

LA PROBLEMATIQUE DES FINANCES PUBLIQUES LOCALES EN ALGERIE : DECENTRALISATION REELLE OU SUPPOSEE ? CAS DE QUELQUES COMMUNES DE LA WILAYA DE BEJAIA

Mr. Samir BOUMOULA

Faculté des Sciences Economiques et de Droit  
Université Abderrahmane Mira de Béjaia.

Résumé

L'objet de ce texte n'a pas pour ambition d'atteindre l'exhaustivité, mais il a pour modeste objectif de dresser en premier lieu le bilan de l'état actuel de fonctionnement du système de financement des budgets locaux et de tenter, en second lieu, autant que faire se peut de présenter les éléments susceptibles, de contribuer à une amélioration substantielle de la gestion des finances locales à travers le cas d'un groupe de communes de la région de Béjaia.

ملخص

لا يطمح هذا النص إلى الشمولية بل يكتفي بتقديم واقع نظام تمويل الميزانيات المحلية مع محاولة بعد ذلك التطرق إلى العناصر التي قد تساهم في تحسين جوهر في تسيير الموارد المالية المحلية مقدما حالة لمجموعة من بلديات منطقة بجاية.

Eléments de problématique

*Le processus de décentralisation ancré ces dernières années en Algérie et plus particulièrement depuis 1988, vise à ce que les collectivités locales comptent sur elles mêmes et de moins en moins sur les crédits alloués par l'Etat pour financer leur développement. Dans ce cadre, deux questionnements méritent un examen particulier. D'une part vue par les collectivités locales, la crise des budgets locaux résulte de la centralisation. L'Etat, maître du jeu s'approprie les meilleurs taxes et condamne les collectivités locales à survivre d'impôts archaïques et injustes, d'autre part vue par l'Etat, la crise des budgets locaux reflète l'incapacité des communes à suivre les évolutions économiques et sociales. Donc la crise dans les deux cas est toujours imputée au refus de l'autre d'apporter la solution attendue : « une réforme en profondeur ; une révision radicale de l'édifice financier territorial pour les pouvoirs locaux ; une révision radicale des pratiques locales de gestion pour les responsables nationaux »<sup>(1)</sup>.*

*Dans ces conditions, le sentiment de crise permanente des finances locales ne serait-il pas lié aussi à la difficulté d'agir et aux limites créées, hier par un contrôle omniprésent de l'Etat et aujourd'hui par un contexte économique et social réducteur des ambitions et des choix ?*

*En d'autres termes, la question du développement local demeure-t elle un simple problème financier ou n'est- elle pas au contraire le corollaire d'un partage inégal des compétences entre le centre et l'arrière pays ?*

## Introduction

Il est admis aujourd'hui que de nombreuses communes issues du découpage administratif de février 1984 ne reposent sur aucune viabilité « économique »<sup>(2)</sup> et financière. Celui-ci est par ailleurs accompagné en plus du redéploiement du personnel entre les communes mères et les nouvelles communes par de nouveaux recrutements parfois inconsidérés, ce qui explique l'évolution considérable des effectifs communaux ayant générés un accroissement très important des charges communales, pendant que les recettes notamment patrimoniales ont connu une baisse drastique. Nous tenterons de confirmer cette hypothèse en mettant l'accent dans le présent article sur les deux points déterminants ci-après :

1. *Rétrospective des communes déficitaires ;*
2. *Analyse des charges et ressources des budgets communaux.*

## I. Evolution du nombre de communes déficitaires au niveau national

Le tableau ci-dessus retrace l'évolution des communes déficitaires couvrant une période moyenne de douze ans.

**Tableau N° 01: évolution des communes déficitaires au niveau national (1995/2006)**  
Unité: million de DA.

Année	Nombre de communes déficitaires /1541	Taux %	Montant du déficit	Subventions accordées	Taux de couverture
1995	146	09,50	250	250	100
1996	620	40,23	1963	1963	100
1997	660	42,82	1904	1904	100
1998	790	51,26	3804	3804	100
1999	779	50,55	3500	2871	82
2000	929	60,28	6500	4900	75
2001	1090	70,73	8730	6711	76
2002	1159	75,21	11600	8000	69
2003	1249	81,05	18500	9000	48
2004	1240	83,71	21700	12500	57
2005	1300	84,36	28500	14250	50
2006	1466	88,90	31550	15600	49

Source : Direction des finances locales MICL Alger+ calculs

La première lecture du tableau ci-dessus fait ressortir que les communes deviennent massivement déficitaires à partir de l'exercice 2000 et atteint le nombre de 1466 communes pour l'exercice 2006, soit un taux de (95,13 %). On note également que le montant global du déficit est passé de 250 millions de dinars en 1999 à 31,5 milliards de dinars en 2006, soit un taux de (79,36%) .

Parallèlement le (FCCL) a enregistré une régression notable des subventions exceptionnelles d'équilibre qu'il accorde aux communes déficitaires dans la mesure où le taux de couverture par ce dernier est passé de (100%) en 1999 à 49,8% seulement en l'an 2006.

Cet état de fait, nous amène à nous interroger sur l'origine des déficits structurels des budgets locaux. *Comment expliquer alors le déficit chronique dont souffre les budgets communaux, n'est-il pas due, à une faible allocation du centre à la base ?*

*N'est-il pas le résultat d'une politique financière antérieure qui faisait des communes un outil de développement ? Ou, tout simplement est ce que le déficit n'est pas le résultat d'une mauvaise gestion financière par les communes ?*

## **II. Evolution du nombre de communes déficitaires dans la région de Béjaia**

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à toutes ces interrogations ci-dessus à travers une illustration empirique, en essayant d'analyser notamment la structure des budgets communaux. Autrement dit si ce constat est bien vérifié au niveau du territoire national, qu'en est-il de la réalité des communes dans la région de Bejaia ?

**Tableau N° 02 : Evolution du nombre de communes déficitaires dans la wilaya de Béjaia**

Années			
	Nombre	Taux %	Subventions accordées en DA
<b>1999</b>	03	05%	737718
<b>2000</b>	36	69%	139123024
<b>2001</b>	45	86%	301900 000
<b>2002</b>	46	88%	385 069941
<b>2003</b>	48	92%	416 886 000
<b>2004</b>	48	92%	413 200 000
<b>2005</b>	48	92%	460100000
<b>2006</b>	49	94%	528300 000

**Source: DAL Béjaia + calculs**

L'examen du détail des budgets communaux déficitaires au titre de l'exercice 2001 couvert ultérieurement par des subventions exceptionnelles d'équilibre fait apparaître les remarques suivantes :

1. Le nombre effarant de communes ayant émargé au (FCCL) au titre de l'année 2001 conformément au tableau ci-dessous ;
2. Le **caractère chronique et endémique** des déficits budgétaires, qui en retrace l'évolution négative tout au long des cinq derniers exercices budgétaire.

Conformément au tableau ci-dessu, une classification en quatre catégories de communes peut être dégagée :

### **Communes où le déficit est en constante augmentation (29 communes)**

-Draâ El Kaïd	-Beni Maouche	-Bouhamza
-Beni Melikeche	-Feraoun	-Amizour
Fenaïa 11-Maten	-Ighil Ali	-Chemini
-Semaoun	-Beni Djellil	-El-Flaye
-Tibane	-Ighram	-Chellata
-Akfadou	-Tazmalt	-Tizi-N'Berber
-Tala Hamza	-Toudja	-Timerit
-Barbacha	-Kendira	-Souk-Oufella
-Derghina	-Tinebdar	-Amalou
-Beni K'sila		

### **Communes ou le déficit tend vers une stabilisation (12 communes)**

Il s'agit de

-Tamridjet	-Taourirt Ighil	-Aït Rzine
-Adekar	-El- Kseur	-M'Cisna
-Boudj ellil	-Tichy	-Tifra
-Aokas	-Tamokra	Aït Smaïl

### **Communes ou le déficit tend vers une diminution (05 communes)**

Sedouk, Melbou, Boukhelifa, Adekar, Oued Ghir.

### **Quant aux communes ayant pu effacer totalement leur déficit :**

Il s'agit d'Akbou qui ne traîne plus le passif de 2000 estimé à 13.500,000 DA, Ken dira qui en deux exercices a pu réduire totalement des déficits de 1999 (5.000.000 DA) et 2000 (3.500.000 DA) d'Ouzellaguen et d'Aokas qui parviennent à réduire graduellement leur déficit.

Quant aux communes de Béjaïa, Souk El-Tenine et Sidi-Aïch, si elles n'ont à aucun moment éprouvé des difficultés financières de ce type,

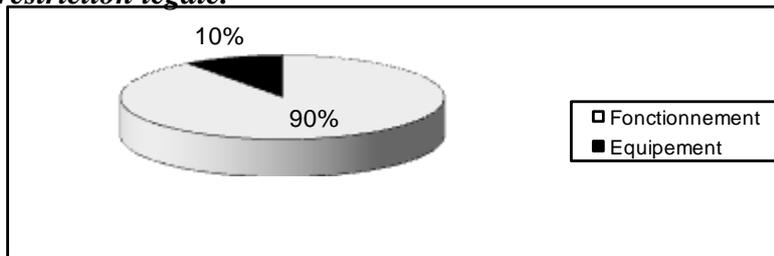
il n'en demeure pas moins qu'elles subissent elles aussi peu ou prou les aléas et autres facteurs économiques qui peuvent à la longue obérer leurs finances. Il y a lieu de signaler que pour le cas singulier de la commune de Béjaia, sa relative aisance financière lui permet de faire face aux différentes situations qui pourrait surgir.

Le tableau ci-dessus met en évidence l'évolution des subventions accordées aux communes de la wilaya au titre des exercices (2000-2005) par :

1. *Le nombre sans cesse croissant de communes ayant sollicité une aide de fonctionnement de l'Etat.*
2. *L'importance des ressources mobilisées par le fonds commun des collectivités (FCCL) locales afin de faire face à cet endettement chronique.*

**A ce titre, l'évaluation des budgets communaux fait ressortir que :**

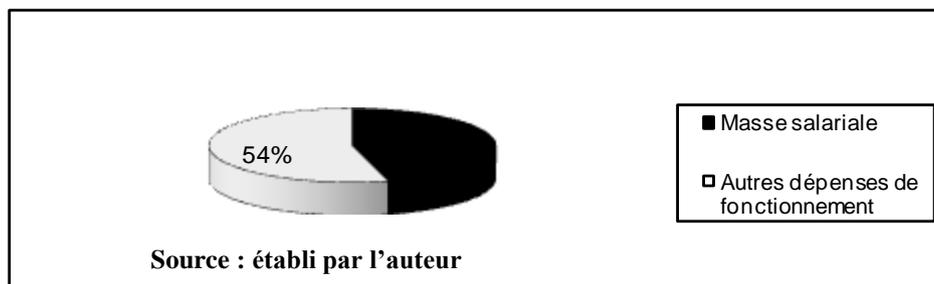
1. *La section de fonctionnement représente (90 %) du volume global des budgets ;*
2. *Seulement (10%) des dépenses sont consacrées à la section d'équipement et d'investissement (minimum légal de prélèvement), ce qui au demeurant ne relève pas d'un choix budgétaire économique mais d'une restriction légale.*



**Source : établi par l'auteur**

3. La masse salariale représente quant elle la plus grande proportion de la section de fonctionnement.

En 2005 pour un volume budgétaire global de l'ordre de 1.415.438.536,75 DA correspondant aux budgets des 46 communes déficitaires 1.361.959.382,00 DA ont représenté les différentes dépenses de fonctionnement dont 641.386.375,00 DA de salaires soit une proportion de l'ordre de (46%).



### III. Evolution et structure des ressources communales

Il est nécessaire de présenter dans ce passage la structure des ressources communales pour démontrer la place occupée par chaque ressource dans les budgets communaux. A ce titre les recettes fiscales occupent, le premier rang et financent l'essentiel de ces budgets (+70%). Par contre les recettes patrimoniales (chapitre 70+71), ne représentent qu'une part dérisoire de ses mêmes ressources (entre 1 et 6%) selon que la commune soit rurale ou urbaine.

Pour les besoins de notre étude comme il a été signalé auparavant (dans la problématique), nous avons opté pour un échantillon de 18 communes parmi les 52 que compte la wilaya de Béjaïa. L'étude va porter sur l'examen et l'analyse des exercices 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006. Les chiffres et les données utilisées sont ceux portés en réalisations des comptes administratifs des communes considérées.

Dans un premier temps, nous examinerons l'évolution des ressources communales pour montrer comment ont évolué les grandes masses de recettes. En suite, nous mettrons l'accent sur la prééminence de la fiscalité dans le financement des budgets communaux ainsi que les recettes propres <sup>(3)</sup>de ces mêmes communes.

Enfin, nous aborderons la dernière catégorie de ressources, qui est constituée par les subventions, et qui représente près de (95%) des budgets d'équipements et d'investissement communaux.

**Tableau N°04 : Evolution des ressources financières des 18 communes (2000-2005)**  
(2000 base 100)

Recettes	2000	2001	2002	2004	2005
Fonctionnement	1218,04	1343,88	1417,36	1527,21	1863,88
Equipement	709,02	1000,07	1098,30	1205,30	1462,54
Total	1927,06	2343,95	2515,66	2732,51	3326,42
Taux d'évolution	<b>100</b>	<b>120,33</b>	<b>127,62</b>	<b>135,57</b>	<b>138,4</b>

Source : Calculs effectués à partir des données des comptes administratifs (CA) + calculs

Les ressources globales des 18 communes étudiées ont été multipliées par 1,75 entre 2000 et 2005 passant ainsi de 1927,06 millions de DA en 2000 à 3326,42 DA en 2005 en termes courants. La commune chef lieu de wilaya (CLW) Béjaia s'est accaparé à elle seul en 2000 de (70%), le reste est partagé entre les 17 communes restantes avec des proportions inégales induisant ainsi des **disparités financières inévitables**.

### III.1. Prédominance de la fiscalité

L'analyse de la structure des ressources communales montre que plus de (60%) de celles-ci sont constituées de recettes fiscales. Ce taux peut atteindre (90%), voir plus dans les communes démunies de toutes richesses.

**Tableau N°05: Evolution de la fiscalité<sup>(4)</sup> des 18 communes étudiées (1998-2005) en millions de DA**

Année Commune	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Bé'aia</b>	-	-	330,0	549	729	691	708	703
<b>Akbou</b>	-	-	80,00	58	79	106	113	113
<b>Souk El- Kherrata</b>	03,70	05,70	08,70	09,11	09,53	08,81	10,92	10,08
<b>Tazmalt</b>	-	-	26,00	23,02	32,00	30,01	30,90	34,00
<b>El-Kseur</b>	-	-	35,90	34,73	35,42	59,71	58,60	60,35
<b>Fenaïa II</b>	06,80	13,60	17,64	18,84	10,50	24,63	25,35	26,47
<b>Boud'elil</b>	05,70	05,20	11,50	13,4	15,02	17,20	17,30	18,90
<b>Tamokra</b>	02,25	02,40	03,02	03,10	03,18	02,70	03,08	03,50
<b>Souk Oufella</b>	04,50	05,10	07,80	06,70	07,50	08,40	08,20	09,60
<b>Ighram</b>	05,40	06,01	07,40	09,8	09,09	10,50	10,90	11,30
<b>Barbacha</b>	-	-	13,00	11,26	03,00	10,75	09,00	13,20
<b>Oued Ghir</b>	-	07,00	11,30	10,30	'	10,10	09,40	11,30
<b>Béni K'sila</b>	-	-	02,10	02,00	02,10	02,40	02,40	02,70
<b>Tibane</b>	0,21	02,6	03,20	02,70	03,00	02,90	02,70	03,70
<b>Tinbdar</b>	-	-	03,00	02,80	02,60	02,50	02,80	03,00
<b>Beni</b>	-	-	04,6	05,70	04,20	04,05	04,10	04,10
<b>Tamridiet</b>	-	-	04,90	02,80	03,40	03,20	103,80	03,60

Source : Comptes administratifs + calculs

De l'analyse du tableau précédent, il ressort que les communes sont globalement de deux (02) catégories bien distinctes :

- 1. Celles qui disposent d'une infrastructure et d'une activité économique importante: En conséquence, elles disposent de recettes fiscales considérables ;*
- 2. Celles qui ne recèlent pratiquement aucune infrastructure et classées en zone à promouvoir (ZAP) : dont les recettes fiscales sont dérisoires.*

Dans la première catégorie, nous retrouvons la commune de Béjaia (CLW) et certaines communes chef lieu de Daïra telles que Akbou, Tazmalt, El-Kseur, Kherrata, La fiscalité dans ces communes varie entre (40%) et (80%).

En 2005, la fiscalité a financé (71,03%) du budget de la commune de Béjaia. Entre 2002 et 2003 le taux a varié entre (57%) et (82,01%). En terme de volume, le montant de cette fiscalité a augmenté de 587.494.583 DA en 1995 à 669.391.808 DA en 2003.

Pour la commune d' Akbou le taux a varié de (63,6%) en 2002 à (41,31%) en 2003, (55%) en 2003 puis (81%) en 2004. En terme de volume également, les sommes enregistrées sont passées de 125.846.34 DA en 1995 à 130.333.667 DA en 1998. Le taux de cette fiscalité varie entre (60%) et (80%) au sein du budget de la commune de Tazmalt.

Dans la deuxième catégorie de communes, nous retrouvons les communes rurales et déshéritées à savoir: Beni-Ksila, Tibane, Tinbdar, Beni-Mlikeche et Tamredjet. Dans ces communes la fiscalité varie entre 15 et (40%).

Le taux était de (15%) au sein de budget de la commune de Beni-K'ila en 2002, il a passé à (21,8%) en 2004 pour se situer enfin aux alentours de (17%) en 2005.

Entre 2002 et 2005 la fiscalité a représenté entre 15 et (10%) du budget de la commune de Tibane ainsi que les autres communes de cette deuxième catégorie.

En terme de volume, les montants enregistrés varient entre 200.000.00 DA et 4000.000 DA, ce qui constitue des sommes dérisoires. En 2002, les montants enregistrés étaient de 410.0 000 DA et 3 200.00 DA respectivement pour les communes de Beni-Ksila et Tibane. En 2003 les montants étaient de 2 10.0 00 DA et 300.000 DA. Enfin en l'an 2000

les montants représentaient pratiquement les mêmes proportions autrement dit 2 70.000.0 DA et 370.000.00 DA.

Cependant, si on additionne aux recettes fiscales le montant de la péréquation, que l'on peut assimiler à la fiscalité puisque résultant du partage par le (FCCL) de la fiscalité locale, et des subventions d'équilibre. On peut observer par conséquent des taux avoisinant (90%)

**Tableau N°06 : Evolution du taux de la fiscalité augmenté de la péréquation et des subventions d'équilibre par rapport aux recettes globales de fonctionnement.**

<i>Année</i>	<i>Communes</i>	<b>En%</b>					
		<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
	<b>Commune Béjaia CLW</b>	89	82	98	92	73	95
	<b>Communes urbaines (CLD)</b>						
	Akbou	74	42	55	81	47	66
	Kherrata	51	57	58	47	64	66
	Tazmalt	78	63	61	46	59	86
	El-Kseur	59	60	71	79	78	81
	<b>Communes rurales (CLC)</b>						
	Souk El-Tenine	60	64	78	70	76	64
	Fenaïa Il Matene	82	98	63	76	67	97
	Boudjelil	68	58	66	53	54	83
	Tamokra	46	50	52	45	53	61
	Souk Oufella	61	60	74	70	71	79
	Ighram	64	64	68	69	62	75
	Oued Ghir	97	94	92	93	72	86
	Barbacha	64	83	57	73	67	83
	Beni K'sila	75	67	74	74	51	86
	Tibane	83	85	82	74	70	85
	Tinbdar	81	76	74	73	79	79
	Beni Mlikèche	80	69	76	82	80	86
	<b>Tamridjt</b>	75	76	78	80	78	8

**Source: DAL Béjaia + calculs**

Il ressort du tableau ci-dessus que ces trois catégories de recettes financent à elles seules entre (70%) et (80%)<sup>(5)°</sup> des budgets communaux, cette remarque est valable pour toutes les communes qu'elles soit urbaines ou rurales, qu'elles aient une vocation agricole, industrielle ou touristique, quels que soient l'étendu de son territoire. On note également

que les communes de Béjaïa, Akbou, Souk-ElTenine, Kherrata, Tazmalt, El-Kseur, Fenaïa, ne bénéficient pas de la péréquation, par ce que leur ratios de richesse est supérieur au ratio d'équilibre national ( $RC > RE$ ). Pour les autres communes bénéficiaires de la péréquation, la part de cette dernière dans les recettes globales de fonctionnement varie entre (15%) et (50%), les taux les plus élevés ont été ceux enregistrés au niveau des communes rurales notamment.

Nous remarquons également, que dans certaines communes, la péréquation a amorcé une chute libre de 1999 à 2005, ce qui nous paraît logique car pour la même période la fiscalité a augmenté, donc le taux de richesse a augmenté ; c'est le cas par exemple des communes de Ighram (à partir de 2000).

### **III.2 Des ressources patrimoniales et domaniales négligées**

Il s'agit là des ressources que les communes tirent de l'exploitation et de la gestion de leur patrimoine mobilier et immobilier (loyers des immeubles, droit de stationnement, droits de voiries, redevance pour occupation du patrimoine communal... etc.

Toutefois en analysant la structure des ressources communales, on s'aperçoit que la part des recettes domaniales et patrimoniales est insignifiante. Cette situation est due au manque d'intérêt accordé par les élus locaux et les responsables communaux à la gestion de leurs patrimoines.

**Tableau N°07: part des recettes patrimoniales dan les ressources globales de fonctionnement en (%).**

Année	2000	2002	2004	2005
	%	%	%	%
<b>Commune Béjaïa CLW</b>	2,56	2	2	4
<b>Communes urbaines (CLD)</b>	11,25	10	15	10
Akbou	12	13	22	31
Kherrata	6	7	10	12
Tazmalt	20	8	26	46
El-Kseur	7	10	4	16
<b>Communes rurales (CLC)</b>	6	8	6	15
Souk El-Tenine	36	42	33	28
Fenaïa Il Matene	3	2	5	7
Boudjelil	3	10	6	22
Tamokra	13	3	12	43
Souk Oufella	2	2	3	8
Ighram	1	5	7	20
Barbacha	1	02	3	8
Oued Ghir	4	5	2	5
Beni Ksila	6	6	6	12
Tibane	0,6	4	2	23
Tinbdar	3	1,4	1	18
Beni Mlikèche	0,7	1	2	7
Tamrid' et	2	2	0,1	2,4
<b>Part Moyenne</b>	<b>17%</b>	<b>08%</b>	<b>7,7%</b>	<b>22%</b>

Source: DAL Béjaïa + calculs

Le tableau précédent nous renseigne au moins sur deux situations différentes :

1. *La première qui attire notre attention est la part faible des ressources patrimoniales de la commune la plus riche de la wilaya, en l'occurrence le chef lieu de wilaya Béjaïa(CLW) qui se situe au alentour de (04%), ceci peut s'expliquer légitiment par la part prépondérante des ressources fiscales<sup>(6)</sup> de cette commune qui dépasse parfois le taux de (90%)*
2. *La deuxième remarque quant à elle nous renseigne aussi sur la part relativement faible des ressources patrimoniales et d'exploitation (chapitres 70+71) pour les autres communes urbaines et rurales dont le taux est compris entre (01 % et 20%) au maximum selon que l'on passe d'un exercice a un autre. A noter que les taux les plus faibles ont été enregistrés surtout dans les communes les plus déshéritées qui*

*n'accordaient aucun intérêt à la gestion de leur patrimoine propre, on peut citer à titre illustratif les taux suivants (0,6,%), (01%), (0,5%) qui correspondent respectivement aux communes<sup>(7)</sup> de Tibane (exercice 2000), Tinbdar (exercice 2004) Fénaïa II-Maten (exercice 2004).*

Cet état de fait peut s'expliquer par deux contraintes majeures aux quelles la majorité des communes du pays sont confrontées aujourd'hui, avec notamment :

### **1.L'épineux problème du recensement des produits domaniaux**

La mauvaise gestion des produits domaniaux est due essentiellement à l'absence d'un recensement précis (périodique) de ces domaines qui se traduit dans la pratique par l'impossibilité pour les responsables communaux de concevoir et de mettre à jour les sommiers de consistance de leurs recettes patrimoniales.

### **2.Les contraintes relatives à la location des immeubles communaux**

La diminution continue du volume du patrimoine immobilier des commerces par le fait de sa cession dans le cadre de la loi 81/01 du 07.02.1981 à considérablement réduit les revenus domaniaux, ajoutant à ceci le recours à la fixation des loyers sur la base du décret 83/256 à affecté négativement l'exploitation du patrimoine propre de ces communes.

## **VI- Evolution et structure des dépenses communales**

Dans ce point on s'intéressera à l'étude de la structure des dépenses communales, autrement dit le rang de chaque catégorie, l'analyse concernera principalement la section de fonctionnement qui est à notre sens l'origine des déficits chroniques des budgets communaux.

La catégorie de dépenses qui retiendra d'avantage notre attention est celle des dépenses de personnel qui seront examinées avec soins et qui occupent le premier rang avec une proportion qui varie entre (40%) et (70%) des dépenses globales de fonctionnement.

Les dépenses de gestion générale occupent également des parts non négligeables dans la structure des dépenses communales. Elles sont

liées aux indemnités des élus, les frais de téléphone, d'électricité, d'eau, de gaz, les frais de documentation générale etc. ...

Enfin les dépenses exceptionnelles commencent également à prendre de l'ampleur, dans la mesure où les engagements de dépenses effectués par les communes généralement ne prennent pas en considération l'existence ou non de crédits budgétaires suffisants, **c'est à dire dans la majorité des cas des dépenses facultatives sont programmées sans au préalable procédé à la couverture des dépenses dites obligatoires ce qui génère lors de l'établissement du compte administratif des déficits de plus en plus importants.**

## **VI.1 Prédominance des charges de personnel dans la hiérarchie des dépenses communales**

Le chapitre « 61 » du compte administratif rubrique dépenses de fonctionnement où sont retracées les dépenses de personnel constitue de loin la part la plus importante des dépenses globales de fonctionnement. Elles ont le caractère obligatoire dans la mesure où la commune est tenue de les inscrire obligatoirement dans son budget chaque année.

L'augmentation continue des dépenses de personnel peut s'expliquer par la révision des salaires qui sont revues à la hausse, décidée par les différents textes réglementaires et législatifs

A toutes ces décisions vient s'ajouter l'application du statut particulier des travailleurs appartenant au secteur des communes à partir du 01/01/1990 qui a modifié la classification des différents postes de travail, engendrant par conséquent une tendance à la hausse de la masse salariale.

**Tableau N°09 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses globales de fonctionnement (2000-2005) en (%).**

	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<b>Commune Béjaia CLW)</b>	64%	54%	50%	32%	50%	57%
<b>Communes urbaines (CLD)</b>						
Akbou	53	52	56	50	49	54
Kherrata	53	51	50	79	73	78
Tazmalt	36	33	46	36	38	36
El-Kseur	49	49	42	62	56	57

<b>Communes rurales (CLC)</b>						
Souk El-Tenine	59	44	40	41	46	48
Fenaïa Il Matene	80	50	55	54	53	56
Boudjelil	42	42	57	58	66	66
Tamokra	67	61	72	59	59	43
Souk Oufella	43	46	54	40	51	48
Ighram	52	44	50	44	61	49
Barbacha	65	61	56	53	51	53
Oued Ghir	48	57	61	58	66	46
Beni Ksila	38	40	47	40	39	45
Tibane	50	43	63	57	71	63
Tinbdar	56	54	58	67	66	63
Beni Mlikèche	57	58	57	44	61	72
Tamrid'et	46	56	77	47	79	85
<b>Part moyenne en</b>						
<b>CLD urbaines</b>	<b>51</b>	<b>48</b>	49	52	50	<b>53</b>
<b>CLC rurales</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	58	51	60	57

**Source : Comptes administratifs + calculs**

Nous observons bien que la part des dépenses de personnel dans les dépenses globales de fonctionnement varie entre (40%) et (70%).

La commune de Bejaia, a enregistré des taux variant entre (64%) en 2000, (50%) en 2002, pour régresser à (37%) en 2005. La commune de Tazmalt<sup>(8)</sup> a enregistré les taux les plus faibles qui varient entre (30%) et (37%)

Les communes rurales souffrent également du même problème dans la mesure où le taux varie entre (40%) et (60%), à titre d'illustration les communes de Fenaia Il Maten et de Tinbdar ont enregistré les taux ci-dessous :

Fenaia Il Maten : (80%) en 2000, (50%) en 2001, (55%) en 2002 et (56%) en 2005. Tinbdar : (56%) en 2000, (54%) en 2001,(58%) en 2002 et (63%) en 2005

## **V. Les charges exceptionnelles**

Comme leurs nom l'indique, les charges exceptionnelles sont synonymes de dépenses qui ne sont pas prévus par la nomenclature classique communale.

Ces dépenses sont logées dans le chapitre "69" du budget de fonctionnement qui est crée à cet effet. Mais le fait le plus marquant est la tendance des communes à imputer à ce chapitre toutes les dépenses

non mandatées au cours de l'exercice précédent pour le seul motif que les communes ne tiennent pas à jour une comptabilité des engagements ; ce qui entraîne souvent des dépassements de crédits budgétaires ouverts (C.O). Par conséquent la commune se trouve en fin d'exercice avec un nombre non négligeable de factures non honorées que cette dernière n'a d'autre alternative que de les imputer au « **fameux** » chapitre "69" charges exceptionnelles.

A noter que les charges exceptionnelles représentent des proportions de plus en plus importantes dans les dépenses globales de la section de fonctionnement.

Voici à titre illustratif la part des charges exceptionnelles de trois communes différentes de notre échantillon dans le totale des dépenses de fonctionnement.

**Tableau N°10: Part des charges exceptionnelles dans les dépenses globales de fonctionnement**

Année	Rubrique	2000	2001	2003	2004	2005
	Commune Béjaia (CLW)	0,67	0,80	02,84	02,45	03
	Commune d'El-kseur (CLD)	-	0,4	-	01,70	02,10
	Commune Tamridjet (CLC)	0,44	0,60	01,20	01,90	03,60

**Source : compte administratif s +calculs**

On note que les charges exceptionnelles enregistrent des proportions de plus en plus importantes durant la période 2000 à 2005, où le taux est passé durant la période 2000 à 2005, (CLW) Bejaia de (0,67%) en 2000 à (03%) en 2005, soit une progression de l'ordre de (2,33%). La commune chef lieu de commune (CLC) de Tamridjet a enregistré elle aussi une progression de l'ordre de (2,56%).

**Enfin, si en tente de récapituler, les points suivants méritent d'être relevés :**

L'examen de la structure des recettes communales, fait apparaît que (90%) d'entre elles sont d'origines fiscales (impôts directs et impôts indirects). Seulement (10%) au plus représentent les recettes patrimoniales et domaniales.

A l'opposé la structure des charges des communes fait valoir la prédominance des postes de travail et autres rubriques de dépenses suivantes

1. Charge de personnel :	(60 %)
2. Prélèvement:	(10 %)
3. Participation au fonds de wilaya:	(07 %)
4. Participation au fonds de garantie :	(02 %)
<b>Reste :</b>	<b>(21 %)</b>

Quant aux recettes d'équipement, elles proviennent des prélèvements effectués par les communes sur leurs recettes de fonctionnement et des subventions d'équipement, du (FCCL) ainsi que les (PCD) qui sont du ressort quasi-exclusif de l'Etat, voire de la wilaya.

Enfin pour répondre aux interrogations soulevées précédemment dans ce présent article nous pouvons avancer ceci :

Si pour une proportion importante des communes, encore que cela n'est pas toujours démontré, le déficit des finances publiques s'explique par une sorte d'inadéquation entre les missions dévolues par la loi aux communes -t les moyens « objectif » dont elles disposent. Cette inflation de déficit des budgets de fonctionnement serait également et surtout imputable a :

- 1. une gestion peu rigoureuse, eu égard à la réglementation budgétaire. et financière en vigueur ;*
- 2. un « laxisme » longtemps toléré des autorités chargées du contrôle de l'approbation des budgets établis par les communes ;*
- 3. une absence de tout support technique rationnel susceptible de guider les décideurs locaux lors de l'élaboration de leurs budgets.*

## **CONCLUSION ET SUGGESTIONS**

L'analyse des finances publiques communales à travers le cas de l'échantillon des communes de la Wilaya de Béjaia montre que celles-ci sont étroitement liées à l'Etat ou la centralisation demeure le principe directeur . Cette dernière, concerne autant les dépenses que les recettes.

Les directives envisagées par le code communal de 1967 restent en vigueur malgré les modifications apportées ultérieurement. Aussi,

l'examen des recettes et des dépenses communales montre qu'il existe une inadéquation entre ces deux grandes masses.

Les dépenses deviennent de plus en plus un fardeau sur le budget des communes qui éprouvent des difficultés à les maîtriser ( on peut citer principalement les dépenses d'équipement public et les dépenses dites obligatoires). Les recettes quant à elles, revêtent trois formes principales : les recettes fiscales, les recettes patrimoniales et domaniales et les subventions qui sont considérées comme des ressources externes. Il est important de souligner que les ressources communales sont à hauteur de (80%) fiscales, mais entièrement dépendantes de l'Etat au point de vue assiette, taux, et perception.

Les ressources patrimoniales et domaniales, elles, tendent à devenir insuffisantes. Cette situation, s'explique surtout par la dégradation continuelle du patrimoine des communes suite aux prélèvements successifs effectués en 1972, au titre des versements des terres agricoles et des terrains à bâtir au fonds national de la révolution agraire, à partir de 1981 avec la cession des biens meubles et immeubles bâtis à usage d'habitation et des locaux professionnels.

Pour ce qui est des subventions, celles-ci sont affectées principalement à l'équipement sous forme de concours définitifs alloués dans le cadre du FCCL, mais sans distinction aucune de richesse entre les différents groupes de communes. Ce qui engendre de plus en plus des déséquilibres entre communes riches et communes pauvres.

En somme, les finances locales en tant que système n'existent plus. A force de revoir les mécanismes par touche, de triturer les coefficients et les taux, on a fini par dérégler l'ensemble et rendre opaque et illisible l'ensemble du cadre financier des collectivités locales notamment celui des communes. Cette situation à notre sens risque de contrecarrer la décentralisation pourtant évoquée par la constitution.

Parallèlement aux problèmes de financement, les communes se heurtent aujourd'hui au problème de sous encadrement qui ne fait que renforcer la dépendance des communes vis-à-vis du pouvoir central.

Composé principalement d'agents d'exécution (plus de 80%), le personnel communal est peu qualifié, mal payé et peu motivé. Cette carence en personnel altérera sérieusement la maîtrise de la gestion communale dans toutes ces dimensions ; maîtrise des dépenses et des recettes notamment et renforcera davantage le recours des élus locaux aux services de l'Etat.

Enfin, il est important de souligner qu'il existe un écart considérable entre la place et le rôle que les textes doctrinaux attribuent aux communes et leur réalité objective. Bien que les textes doctrinaux considèrent la communes comme cellule de base et garant de la

décentralisation. Dans la pratique, cette dernière est régie par le centre. A titre d'exemple, l'acte fondamental qui devait caractériser l'autonomie des communes, à savoir l'élaboration et l'exécution du budget est conditionnée par les approbations préalables obligatoires des services de l'Etat ou ses représentants. Dès lors, il est difficile de parler de décentralisation dans de pareilles conditions. Cet écart résulte de la rigidité des rapports financiers entre l'Etat et les communes. Pour cela, il nous semble évident de se poser la question suivante : Quel type de pouvoir local désire l'Etat localement partenaire ou subalterne ?

En effet, la réforme des finances publiques locales, dans ce contexte des mutations multidimensionnelles en cours dans notre pays devrait reposer sur cette banale question : **Qui mieux que l'échelon local est à même d'exprimer les besoins de l'échelon local ?**

Une repense claire à cette question, outre qu'elle ne manquera pas de replacer le concept de décentralisation dans sa pleine signification, elle évitera en même temps l'opposition stérile entre les objectifs exprimés localement et les desseins d'un pouvoir central soucieux de maîtriser par lui-même l'exécution et la conception des programmes de développement. Cela se traduira notamment par les scénarios suivants :

1. *La redistribution de la fiscalité entre l'Etat et les communes doit s'accompagner en outre d'un système de transparence absolue, quant aux destinataires de l'impôt et aux usagers auxquels est réservé cet impôt. Cela passera nécessairement par la révision de la fiscalité locale et la reconsidération du (FCCL) par la réduction des concours de ce dernier.*
2. *Les parts des ressources qui doivent revenir aux communes doivent correspondre aux charges nouvelles qu'impliquent les compétences octroyées( aucune compétence ne peut être transférée sans être accompagnée des ressources correspondantes et en conformité avec la loi.*
3. *Les ressources des communes doivent être mobilisées localement par les élus locaux ce qui responsabilisera davantage ces derniers.*
4. *Que la solidarité se fonde sur une péréquation des ressources, en fixant les limites inférieures et supérieures des disparités jugées acceptables entre les différentes **catégories de communes.***

## **Eléments de bibliographie**

- 1) BENAÏSSA (S), « *L'aide de l'Etat aux collectivités locales* », édition, OPU, Alger, 1983
- 2) DEMESTERE (R) et VIENS (G), « *Management des collectivités locales et des associations sans but lucratif* », édition, ENTREPRISE MODERNE, Paris, 1980
- 3) GUENGANT (A), « *Taxe professionnelle et intercommunalité* », édition, LGDJ, Paris, 1992
- 4) DURAND (G), « *Finances publiques* », édition, LGDJ, Paris, 1998 ;
- 5) VALIN (C), « *Les impôts locaux ; les quatre vieilles en deux cents ans* », édition, ECONOMICA, Paris, 1986 ; GRABA (H), « *Les ressources fiscales des collectivités locales* », édition, ENAG, Alger, 2000 ;
- 6) AINOUCHE (M-C), « *Les nouveaux impôts* », édition, HIWARCOM, Alger, 1992 ;
- 7) AINOUCHE (MC), « *L'essentiel de la fiscalité Algérienne* », édition, HIWARCOM, 1993 ;
- 8) M.C AINOUCHE ; « *nécessité de réforme de finances publiques locales* », in revue du *CENEAP*, numéro 12, 1998 ;
- 9) BENAMAR (B) ; « *Etude des contraintes financières des communes : cas d'un groupe de communes de la Wilaya de Béjaïa* », Mémoire de Magistère, 2001 ;
- 10) BOUMOULA (S) ; « *La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales : cas de quelques communes de la Wilaya de Béjaïa* », Mémoire de Magistère, 2003 ;
- 11) Les actes du séminaire organisé par la DGI en collaboration avec le FMI du 20 au 22/10/1990 à l'EDF KOLEA ; pages, 31, 32, 33 ;
- 12) Rapport du CNES, « *L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché* », Alger, Juin 2001 ;
- 13) Instruction ministérielle « *C1* », relative à l'élaboration et à l'exécution des budgets communaux ;
- 14) La circulaire numéro 1011 du 20/10/1993 du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales (MICL) ;
- 15) Lois de finances des années 1990 à 2000 ;
- 16) Loi numéro 81/09 du 04/07/1981 modifiant et complétant la loi 67/24 du 18/01/1967 portant code communal ;
- 17) Loi 67/24 du 18/01/1967 portant code communal (Premier code communal) ;
- 18) Loi 90/08 du 07/04/1990 relative à la commune (Dernier code communal) ;
- 19) La circulaire numéro 14/MF/MDB/DGI/DELF/LF/ 95 du 18/03/1995 ;
- 20) Code des impôts directs et indirects ;
- 21) Décret numéro 98/370 du 23/11/1998 relatif au classement des communes en différentes stations ;

- 22) Décret numéro 67/160 du 15 août 1967 fixant les modalités de fonctionnement du fonds communal de garantie;
- 23) Résultats du recensement de la population et de l'habitat (RGPH 1998) ;

### Notes

- (1): (A).GUENGANT et (J..M).UHELDEBORD ; « Crise et réforme des finances locales », PUF, édition, ECONOMICA, 1998, page
- (2): Le déficit des budgets communaux tend à devenir systématique pour un nombre de plus en plus élevé de communes
- (3) : Recettes patrimoniales+recettes domaniales ( chapitre 70+chapitre 71)
- (4) : Les chiffres sont arrondis à l'unité la plus proche
- (5): Ce taux atteint parfois (90%), notamment dans les communes les plus déshéritées de la wilaya de Béjaia telle que Fénaia il Maten 96) et Oued-ghir (93% en 2003
- (6): La commune de Béjaia totalise à elle seule 2192 entreprises ( tout statut juridique confondu) sur les 5949 entreprises que compte la wilaya, soit un taux de (35,1%)
- (7): Il est important de signaler que ces communes sont celles issues du découpage administratif de février 1984 ne disposant pratiquement d'aucun patrimoine immobilier ou mobilier capable de leur procurer des revenus considérables
- (8): Pour le cas singulier de la commune de TAZMALT, la stabilité du taux s'explique par le nombre moins important des effectifs travaillant au sein de cette commune selon les témoignages recueillis au niveau de cette commune durant l'enquête.

---

<sup>(1)</sup> A.GUENGANT et J..M.UHELDEBORD ; « Crise et réforme des finances locales », PUF, édition, ECONOMICA, 1998, page 09.

<sup>(2)</sup> Le déficit des budgets communaux tend à devenir systématique pour un nombre de plus en plus élevé de communes

<sup>(3)</sup> Recettes patrimoniales +recettes domaniales (Chapitre 70+71)+ recettes fiscales

<sup>(4)</sup> Les chiffres sont arrondis à l'unité la plus proche

<sup>(5)</sup> Ce taux atteint parfois (90%), notamment dans les communes les plus déshéritées de la Wilaya de Béjaia telle que Fénaia il Maten 96) et Oued-ghir (93% en 2003)

<sup>(6)</sup> La commune de Béjaia totalise à elle seule 2192 entreprises ( tout statut juridique confondu) sur les 5949 entreprises que compte la Wilaya, soit un taux de 35,1%

<sup>(7)</sup> Il est important de signaler que ces communes sont celles issues du découpage administratif de février 1984 ne disposant pratiquement d'aucun patrimoine immobilier ou mobilier capable de leur procurer des revenus considérables

<sup>(8)</sup> Pour le cas singulier de la commune de TAZMALT, la stabilité du taux s'explique par le nombre moins important des effectifs travaillant au sein de cette commune selon les témoignages recueillis au niveau de cette commune durant l'enquête