnement organisationnel, institutionnel et juridique approprié à la conduite de la réforme des finances et de la fiscalité | ▶ | Réforme des finances et de la fiscalité locales |
| Résultat 1.2 : Adapter le cadre juridique et réglementaire | ▶ 6 | | | |
| Résultat 1.3 : Adapter et mettre à niveau le cadre organisationnel | ▶ 7 | | | |
| Résultat 2.1 : Adapter et clarifier les missions et rôles des collectivités locales | ▶ 2 | Objectif 2 : Rationaliser et rendre plus efficaces les missions et interventions des communes. | ▶ | |
| Résultat 2.2 : Renforcer et mettre à niveau l'encadrement des communes | ▶ 4 | | | |
| Résultat 2.3 : Mettre en place un système d'information dynamique et un programme d'accompagnement et de communication autour de la conduite du changement | ▶ 4 | | | |
| Résultat 3.1 : Valoriser et adapter les dispositifs financiers et fiscaux | ▶ 17 | Objectif 3 : Développer et améliorer les performances de la gestion financière des communes. | ▶ | |
| Résultat 3.2 : Renforcer et maîtriser les règles et procédures de gestion | ▶ 3 | | | |

Source : République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, [op.cit.](#), p54

clairement identifiés et s'attache à prendre en charge des préoccupations ciblées. Il convient néanmoins, par souci de cohérence, de bien situer les résultats qui en sont attendus, au regard du contexte général dans lequel elle intervient et d'intégrer cette Dans cette optique, les mesures proposées s'articulent autour de quatre axes, qui portent respectivement sur¹ :

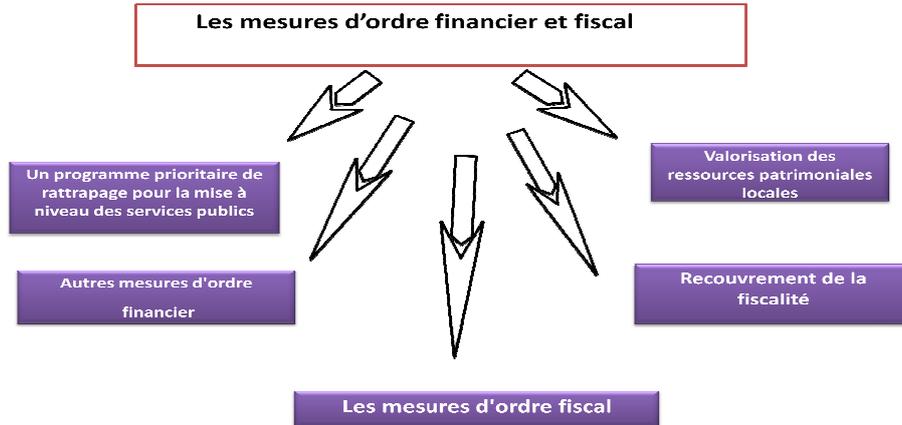
- **Les mesures d'ordre financier et fiscal**, comportant des mesures urgentes de rattrapage et des actions tendant au rétablissement de certains équilibres;
- **Les mesures d'ordre institutionnel et juridique** visant la clarification de certaines missions des communes, les conditions de leur exercice, et un effort de codification des règles d'intervention;
- **Les mesures au plan managérial**, qui s'intéressent aux systèmes et cadres normatifs de gestion, ainsi qu'aux méthodes, techniques et instruments à développer en matière de gestion financière;
- **Les mesures relatives à l'encadrement humain des communes**, visant son renforcement quantitatif et qualitatif et la valorisation de son statut.

3- Les mesures d'ordre financier et fiscal

Les recommandations proposées s'attachent d'une part à définir les lignes principales d'un programme urgent de rattrapage, destiné à rétablir dans l'immédiat les équilibres financiers des communes et, d'autre part, à identifier une double série de mesures, d'ordre financier et fiscal, tendant à remédier plus durablement à leur fragilisation financière et à assurer une meilleure rentabilité du patrimoine local. Il est important de souligner que les mesures fiscales proposées n'ont pas pour but d'alourdir la pression fiscale mais de contribuer à une meilleure répartition des ressources entre l'état et les collectivités locales.

¹ République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, op.cit., pp16-17

Schéma 2 :Les mesures d'ordre financier et fiscal



a. Un programme prioritaire de rattrapage pour la mise à niveau des services publics

Dans ce contexte, il convient de mettre en place un programme visant à :

- **Premièrement** : Poursuivre le processus d'assainissement financier des communes fortement déséquilibrées. A titre d'illustration, sur 990 communes traitées, 571 communes sont endettées pour un montant de plus 48 milliards de dinars. A ce montant, il faut ajouter le montant du déficit de 617 communes évalué à 45 milliards de dinars.
- **Deuxièmement** : La mise en œuvre d'une mesure prioritaire de financement par l'Etat, étalé dans le temps si nécessaire, pour couvrir le besoin de mise à niveau des prestations de service public au profit des citoyens et usagers. La prise en charge de ce besoin de financement peut être envisagée :
 - Soit par une dotation globale au titre de la loi de finances complémentaire pour 2008 ;
 - Soit en deux (02) tranches (loi de finances complémentaire 2008 et loi de finances 2009)
- **Troisièmement** : l'affectation d'une quote-part supplémentaire de 5% au

moins sur le produit de la TVA pour atténuer progressivement l'état de déséquilibre et d'endettement des communes. Cette affectation de 5% évaluée à 15,64 milliards DA, porterait la quote-part des collectivités locales sur la TVA de 15% à 20%.

b. Autres mesures d'ordre financier

- Rétablir le principe des droits constatés pour assurer la stabilité dans la trésorerie des communes et leur éviter la situation d'asphyxie financière qu'elles subissent chaque année durant plusieurs mois. Cette recommandation est prise en charge dans l'avant projet de code de la commune.
- La spécialisation dans les budgets locaux de la contribution des collectivités locales de 7% de leurs recettes fiscales aux fonds de wilayas des initiatives de la jeunesse et du développement des pratiques sportives.
- En complément au rétablissement du principe des droits constatés, instaurer un système d'avances garanties par le FCCL pour les dépenses obligatoires, jusqu'à l'adoption du budget de la collectivité

c. Les mesures d'ordre fiscal

- Instaurer le principe de localisation de l'impôt (TAP) sur le territoire de la commune où s'exerce l'activité productive des sociétés (et non où s'exerce la fonction administrative de siège social). En effet, c'est généralement la fonction productive qui est source de nuisances et sujétions diverses, générant des charges communales non compensées ;
- Engager la mise en application de la taxe d'occupation du domaine public communal pour les ouvrages de transport de l'électricité, de gaz, des hydrocarbures et des installations de télécommunications (loi de finances 2003) ;
- Généraliser la taxe d'habitation à l'ensemble des communes ;
- Mise en oeuvre d'une taxe sur les transactions de véhicules automobiles et engins de travaux publics ;
- Prévoir le prélèvement d'une taxe de 1 DA par litre sur la vente des

- carburants polluants, à affecter aux communes ;
- Révision de la tarification des prestations de services publics rendus aux usagers en tenant compte de leurs coûts de revient.

d. Recouvrement de la fiscalité

- Impliquer davantage les communes dans la détermination et l'actualisation des bases taxables de l'assiette ;
- Mettre en place des mécanismes de motivation et de stimulation matérielle des agents chargés du recouvrement ;
- Élaboration d'une instruction sur les modalités de perception et de versement au trésorier communal du produit de la taxe de séjour ;
- Renforcer les services fiscaux locaux par la dynamisation des brigades mixtes à spécialiser dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale.

e. Valorisation des ressources patrimoniales locales

- Procéder au recensement des biens communaux et à son évaluation exhaustive ;
- Revaloriser le patrimoine communal, en actualisant les valeurs locatives par référence au marché, notamment de l'immobilier, pour les locaux d'habitation et les locaux à usage industriel et commercial. Mobiliser les services des domaines à cet effet ;
- Exploiter les principaux gisements existants au niveau local, notamment l'occupation et l'utilisation du domaine public (le stationnement automobile et autres activités diverses).

4- Les obstacles d'application la reforme

La décentralisation fiscale se heurte à un certain nombre d'écueils, notamment ; la contrainte fiscale, les mentalités, les capacités

institutionnelles et la responsabilité citoyenne¹.

a- La contrainte fiscale

La fiscalité locale actuelle limite drastiquement les moyens dont disposent les collectivités locales et les communes en particulier pour fonctionner. La plupart des communes sont déficitaires et ne survivent qu'à travers les transferts de l'Etat effectués à partir du Fonds de Compensation des Collectivités locales (FCCL). Dans certaines communes, les services sociaux tels que l'eau et l'assainissement ont été confiés aux entreprises publiques. L'une des raisons de ce phénomène est que la structure actuelle de la fiscalité locale ne permet pas à la commune de lever les ressources nécessaires à son fonctionnement. En effet, 90% des recettes des communes et Wilayas proviennent de la fiscalité alors que 10% seulement sont engendrées par les recettes des biens et services fournis par elles. La plupart des taxes collectées pour le compte de la commune et/ou de la wilaya ont été réduites ces dernières années, ce qui a lourdement affecté les communes. Par exemple, la taxe sur l'activité professionnelle qui est prélevée sur le chiffre d'affaires des industriels, commerçants et artisans est passée de 2,55% à 2%. Cette taxe représente 90% des recettes fiscales des wilayas et des communes. Les recettes des vignettes auto ne sont pas non plus suffisantes pour permettre aux communes de réhabiliter les routes à l'intérieur du réseau urbain, et aux Wilayas de réhabiliter les routes départementales puisque 80% de ces recettes vont directement au FCCL et 20% au budget de l'Etat. Enfin, le mode de solidarité entre les collectivités locales et plus précisément la redistribution des quotes-parts financières par le FCCL se fait selon des critères arrêtés d'avance, qui ne tiennent pas compte de la situation particulière de chaque commune. Les autorités locales souffrent d'un conflit d'attribution puisque les maires et les Walis ont une double casquette et représentent à la fois l'Etat et les populations.

b-La contrainte qui porte sur les mentalités

¹ Madjid GONTAS & Samira HELLOU , L'autonomie Financière Des Collectivités Locales Et Le Développement Territorial: Une Approche Comparative Entre L'Algérie Et La France, Les Cahiers du MECAS, N° 4 Décembre 2008,p :13.

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

c- La contrainte des moyens humains et techniques

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

d- La responsabilité citoyenne

Elle constitue le dernier type de contrainte à une véritable décentralisation fiscale. La population ne montre pas encore d'initiatives pour participer au processus de décentralisation. 30 années d'économie planifiée ont créé des habitudes chez beaucoup de citoyens qui attendent encore tout de l'Etat ou alors hésitent encore pour des raisons diverses, à s'impliquer activement dans le processus de prise de décision au niveau local. Ces contraintes expliquent en partie pourquoi les efforts actuels du gouvernement n'ont pas jusqu'à présent produit les résultats escomptés.

Conclusion

En conclusion, nous pourrions dire que la fiscalité locale comme elle est conçue actuellement, est dépassée par le temps et a montré des insuffisances et des incohérences à même de mettre en difficulté la gestion

des Communes. Car elle n'arrive toujours pas à répondre aux besoins financiers sans cesse croissants des communes.

Aussi, la réforme tant attendue est en train de se mettre en œuvre pour combler ce dysfonctionnement, notamment la mise en adéquation des ressources fiscales avec la mission fondamentale de la commune en terme de service public efficace et efficient ; Cette démarche a pour objectif également de moderniser, de rationaliser et de maîtriser la gestion des collectivités locales avec des moyens techniques de l'heure.

Donc, il faut adopter le nouveau management public, dont la décentralisation représente la pièce maîtresse de cette réforme, mais toujours avec une véritable volonté de changement.

Bibliographie

1- Abraham KY, **Décentralisation Au Burkina-Faso :Une Approche En Economie Institutionnelle**, Thèse présentée à la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse), pour l'obtention du grade de Docteur ès sciences économiques et sociales, 2010.

2-Bernard DAFFLON et Thierry MADIÈS, Université de Fribourg (Suisse),**Décentralisation :Quelques Principes Issus De La Théorie Du Federalisme Financier**, Agence Française de Développement Département de la Recherche, 2008.

3- Benjamin DREVETON , **Le New Public Management En Question** ,université de poitiers, Année universitaire 2009-2010.

4-Florence GANGLOFF, **Le Nouveau Management Public Et Bureaucratie Professionnelle**, publié dans "La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Strasbourg : France, (2009)".

5- Hayat BEN SAID, **Gestion Du Changement Dans L'administration Publique En Vue De Sa Modernisation : Etudes De Cas Canadiens Et Leçons Pour Le Maroc**, Mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de maître ès sciences, Ecole Des Hautes Etudes Commerciales Affiliée A L'université De Montréal, Avril 2000.

6- Kamel MOULAI, Les contraintes a l'action publique locale en Algérie :cas des communes de la wilaya de tizi-ouzou, Revue Campus, revue scientifique trimestrielle de l'université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, septembre, N°11,2008.

7- Med Rachid BENZERARI, La Fiscalité Locale, Grand Maghreb : Economie & société - Gestion des collectivités locale Janvier 2008.

8- Mohamed Chérif BELMIHOUB ,Rapport Sur Les Innovations Dans L'administration Et La Gouvernance Dans Les Pays Méditerranéens : Cas De L'algerie, Avril 2004.

9- Olivier Melier, Dico de manager 500 clés pour comprendre et agir concepts théories pratiques,Dunod, Paris, 2009.

10- République Algérienne Démocratique Et Populaire, Ministère De L'intérieur Et Des Collectivités Locales, La Reforme Des Finances Et De La Fiscalités Locales Rapport Final Synthèse, CENEAP ,JANVIER 2008.