

Contrôle de la gestion des collectivités territoriales par les décideurs locaux par l'utilisation de la méthode des ratios : Cas de quelques communes de la wilaya de Bejaia

Control of the management of local authorities by local decision-makers using the ratio method: Case of some municipalities in the wilaya of Bejaia

**Mekhmoukh Sakina¹, laboratoire RMTQ, Université de Bejaia (Algérie),
sakina.mekhmoukh@univ-bejaia.dz
Abbas Hirzellah², Université de Bejaia (Algérie),
hirzellah.abbas@univ-bejaia.dz**

Reçu le:11/02/2023

Accepté le:18/05/2023

Publié le:01/06/2023

Résumé :

Le présent article vise un objectif qui consiste à analyser la situation financière des collectivités locales par les décideurs locaux. Dans notre cas, nous avons fait appel à 12 communes de la wilaya de Bejaia. Les principaux résultats font ressortir que cette technique de gestion, s'avère limitée pour relever les multiples défis auxquels les collectivités territoriales sont confrontées. Ces limites sont liées aux différentes contraintes institutionnelles, financière, technique, ...etc.

Mots clés : Collectivité locale ; inégalité financière ; richesse fiscale méthode des ratios.

Abstract:

This article has the objective of analyzing the financial situation of local authorities by local decision-makers. In our case, we called on 12 municipalities in the wilaya of Bejaia. The main results show that this management technique is limited in meeting the multiple challenges that local authorities are facing. These limits are linked to the various institutional, financial, technical constraints, etc.

key words: Local government; financial inequality; fiscal wealth; ratio method.

1. Introduction :

La gestion du système local a subi des transformations importantes tout au long de son histoire, elles n'ont jamais été fondamentales que celles qui sont apparues depuis le début des années 1980 (BOUVIER, 2006, p. 187). Jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, les budgets locaux étaient faibles, les collectivités territoriales assuraient des fonctions en majorité administratives et l'essentiel des investissements pratiqués concernaient les travaux de voirie. C'était alors la période de l'Etat gendarme, une période dominée par l'idée libérale classique qui voulait que le secteur public n'intervienne qu'au strict minimum dans la vie économique et sociale. Après la première guerre mondiale, les nécessités de reconstruction du pays ainsi que les défaillances du secteur privé ont eu pour conséquence d'amener les collectivités locales à intervenir en différents domaines (logement, alimentation,) (BOUVIER. M, 1988, p. 83). Dès lors, les budgets locaux voient leurs postes de dépenses augmenter et s'amorce ainsi l'entrée du secteur local dans un processus qui va prendre de l'ampleur. Ce rôle des collectivités locales va s'affirmer encore à partir des années trente, lorsque se feront sentir en France les effets de la crise économique de 1929.

Après la seconde guerre mondiale, la même situation perdure et l'action locale fait de plus en plus partie intégrante des politiques interventionnistes de l'Etat. Tout au long de cette période et jusqu'au milieu des années 1970, les acteurs locaux sont à la fois administrateurs et des bâtisseurs agissant sans véritable autonomie.

Au milieu des années 1980 et jusqu'à aujourd'hui la liberté de la gestion des collectivités locales s'est encore affirmée. De nouvelles contraintes liées à cette liberté et à la différenciation croissante de l'espace national sont nées et se sont ajoutées à des contraintes externes également nouvelles tant d'une part à une intégration européenne plus nette qui engendre elle-même des conséquences non négligeables sur l'attitude de certaines régions, villes ou départements confrontés à une compétition nationale et externe de plus en plus forte. Ainsi se dessine un espace local qui n'est plus seulement un espace d'administration mais qui est aussi un espace de gestion de décision.

Dans le présent article, nous essayons de faire ressortir **le rôle des décideurs locaux dans la gestion des collectivités locales et ce par l'utilisation de la méthode des ratios dans les 12 communes constituant la wilaya de Bejaia.**

Certaines études sont menées sur une période de cinq ans, c'est le cas de la présente étude qui retrace l'évolution du budget communal définitif. Les communes choisies sont toutes inscrites aux comptes administratifs et leurs résultats sont définitifs et fiables.

Notre échantillon d'étude se compose de 12 communes sur les 52 communes que compte la wilaya de Bejaia. Ce qui représente 23%. Ce choix est justifié par :

- La disponibilité des informations des communes qui ont fait l'objet d'étude et ce pour une période de cinq ans (**2015-2019**), ce qui se traduit par leur inscription aux comptes administratifs (CA) ;
- Le critère administratif.
- Le critère de la population (nombre d'habitants dans chaque commune) ;
- Critère de situation géographique ;
- Le critère de la Strate ;
- Le critère économique (le poids des activités économiques en rapport avec la wilaya, degré de richesse fiscale et répartition de la population des communes étudiées par branche d'activité, nombre d'entreprises et emplois créés).

2. La mise en place d'un contrôle de gestion

La maîtrise de la gestion des collectivités locales nécessite des techniques parfois si sophistiquées et surtout une rapidité d'action telle que le droit peut apparaître comme un frein, voir même parfois un handicap à la réalisation des projets poursuivis (BOUVIER.M, 1988, p. 188).

Les objectifs d'une collectivité locales qu'ils soient multiples ou non, les réaliser dans les meilleures conditions suppose :

- Une planification stratégique ;
- Une maîtrise de la trésorerie et de l'endettement ;
- L'évaluation de la gestion financière comme un outil de contrôle qui est l'objet d'étude dans la présente communication.

2.1 Evaluation de la gestion financière : outil de contrôle

L'évaluation de la gestion financière d'une collectivité locale implique d'abord la réalisation d'une analyse financière qui peut intégrer dans un audit plus large. L'analyse financière (BOUVIER.M, 1988, p. 199) constitue un instrument de mesure et de gestion prospective de l'action locale.

Elle vise d'abord à établir un bilan financier de celle-ci permettant de dégager les points faibles, les potentialités, les erreurs commises, pour sur la base de ce constat, prévoir de nouvelles politiques d'équipement.

L'analyse est donc d'abord rétrospective puis prospective. Elle consiste à dégager un certain nombre de données (BOUVIER.M, 1988, p. 199) à partir des dépenses et des recettes réelles des comptes administratifs des cinq ou six derniers exercices ainsi que du compte de gestion, et à établir un diagnostic qui fait apparaître les faiblesses et les potentialités de la collectivité.

Sur la base de ce diagnostic peut ensuite être conduite une analyse prospective et proposés un certain nombre de scénarios pour les deux à cinq ans à venir. L'information en résultant est utile moyen d'aide à la décision des responsables locaux notamment lorsqu'ils veulent définir une stratégie (BOUVIER.M, 1988, p. 200).

2.2 Analyse financière par les ratios

Pour apprécier la situation financière d'une entité appartenant au secteur public local, les analystes financiers ont généralement recours à la technique des ratios. Selon Béatrice et Francis Grandguillot (GRANDGUILLOT.F, 2000, p. 109), un ratio est un rapport entre deux valeurs (postes du bilan, du compte de résultat) ayant pour but de fournir des informations utiles à l'analyse financière et de porter un jugement.

La technique des ratios est généralement employée pour en caractériser la situation financière. Malgré la création d'un réseau d'alerte, l'analyse financière par les ratios débouche rarement sur une prévention des défaillances, à l'instar de la méthode des scores développées dans le secteur privé (MATTRET.JB, 209, p. 111).

2.2.1 Les principaux ratios efficaces dans l'affectation et l'utilisation des ressources financières des collectivités locales

Plusieurs ratios peuvent être distingués, leur interprétation est liée à leurs finalités. Selon GUENGUANT (A) : « les ratios habituellement calculés se prêtent à une double classification par nature et par fonction ».

Le tableau suivant présente les principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal qui feront l'objet de calcul dans notre étude.

Table N°01. Présentation des principaux ratios de la section de fonctionnement et d'équipement du budget communal

| Nature du ratio | Calcul du ratio | Signification du ratio |
|------------------------|--|--|
| Structure | Recettes fiscales/recettes de fonctionnement | Apprécier la part de la fiscalité directe et indirecte dans le total des recettes de fonctionnement. |
| Structure | Recettes patrimoniales / recettes fiscale | Apprécier la part des recettes patrimoniales dans les recettes fiscales. |
| Structure | Recettes domaniales / recettes fiscale | Apprécier la part des recettes domaniales dans les recettes fiscales. |
| Structure | Subvention de péréquation/ recettes de fonctionnement | Mesure la présence des subventions de péréquations dans les recettes de fonctionnement de l'Etat. |
| Structure | Recettes fiscales /dépenses de fonctionnement | Apprécier le degré de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales. |
| Structure | Recettes domaniales /dépenses de fonctionnement | Apprécier la part des recettes domaniales dans les dépenses de fonctionnement. |

| | | |
|------------------|---|---|
| Structure | Recettes patrimoniales /dépenses de fonctionnement | Apprécier la part des recettes patrimoniales dans les dépenses de fonctionnement. |
| Structure | Frais des personnels/dépenses de fonctionnement | Mesurer la part qu'occupent les dépenses des personnels dans les dépenses de fonctionnement. |
| Structure | Auto financement communal/recettes de fonctionnement | Exprimer la part de l'autofinancement obligatoire dégagé sur les recettes de fonctionnement du budget. |
| Structure | Autofinancement /recettes fiscales | Apprécier le degré de dépendance de l'autofinancement des recettes fiscales. |
| Structure | Subvention P.C.D/recettes d'équipement | Mesure la contribution de la subvention P.C.D dans le total des recettes d'équipement. |
| Structure | Subvention F.C.C.L /recettes d'équipement | Mesure la contribution de la subvention F.C.C.L dans le total des recettes d'équipement. |
| Structure | Autofinancement /Dépenses d'équipement | Evaluer la part des dépenses d'équipement et d'investissement qui sont financées par l'autofinancement que la collectivité territoriale dégage de sa section de fonctionnement. |
| Structure | P.C.D / Dépenses de fonctionnement | Mesurer la part des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'équipement. |
| Niveau | Recettes fiscales / Nombre d'habitants | Mesurer la somme de ses ressources fiscales rapportées au nombre d'habitants. |

| | | |
|---------------|----------------------------------|---|
| Niveau | Ratio de richesse fiscale | Mesurer l'effort fiscal et patrimonial de la commune rapporté à sa population totale. |
|---------------|----------------------------------|---|

Source : GOUTTELEB. J-Y, Stratégies du développement territorial, Edition Economica, Paris, 2003, p200

D'après le tableau ci-dessous, nous constatons que l'évaluation de la section fonctionnement ou équipement des collectivités locales se fait par des ratios qui sont relatifs soit à la structure ou au niveau de ses dernières. Chaque ratio exprime sa part par rapport aux recettes de fonctionnement ou d'équipement constituant le budget communal.

3. Organisation et fonctionnement des finances communales algériennes

Les indicateurs disponibles tant quantitatifs que qualitatifs sont éclairants, à travers l'importance des budgets locaux, l'accélération des flux financiers et les dépenses d'investissement et d'équipement, le nombre des employés des communes...etc. Les moyens financiers constituent donc l'outil principal pour apurer ces missions (code communal).

3.1 Organisation des finances communales algériennes

L'organisation des finances communales se fait par l'élaboration d'un budget qui constitue :

- Le budget, expression programme
- Le budget, acte de prévision
- Le budget, acte d'autorisation
- Le budget, acte d'administration

3.2 Structure du budget communal

Dans la structure du budget communal, il est utile de présenter les différents types de documents budgétaires puis le contenu du budget de la commune.

Les documents budgétaires sont représentés comme suit :

- Le budget primitif (BP) ;
- Les ouvertures de crédits par anticipation (OCA) ;
- Le budget supplémentaire (BS) ;

- Les autorisations spéciales (AS).

3.3 Contenu du budget communal

Le budget communal comporte deux sections :

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

Chaque section est divisée en recettes et en dépenses obligatoires équilibrée et un prélèvement obligatoire sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement telles quelles sont illustrées dans les tableaux ci-dessous.

3.4 Elaboration et exécution du budget communal

La préparation, adoption et exécution du budget constituent une phase essentielle de la gestion de la vie financière d'une collectivité territoriale.

Exécuté le budget communal consiste à réaliser les recettes et à payer les dépenses prévues et autorisées par celui-ci. De la préparation à l'exécution, le budget nécessite de la part des services financiers de multiples compétences et une communication efficace avec l'ensemble des autres services des collectivités (code communal et de la wilaya).

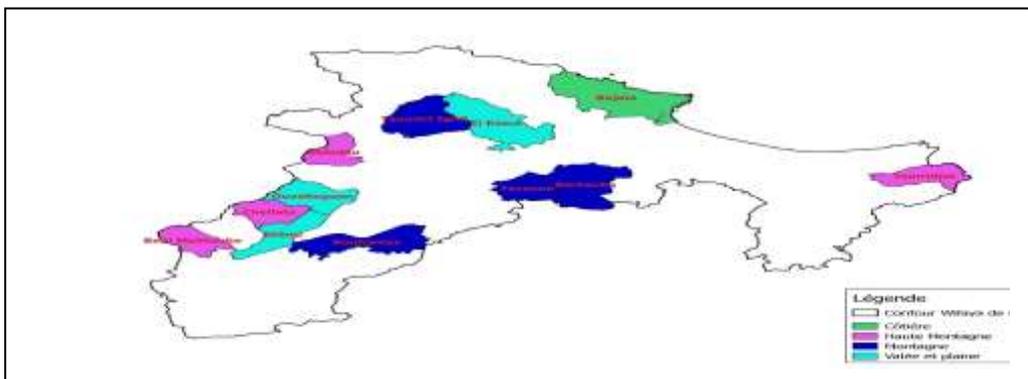
3.5 Fonctionnement des finances communales algériennes

Les finances communales algériennes ont connu une certaine évolution qui s'est manifestée par la mise en place d'un véritable code communal et d'un code de la wilaya.

4. Recherche de rationalité et de maîtrise financière des collectivités locales par l'application de la méthode des ratios

Dans ce point nous essayerons tout d'abord d'étudier les principaux ratios de la section fonctionnement du budget communal (potentiel fiscal, degré de richesse ou de pauvreté, le déficit budgétaire des communes, etc.) puis nous tenterons de présenter aussi quelques ratios de la section équipement.

CarteN°01.Présentation des communes de l'étude



Source : _Elaboré par nos soins à partir du logiciel SIG

4.1 Etude des principaux ratios de la section fonctionnement du budget communal de l'échantillon (12 communes de la wilaya de Bejaia) pour la période 2015-2019

Les budgets des communes sont répartis initialement selon leur nature en trois grandes parties. La première partie contient les ressources propres dont laquelle nous pouvons prévoir la grande latitude sur leurs produits et qui se compose de recettes fiscales, domaniales et patrimoniales. Dans la deuxième partie, nous trouvons les ressources ayant un caractère exceptionnel provenant des produits antérieurs et exceptionnels et des produits financiers à l'image des autres recettes. Enfin la troisième partie concerne les ressources externes émanant des subventions de l'Etat et du F.C.C.L ainsi que des participations.

4.1.1 Etude des recettes de fonctionnement des communes

Le tableau suivant retrace l'évolution des recettes de fonctionnement des communes étudiées pour la période allant de 2015 à 2019.

Table N°02. Evolution des recettes de fonctionnement des communes étudiées pour la période 2015-2019 (en milliers de DA)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Evolution Moyenne |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|--------------------------|
| Bejaia | 5.474.364 | 6.822.464 | 8.806.790 | 9.400.669 | 10.879.678 | 8.276.793 |
| Akbou | 1.032.546 | 2.035.682 | 2.740.016 | 1.355.634 | 3.576.777 | 2.148.131 |
| Ouzellaguen | 334.967 | 392.597 | 557.223 | 560.841 | 642.140 | 497.553,6 |
| El kseur | 240.727 | 240.727 | 417.866 | - | 537.060 | 359.095 |
| Bouhamza | 105.882 | 123.282 | 176.266 | 131.786 | 173.739 | 142.191 |
| Chellata | 110.273 | 121.669 | 145.383 | 140.179 | 135.246 | 130.550 |
| Akfadou | 71.565 | 87.283 | 112.894 | - | 125.383 | 99.281,25 |
| Beni Mellikeche | 117.151 | 148.303 | 177.424 | 194.337 | 201.195 | 167.682 |
| Tamridjet | 88.925 | 98.933 | 147.152 | 127.150 | 131.835 | 118.799 |

| | | | | | | |
|----------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Taurirt Ighil | 75.517 | 91.631 | 134.534 | 131.704 | 104.034 | 107.484 |
| Feraoun | 121.456 | 140.964 | 206.406 | 199.543 | 212.413 | 176.156,4 |
| Barbacha | 128.551 | 172.382 | 235.931 | 260.166 | 227.211 | 204.848,2 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution des recettes de fonctionnement des communes de la wilaya de Bejaia et ce pour la période allant de 2015 à 2019.

Pour les communes chefs lieu de Wilaya et de Daïra, les recettes de fonctionnement sont en constante évolution ; c'est le cas des communes de Bejaia, Akbou, Ouzellaguen et El Kseur.

En 2019, la commune de Bejaia et d'Akbou ont enregistré respectivement **10.879.678** et **3.576.777 milliers de DA** ce qui s'explique par l'importance des recettes fiscales qu'elles mobilisent, ce qui se traduit par l'importance de leur tissu industriel et la zone de localisation (vallée et plaine, côtière). Les communes rurales et montagneuses ont de faibles ressources qui tendent des fois à la hausse et des fois à la baisse. Malgré cela leur budget reste en variation et s'explique par l'importance de la subvention octroyée par le F.C.C.L destinée à compenser la faiblesse des ressources propres des communes et d'équilibrer leurs budgets.

En 2019, les communes d'Akfadou et Taourirt Ighil ont enregistré 125.383 et 104.034 milliers de DA de recettes de fonctionnement qui proviennent essentiellement des produits exceptionnels et des subventions de péréquation provenant du F.C.C.L.

➤ **Etude du ratio : Recettes fiscales/recettes de fonctionnement**

Les recettes fiscales des communes se composent essentiellement des impôts directs et des impôts indirects. Ces deux types d'impôts constituent une partie très importante des recettes de fonctionnement d'une commune. La détermination des impôts locaux dans l'ensemble des ressources fiscales est considérée comme un indicateur de l'autonomie financière des collectivités locales qui se mesure par le rapport suivant : **Recettes fiscales / les recettes de fonctionnement**, et qui est retracé dans le tableau suivant :

Table N°03. Evolution des recettes fiscales des communes étudiées pour la période 2015-2019 (En milliers de DA)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | Montant | Montant | Montant | Montant | Montant |
| Bejaia | 2.311.446 | 2.378.121 | 2.708.588 | 3.010.748 | 3.299.868 |
| Akbou | 709.519 | 979.654 | 1.120.538 | 1.113.409 | 1.301.639 |
| Ouzellaguen | 159.943 | 169.216 | 217401 | 200.614 | 233.005 |
| El kseur | 119.635 | 116.634 | 186.215 | - | 258.668 |
| Bouhamza | 12.234 | 4.968 | 4.516 | 3.636 | 7.494 |
| Chellata | 2.255 | 2.982 | 4.155 | 5.630 | 7.138 |
| Akfadou | 3.329 | 3.036 | 3.428 | - | 5.540 |
| Beni Mellikeche | 1.386 | 1.829 | 1.699 | 1.841 | 3.146 |
| Tamridjet | 2.522 | 2.237 | 2.680 | 3.115 | 3.878 |
| Taourirt Ighil | 1.831 | 2.434 | 2.635 | 3.260 | 3.746 |
| Feraoun | 5.566 | 5.219 | 10.374 | 8.787 | 8.015 |
| Barbacha | 7.396 | 9.376 | 15.143 | 8.175 | 9.987 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

Les ressources fiscales diffèrent d'une commune à une autre. Les communes urbaines ont un potentiel fiscal important par rapport aux communes rurales qui ne possèdent pratiquement aucune activité économique sur leur territoire.

Nous remarquons que la richesse de la wilaya de Bejaia est répartie entre la commune chef-lieu de la wilaya (Bejaia) et les communes chefs-lieux de daïra (Akbou, Ouzellaguen et El Kseur) à un degré très important. A un degré moindre nous trouvons les communes de (Bouhamza, Chellata, Akfadou, Beni Mellikeche, Tamridjet, Taourirt Ighil, Feraoun et Barbacha) qui représentent 66,66% de notre échantillon d'étude.

Les communes d'Akbou, Ouzellaguen et El Kseur détiennent pour l'année 2015 plus de 47% des recettes fiscales du budget de l'Etat. En 2018, le plus haut taux est enregistré par la commune d'Akbou avec plus de 82% de la richesse issue

de la fiscalité directe et indirecte, cela s'explique par l'importance des entreprises implantées dans la zone d'activité et industrielle de cette commune qui développe ses activités sur plus de 11 lots disponibles d'une superficie de plus de 14,996 ha.

En 2019, le plus haut taux de recouvrement des recettes fiscales est enregistré par la commune d'El Kseur, le montant des recettes fiscales collectées s'élève à 258 668 milliers de dinars. Entre 2015 et 2019, les recettes fiscales collectées par la commune de Bejaia ne cessent de baisser, cela s'explique par le ralentissement de l'activité économique et commerciale et l'ampleur de la fraude, l'évasion fiscale et la prolifération du marché informel. Les recettes fiscales recouvrées durant cette période n'ont pas dépassé 3 299 868 milliers de dinars répartis entre la TVA, taxe d'abattage, taxe foncière, d'assainissement, de séjour, la TAP et autres impôts directs.

Les communes de Bouhanza, Chellata, Akfadou, Beni Mellikeche, Tamridjet, Taourirt Ighil, Feraoun et Barbacha à relief montagneux sont caractérisées par de faibles populations et par la précarité de leurs ressources fiscales. Le financement de ces communes est assuré par les subventions de l'Etat qui constitue le deuxième moyen de financement dans le budget de fonctionnement. La moyenne de réalisation fiscale pour ces communes ne dépasse pas 05% des recettes fiscales, cela s'explique par une inégalité de répartition des activités économiques entre ces communes.

➤ **Etude du ratio : Impôts directs /Recettes fiscales**

Le produit de la fiscalité directe constitue une ressource importante pour les collectivités locales et il est considéré comme le principal indicateur de la capacité d'autofinancement des communes. Les recettes les plus importantes sont représentées par la TAP, et les autres taxes (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'assainissement, taxe de séjour. Etc.) et qui vont en grande partie aux communes.

Table N°04. Estimation de la contribution des impôts directs dans les recettes fiscales des communes pour la période 2015-2019 (En milliers de DA)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | ID | ID | ID | ID | ID |
| Bejaia | 2.125.591 | 2.180.083 | 2.486.065 | 2.767.504 | 3.069.290 |

| | | | | | |
|------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Akbou | 389.176 | 554.112 | 680.787 | 692.095 | 728.165 |
| Ouzellaguen | 109.825 | 107694 | 140.024 | 133.997 | 127.584 |
| El kseur | 85.452 | 85.452 | 127.305 | - | 180.263 |
| Bouhamza | 11.538 | 2.829 | 2.269 | 2.316 | 5.255 |
| Chellata | 1.344 | 2.336 | 2.700 | 2.888 | 3.312 |
| Akfadou | 2.491 | 1.863 | 2.040 | - | 3.297 |
| Beni Mellikeche | 1.104 | 1.082 | 908 | 1.070 | 2.178 |
| Tamridjet | 1.732 | 1.174 | 1.421 | 1.732 | 2.126 |
| Taourirt Ighil | 1.512 | 1.675 | 1.822 | 2.342 | 2.252 |
| Feraoun | 4.930 | 3.862 | 4.762 | 5.279 | 4.113 |
| Barbacha | 6.116 | 5.542 | 6.025 | 6.275 | 6.653 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

Les impôts directs représentés essentiellement par la TAP, taxe foncière, taxe d'assainissement apparaissent comme les recettes les plus importantes de la section fonctionnement des communes qui ont plus d'activités commerciales et industrielles, c'est le cas des communes de Bejaia, Akbou, Ouzellaguen et El Kseur.

Pour la commune de Bejaia, les impôts directs sont en évolution continue entre 2015 et 2019. Ils ont atteint de seuil de 93% en 2019. Pour les communes d'Akbou, Ouzellaguen et El Kseur et durant la même période, les impôts directs recouvrés ont dépassé 71% des recettes fiscales. Ce qui permet de les classer parmi les communes les plus riches qui ont des ressources fiscales suffisantes et qui peuvent prétendre à l'autonomie financière vis-à-vis de l'Etat.

➤ **Etude du ratio : Impôts indirects /Recettes fiscales**

Le produit de la fiscalité indirecte est généralement représenté par la TVA affectée en petite partie ou bien partiellement aux communes. Le tableau ci-après illustre :

Table N°05. Estimation de la contribution des impôts indirects dans les recettes fiscales des communes pour la période 2015-2019 (En %)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|-----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|

| | % | % | % | % | % |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bejaia | 08 | 08,30 | 08,20 | 08 | 06,90 |
| Akbou | 45,10 | 43,40 | 39,20 | 37,80 | 44,00 |
| Ouzellaguen | 31,30 | 36,30 | 35,50 | 33,20 | 45,20 |
| El kseur | 28,50 | 29,30 | 31,60 | - | 30,30 |
| Bouhamza | 05,60 | 43,00 | 49,70 | 36,30 | 29,80 |
| Chellata | 40,30 | 21,60 | 35 | 48,70 | 53,60 |
| Akfadou | 25,10 | 38,60 | 40,40 | - | 40,40 |
| Beni Mellikeche | 20,30 | 40,80 | 46,50 | 41,80 | 30,70 |
| Tamridjet | 31,30 | 47,50 | 46,90 | 44,30 | 45,10 |
| Taurirt Ighil | 17,40 | 31,10 | 30,80 | 28,10 | 39,80 |
| Feraoun | 11,40 | 26 | 54,00 | 39,90 | 48,60 |
| Barbacha | 17,30 | 40,80 | 60,20 | 23,20 | 33,30 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

La fiscalité indirecte est représentée par la TVA, taxes d'abattement, taxe additionnelle, taxe de séjour, droits de fêtes et autres taxes indirectes.

Pour la période allant de 2015 à 2019, elle ne dépasse pas 08% pour la commune de Bejaia, ce qui s'explique par la faiblesse ou le non recouvrement de ces taxes. Pour les autres communes qui ont fait l'objet de notre étude, la fiscalité indirecte constitue plus de 30% des recettes fiscales du budget de fonctionnement de l'Etat.

➤ Etude du potentiel fiscal des communes

Le potentiel fiscal des communes sera étudié par les ratios suivants :

1. Etude du ratio : Recettes fiscales / Nombre d'habitants

Ce ratio permet de mettre en évidence les ressources fiscales qu'une commune mobilise et qui sont rapportées à sa population. Il permet de déterminer également le montant des ressources fiscales qu'une commune consacre pour la fourniture du service public local pour chaque habitant.

Table N°06. Estimation du potentiel fiscal des communes étudiées pour la période 2015-2019 en (DA/H)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Potentiel fiscal moyen |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------------------|
| Bejaia | 12986,52 | 13361,13 | 15217,81 | 16915,45 | 18539,83 | 15.404,14 |
| Akbou | 13316,29 | 18386,20 | 21030,32 | 20896,53 | 24429,24 | 19.611,71 |
| Ouzellaguen | 7040,05 | 7448,21 | 9569,12 | 8830,23 | 10255,95 | 8.628,71 |
| El kseur | 4008,94 | 3908,38 | 6240,03 | - | 8667,91 | 5.706,31 |
| Bouhamza | 1341,00 | 544,55 | 604,62 | 398,55 | 821,44 | 742,03 |
| Chellata | 230,80 | 305,22 | 425,28 | 576,25 | 730,60 | 453,63 |
| Akfadou | 452,43 | 412,61 | 465,88 | - | 752,92 | 520,96 |
| Beni Mellikeche | 163,11 | 215,25 | 199,95 | 216,66 | 370,24 | 233,04 |
| Tamridjet | 299,77 | 265,89 | 318,55 | 370,26 | 460,95 | 343,08 |
| Taurirt Ighil | 275,21 | 365,84 | 396,06 | 354,72 | 563,05 | 390,97 |
| Feraoun | 359,51 | 337,10 | 670,13 | 567,56 | 517,69 | 490,39 |
| Barbacha | 437,60 | 554,76 | 895,98 | 483,69 | 590,91 | 592,58 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

L'étude du potentiel fiscal des communes est un indicateur pertinent pour caractériser les inégalités financières existantes entre les communes.

La lecture de ce tableau nous permet de constater l'existence de plusieurs catégories de communes :

Tout d'abord celles qui ont un potentiel fiscal plus élevé ; c'est le cas des communes de Bejaia et Akbou. Leur potentiel fiscal moyen est de 15 404,14 DA/H et 19 611,71 DA/H respectivement. L'importance de la population de la commune d'Ouzellaguen et El Kseur leur donne un potentiel fiscal peu élevé et qui est de 5 706,31 DA/H et 8 628,71 DA/H.

Ensuite, nous trouvons un groupe de communes qui ont un potentiel fiscal moyen, c'est le cas de la commune de Bouhamza, Chellata, Akfadou, Feraoun et Barbacha qui ne dépasse pas 453,6 DA/H. La plus grande valeur est réalisée par la commune de Bouhamza en 2015 avec 1 341 DA/H.

Enfin la dernière catégorie de communes, elle regroupe celles dont le potentiel fiscal est faible et ne dépasse pas 390,97 DA/H ; c'est le cas des communes de Beni Mellikeche, Tamridjet, Tourirt Ighil dont la plus faible valeur est réalisée par la commune de Beni Mellikeche avec 233,04 DA/H. En comparant ce potentiel à celui de la commune d'Akbou et Bejaia nous pouvons constater qu'il y a une mauvaise répartition du potentiel fiscal qui se traduit par l'existence des inégalités financières intercommunales très importantes.

2. Appréciation du degré de richesse ou de pauvreté des communes étudiées

Pour apprécier le degré de richesse ou de pauvreté des communes, nous devons calculer le ratio de richesse communal (RCC). Celui-ci mesure l'effort fiscal et patrimonial communal.

$RCC = \frac{\sum \text{Ressources fiscales} + \text{ressources patrimoniales}}{\text{La population communal au dernier RGPH}}$

Table N°07. Evolution du ratio de richesse des communes pour la période 2015-2019 (En DA/H)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Ratio de richesse moyenne |
|------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|
| Bejaia | 12991,19 | 13365,74 | 15220,56 | 16917,67 | 18547,67 | 15.408,56 |
| Akbou | 13327,89 | 18388,94 | 21040,33 | 20896,53 | 24434,44 | 19.617,62 |
| Ouzellaguen | 7259,03 | 7717,28 | 9842,07 | 9100,09 | 10268,93 | 8.837,48 |
| El kseur | 4011,29 | 3910,72 | 6241,97 | - | 8668,52 | 5.708,12 |
| Bouhamza | 1354,09 | 553,38 | 496,21 | 403,81 | 827,90 | 727,07 |
| Chellata | 306,65 | 329,27 | 432,65 | 589,86 | 738,38 | 479,36 |
| Akfadou | 580,04 | 491,98 | 541,72 | - | 901,33 | 628,76 |
| Beni Mellikeche | 212,42 | 267,24 | 258,20 | 222,66 | 391,54 | 270,37 |
| Tamridjet | 443,95 | 374,42 | 404,13 | 482,46 | 523,47 | 445,68 |
| Taurirt Ighil | 278,22 | 366,30 | 408,38 | 506,23 | 576,43 | 427,11 |
| Feraoun | 368,68 | 357,31 | 679,62 | 590,10 | 568,78 | 496,89 |
| Barbacha | 496,77 | 612,27 | 920,65 | 490,74 | 617,12 | 627,51 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

L'analyse et l'étude de ratio de richesse est différent d'une année à une autre et d'une commune à une autre selon le degré de richesse ou de pauvreté.

Ce ratio permet de nous rendre compte de la disparité de la concentration de ces ressources fiscales locales, ainsi d'avoir une vue d'ensemble sur la situation financière de la commune. Il permet également de déterminer les communes attributives des subventions de péréquation dans le cadre de la solidarité financière intercommunale. Dans ce cas nous pouvons distinguer :

- Des communes dont le ratio de richesse est compris entre 81,94 et 400 DA/H ;
- Communes dont le ratio de richesse varie entre 401 et 800 DA/H ;
- Communes dont le ratio de richesse est supérieur à 800,00 DA/H.
- **Communes dont le ratio de richesse est compris entre 81,94 et 400 DA/H**

Cette catégorie comporte les communes pauvres. Pour 2015, elles sont au nombre de 04 (Chellata, Beni Mellikeche, Taourirt Ighil et Feraoun). Ces communes qui se situent sur un relief montagneux se caractérisent par absence d'activités économiques susceptibles de générer des recettes fiscales importantes, afin de contribuer au financement de leur développement. Le plus faible ratio est enregistré par la commune de Beni Mellikeche qui est de 212,42 DA/H. A la même année, les communes de Bejaia, Akbou, Ouzellaguen et El Kseur ont enregistré un ratio de plus de 4 011 DA/H. A partir de 2016, la commune de Beni Mellikeche a enregistré une nette amélioration dans son ratio de richesse pour atteindre en 2019 un ratio de 270,37 DA/H.

- **Communes dont le ratio de richesse varie entre 401 et 800 DA/H**

Ces communes regroupent la commune de Bouhamza, Akfadou, Tamridjet et Barbacha qui disposent de potentialités apparentes à générer des ressources fiscales importantes, mais qui ne sont pas exploitées.

Pour les communes de Communes de Chellata, Taourirt Ighil et Feraoun à partir de 2016 leur ratio de richesse ne cesse d'augmenter, elles ont atteint en

2019 un ratio de 479,36DA/H, 427,11 DA/H et 496,89 DA/H ce qui permet de les classer parmi les communes à revenu moyen.

- Communes dont le ratio de richesse est supérieur à 800,00 DA/H

On trouve principalement dans cette catégorie, la commune de Bejaia, Akbou, Ouzellaguen et El Kseur qui sont de grandes agglomérations, chefs-lieux de daïra, disposant de zones industrielles et d'activités importantes qui leur procurent des recettes fiscales importantes. Ces communes sont classées parmi les plus riches de la wilaya de Bejaia vue l'importance des entreprises publiques et privées implantées dans ces communes. Elles ont enregistré en 2019 des ratios de 15 408,56 DA/H, 19 617,62 DA/H, 8 837,48 DA/H et 5 708,12 DA/H.

➤ Etude du ratio : Subvention de péréquation/ recettes de fonctionnement des communes

La subvention de péréquation est attribuée par le F.C.C.L. Elle est sous forme d'une redistribution de la fiscalité locale qui est à l'origine inégalement répartie entre toutes les communes. Plus les subventions de l'Etat et du F.C.C.L sont importantes dans le budget d'une commune, plus est limitée son autonomie financière, et plus est faible le pouvoir de décision des élus locaux.

Table N°08. Evaluation du taux de présence des subventions de péréquations dans les recettes de fonctionnement de l'Etat des communes étudiées pour la période 2015-2019 (En %)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bejaia | 00 | 00 | 00 | 00 | 00 |
| Akbou | 00 | 00 | 18,01 | 00 | 00 |
| Ouzellaguen | 00 | 01,40 | 01,41 | 01,61 | 2,33 |
| El kseur | 00 | 00 | 01,57 | - | 01,61 |
| Bouhamza | 28,48 | 18,91 | 22,56 | 32,60 | 26,76 |
| Chellata | 36,18 | 35,66 | 28,37 | 30,99 | 33,78 |
| Akfadou | 51,69 | 42,60 | 33,11 | - | 35,19 |
| Beni Mellikeche | 33,74 | 28,68 | 23,05 | 22,30 | 23,63 |
| Tamridjet | 44,88 | 42,57 | 27,47 | 33,28 | 35,30 |
| Taurirt Ighil | 49,69 | 41,95 | 28,19 | 29,96 | 42,04 |

| | | | | | |
|-----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Feraoun | 38,29 | 34,03 | 24,99 | 26,66 | 28,23 |
| Barbacha | 35,53 | 32,22 | 21,64 | 20,24 | 24,91 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur,
2019

Le tableau ci-dessus retrace le taux de présence des subventions de péréquation dans les recettes de fonctionnement de l'Etat pour les communes étudiées et ce pour la période de 2015 à 2019. Nous constatons que durant la période étudiée, la commune de Bejaia qui est chef-lieu de wilaya n'a pas bénéficié de la péréquation communale, c'est le même cas pour la commune d'Akbou. Celles-ci ont des ratios de richesse supérieure au ratio d'équilibre et n'ont aucun droit à cette subvention. Les communes d'Ouzellaguen et El Kseur qui sont aussi considérées comme des communes riches ont une subvention qui n'a pas dépassé 02,33% en 2019.

4.1.2 Etude des principaux ratios : Dépenses de fonctionnement communal de l'échantillon pour la période 2015-2019

4.1.2.1 Etude de l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes étudiées

L'évolution des dépenses de fonctionnement des communes étudiées est retracée dans le tableau ci-après :

Table N°09. Evolution des dépenses globales de fonctionnement des communes étudiées pour la période 2015-2019 (En milliers de DA)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Evolution moyenne |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------------------|
| Bejaia | 2.025.237 | 2.823.459 | 3.642.594 | 3.294.264 | 3.889.851 | 3.135.081 |
| Akbou | 741.861 | 1.041.265 | 1.169.473 | - | 1.170.790 | 1.030.847,2 |
| Ouzellaguen | 205.972 | 224.534 | 343.767 | 290.525 | 521.430 | 317.245,6 |
| El kseur | 188.884 | 188.884 | 281.608 | - | 257.518 | 229.222,7 |
| Bouhamza | 74.583 | 88.561 | 151.072 | 83.365 | 117.548 | 103.025,8 |
| Chellata | 84.646 | 102.974 | 121.904 | 112.325 | 10.551 | 86.480 |
| Akfadou | 60.931 | 58.837 | 88.512 | 66.851 | 97.223 | 74.470,8 |
| Beni Mellikeche | 66.027 | 95.510 | 92.265 | 9.551 | 115.005 | 75.671,6 |

| | | | | | | |
|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|
| Tamridjet | 70.751 | 65.846 | 89.494 | - | 111.888 | 84.494,7 |
| Taourirt | 51.063 | 56.829 | 83.119 | 67.643 | 73.677 | 66.466,2 |
| Ighil | | | | | | |
| Feraoun | 97.401 | 104.969 | 144.721 | 126.969 | 130.903 | 120.992,6 |
| Barbacha | 108.828 | 141.900 | 144.238 | 154.730 | 132.247 | 136.388,6 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

A travers la lecture de ce tableau nous constatons que les dépenses de fonctionnement des communes évoluent de la même tendance que les recettes de fonctionnement et ce pour la période 2015 à 2019. Les dépenses de fonctionnement des communes riches sont importantes que celles des communes pauvres ce qui s'explique par le nombre d'habitants très faibles dont elles disposent.

En 2019, la commune de Bejaia a enregistré une dépense de 3.889.851 milliers de DA contre 10.551 milliers de DA enregistré par la commune de Chellata. Cette progression s'explique par la prédominance des dépenses obligatoires relatives aux dépenses du personnel, l'augmentation des actions et missions qui sont dévolue à ces communes ainsi que par une urbanisation accélérée dans ces communes dites riches.

4.1.2.2 Etude du mode de financement des dépenses de fonctionnement communales

Pour apprécier le mode de financement des dépenses de fonctionnement des communes, nous utiliserons les ratios suivants :

- **Etude du ratio : Recettes fiscales /dépenses de fonctionnement communales.**

Table N°10. Appréciation du taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes fiscales pour la période 2015-2019 (En %)

| Communes | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|--------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Bejaia | 114,13 | 84,20 | 74,30 | 91,30 | 84,80 |
| Akbou | 95,60 | 94,00 | 95,80 | - | 111,10 |
| Ouzellaguen | 77,60 | 75,30 | 63,20 | 69,00 | 44,60 |
| El kseur | 63,30 | 61,70 | 66,10 | - | 100,40 |
| Bouhamza | 16,40 | 05,60 | 02,90 | 04,3 | 06,30 |

| | | | | | |
|------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Chellata | 02,66 | 02,8 | 03,40 | 05,00 | 08,20 |
| Akfadou | 05,46 | 05,10 | 03,80 | - | 0,056 |
| Beni Mellikeche | 02,09 | 01,90 | 01,80 | 19,20 | 02,73 |
| Tamridjet | 03,50 | 03,30 | 02,90 | - | - |
| Taourirt Ighil | 03,50 | 04,20 | 03,10 | 04,80 | 05,00 |
| Feraoun | 05,70 | 04,90 | 07,10 | 06,90 | 06,10 |
| Barbacha | 06,70 | 06,60 | 10,40 | 05,20 | 07,55 |

Source : Données de la Direction d'Administration Locale+ calculs de l'auteur, 2019

L'analyse de ce ratio nous fait constater que les communes d'Akbou, El Kseur et Bejaia ont réalisé pour l'année 2019 des taux de couverture allant de 84,80 à 111,10%. Pour les communes moyennes et durant la même année, le financement par le biais des ressources fiscales locales ne dépasse pas 44,60% c'est le cas de la commune d'Ouzellaguen.

Pour les communes pauvres, le taux de couverture ne dépasse pas 08,20%. Le taux de couverture le plus faible a été enregistré par la commune d'Akfadou en 2019 avec 0,056% ce qui s'explique par une difficulté de ces communes à assurer un financement propre par rapport aux dépenses de fonctionnement.

5. Conclusion :

L'analyse de l'activité d'allocation des ressources fiscales pour la commune est révélatrice de l'existence des disparités territoriales qui sont la traduction des inégalités de production d'utilité collective entre communes. Celles-ci peuvent être qualifiées à travers les inégalités financières dans le champ de l'action publique locale qui son appréhendées en termes de différence de potentiel fiscal, de richesse, de dotation de péréquation et attribution de subvention d'Etat et celle relative à la caisse de garantie des collectivités locales (ex F.C.C.L).

En effet, les moyens financiers dont disposent les collectivités locales, reposent essentiellement sur le produit de certains impôts et taxes que l'Etat leur a réservé, et accessoirement sur le produit de certaines ressources patrimoniales, domaniales et financières. Les finances locales reposent en second lieu principalement sur les subventions et dotations de l'Etat, qui intervient pour rétablir souvent les déséquilibres budgétaires et corriger les défaillances en cas d'événements désastreux.

L'analyse de l'économie financière des communes nous a révélé l'existence des écarts pouvant éloigner la situation d'équilibre du meilleur état de bien-être de la collectivité.

La recherche de l'origine ou l'explication de ces inégalités peuvent être cernées dans trois facteurs principaux à savoir :

- L'hétérogénéité des situations géographiques des communes ;
- Le découpage administratif de 1984 ;
- La répartition territoriale de l'activité économique.

L'analyse financière des budgets communaux est une technique déterminante dans la gestion financière des collectivités locales. Elle permet de décrire, d'apprécier l'évolution de la situation financière de la commune, sa structure, son degré réel d'autonomie financière, vis-à-vis des subventions de l'Etat et du F.C.C.L.

Elle permet également de déterminer sa solvabilité, de dégager ses points faibles, ses potentialités, de procéder à des comparaisons dans le temps et dans l'espace entre communes de même taille et de même activité, grâce à une comparaison faite par l'utilisation des ratios sur ses comptes et des valeurs de références.

L'essai d'analyse financière d'un échantillon de 12 communes, nous a permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

- Insuffisance des moyens d'action propres des communes ;
- Absence de maîtrise et faible efficacité dans la gestion de leurs ressources financières disponibles ;
- La ressource de financement des dépenses d'équipement provient des subventions de l'Etat (P.C.D) et (F.C.C.L) qui varie selon le degré de recouvrement des recettes fiscales ;
- Les charges des personnels ont un impact très important dans les budgets communaux qui se répercute directement sur la marge de manœuvre et la capacité d'auto financement des communes ;
- Les dépenses de fonctionnement des communes sont importantes par rapport aux dépenses d'équipement.
- Les mécanismes de péréquation ne permettent pas de corriger les inégalités financières intercommunales, du fait que les moyens financiers sont largement insuffisants comparativement aux besoins des communes.

Toutefois, cette nouvelle technique de gestion, s'avère limitée pour relever les multiples défis auxquels les collectivités territoriales sont confrontées. Ces limites sont liées aux différentes contraintes institutionnelles, financière, technique, ...etc. Ainsi, cette méthode est considérée comme une technique d'aide à la décision établie à partir des documents comptables et statistiques. De ce fait, les résultats auxquels elle peut aboutir doivent être traduits selon le contexte général de la collectivité locale.

Aussi, la méthode utilisée par la direction des finances locales (DFL) pour répartir les subventions, particulièrement celles de péréquation est basée sur une approche monocritère en déterminant le ratio de richesse fiscale pour chaque commune, qui ne donne pas un classement réaliste des collectivités locales.

6. Références :

1. BOUVIER, M. (2006). *Les finances locales*,: LGDJ, Paris.
2. BOUVIER, M. (1988). *Les interventions économiques des collectivités locales*. Edition Economica, Paris.
3. BOUVIER, M. (1996). *Les finances locales*, 6^{ème} Edition, LGDJ, Paris.
4. BOUYSSOU, N & RAY, B. (1993). *Aide multicritère à la décision*, Editions Economica, Paris.
5. BRUNET, B. (2006). *Le développement local : un concept mais aussi une pratique*, Edition Horizon local, Paris.
6. CATHELIN, J. (1970). *La fiscalité des collectivités locales*, Edition Armand Colin, Paris.
7. GHERBA, H. (2000). *Les ressources fiscales des collectivités locales*, Edition ENGA, Alger.
8. GOUTTELEB, J-Y. (2003). *Stratégies du développement territorial*. Edition Economica, Paris.
9. GRANDGUILLOT, B et F. (2000). *Analyse financière*, 4^{ème} Edition, Gualino, Paris.
10. KLOPFER, M. (2005). *Gestion financière des collectivités locales*, 4^{ème} édition le moteur, Paris.

11. PEQUEUR. B, (2006). *Le développement local pour une économie des territoires*, Edition Syros alternatives, Paris.
12. PERROUX. F, cité par AYDALOY. Ph, (1988) in *Economie régionale et urbaine*, Edition Economica, Paris.
13. SAMEDO. G, (2001). *Economie des finances publiques*, Editions Ellipse, Paris.
14. TERNY. G, (1971). *Economie des services collectifs de la dépense publique*, Edition Dunod, Paris