

**DYSFONCTIONNEMENTS ET INEGALITES
FINANCIERES ENTRE LES COMMUNES (DE
NOUVEAUX OUTILS DE DIAGNOSTIC): CAS D'UN
GROUPE DE COMMUNES DE LA REGION DE BEJAIA**

Samir **BOUMOULA** *

RESUME

En s'appuyant sur une enquête de terrain, effectuée auprès d'un échantillon de huit communes de la région de Béjaia, cet article s'intéresse au développement local à travers l'étude des contraintes financières des communes. Il traite particulièrement des dysfonctionnements et des inégalités financières entre les communes, conséquences directes du dernier découpage administratif de 1984. Le texte propose une évaluation de la performance financière des communes, fondée sur de nouveaux éléments de diagnostic (du moins pour le cas algérien). L'analyse retient par conséquent une optique volontairement étroite, à la fois en amont et en aval. D'une part, l'information initiale est essentiellement comptable. D'autre part, l'information finale se présente sous forme de tableaux synthétiques commodes, qui permettront dans l'avenir aux pouvoirs publics d'améliorer la transparence des comptes publics par la publication régulière d'indicateurs de situation financière des communes.

MOTS CLES:

Inégalité, dispersion, commune, autonomie, décentralisation, Etat.

JEL CLASSIFICATION: H72

INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE

En management public, le sujet des «déficits budgétaires» a pris de l'ampleur ces dernières années aussi bien dans les pays développés que dans les pays en voie de développement.

Pour ces derniers, l'importance de ces déficits et la récession économique posent de manière cruciale «la légitimité du rôle économique de l'Etat» ainsi que les frontières centre/périphérie.

* Maître assistant Université Abderrahmane Mira de Béjaia (Algérie).

La Banque mondiale a publié une littérature abondante sur ce sujet et, a même produit un code précis, permettant de palier ces déficits, qui pourrait, être utilisé par les nations concernées¹. Dans les PVD, les recherches sur la question sont peu développées, particulièrement dans les pays comme l'Algérie qui sortent d'une économie centralement planifiée pour se diriger vers une économie de marché. Sur le plan de la hiérarchie administrative, l'Algérie est passée d'un système centralisé à un système décentralisé depuis Janvier 1967 avec la loi 67-24 du 27 Janvier 1967 portant le premier code communal de l'Algérie indépendante. Le processus de décentralisation-déconcentration a été renforcé dans les années 90 par la publication de la loi 90-08² relative à la commune: elle consacre la commune comme cellule de base et le lieu d'expression de la démocratie locale.

On dénombre aujourd'hui en Algérie plus de 1200 communes financièrement déficitaires sur les 1541 que compte le pays. Une situation préoccupante tant pour les autorités de l'Etat que pour les responsables locaux chargés de la gestion des finances publiques locales. Ces déficits se manifestent sous forme de déséquilibres entre des ressources jugées limitées et non optimisées et des charges croissantes, aggravées par l'inflation élevée enregistrée ces dernières années.

Entre les missions socio-économiques qui s'élargissent et les finances qui se rétrécissent, quelles sont les causes d'une telle situation? Pourquoi la plupart des communes algériennes n'arrivent-elles pas à couvrir leurs dépenses?

Est-ce le système de gestion des finances publiques locales qu'il faudrait remettre en cause ou faut-il reconsidérer les mécanismes de répartition des ressources entre l'Etat et la commune, pour lui permettre de prendre efficacement en charge les multiples missions qui leur sont dévolues par la loi? Peut-on se prononcer, en l'état actuel, sur l'adéquation entre les moyens et les missions dévolues aux communes? Dans cet ordre d'idées, deux hypothèses fondamentales méritent d'être vérifiées:

¹ La publication de ce code à été le fruit de plusieurs études émanant de la Banque mondiale (BM) dans plusieurs pays en voie de développement notamment en Afrique.

² Il ya lieu de rappeler également qu'un nouveau code communal est toujours en attente de promulgation depuis 2007 qui renforce davantage les pouvoirs du wali et réduit considérablement ceux du président de l'APC!

H1: En Algérie actuellement, la crise des budgets publics locaux est imputée, par la majorité des auteurs et chercheurs indépendants, à la centralisation des ressources et à l'indéfinition des compétences qui relèvent exclusivement du domaine de l'Etat et celles dévolues aux collectivités locales notamment les communes. En d'autres termes: la question du «sous développement local» est-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?

H2: Au contraire, nous pensons que la crise des budgets publics locaux en Algérie n'est pas due seulement à la centralisation des ressources financières mais plutôt au schéma de financement des budgets publics locaux actuellement opérationnel.

Les tentatives d'analyses faites par d'autres chercheurs auparavant à la fois en Algérie et à l'étranger sont très nombreuses. On peut citer particulièrement les travaux d'Alain GUENGAN, G. GILBERT et M. BOUVIER pour les expériences étrangères et YB. CHAOUICHE, CH. BENAKZOUH et A.MAHIOU pour le cas algérien. Elles alimentent toujours le vieux débat sur les finances publiques locales et son corollaire la décentralisation. Cependant, bien qu'elle fasse référence à une commune «dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière», la loi 90-08 ne se démarque pas, pour l'essentiel, de la problématique de répartition des pouvoirs décisionnels tels qu'arrêtés antérieurement. Sur le plan pratique, cette problématique de répartition de la décision apparaît à travers les différents déséquilibres et inégalités financières entre les communes³.

Pour mieux comprendre ces dysfonctionnements et inégalités financières, nous avons effectué une enquête auprès d'un échantillon de huit (08) communes de la wilaya de Béjaïa⁴. Avant de présenter les

³ Dont la plupart de ces communes sont justement issues du dernier découpage administratif.

⁴ La nécessité d'une vérification sur le terrain, par le recours à une enquête de terrain sur les dysfonctionnements et les performances financières des communes, se justifie au moins par deux raisons:

- a. l'insuffisance d'études «crédibles» émanant des institutions administratives concernées, notamment en matière de finances locales;
- b. l'absence de données détaillées, précises et actualisées ajoutée au problème classique qui est la fiabilité de celles disponibles.

principaux résultats de cette enquête, il nous semble utile pour des raisons méthodologiques de rappeler les principales causes ayant été à l'origine de ces inégalités: il s'agit notamment des effets du dernier découpage administratif sur les ressources fiscales des communes et l'inadéquation entre les ressources et les moyens tels que prévus dans les codes antérieurs (ou encore la nouvelle problématique des moyens du développement local en Algérie).

Première partie: L'ORGANISATION COMMUNALE EN ALGERIE ET SON FINANCEMENT

1. LES EFFETS DU DECOUPAGE TERRITORIAL SUR LES RESSOURCES FISCALES DES COMMUNES

En 1984, le nombre de wilayas est passé de 31 à 48 et celui des communes de 704 à 1541 à la faveur du dernier découpage administratif.

Si cette augmentation est fondée sur la volonté d'aboutir à une décentralisation véritable, telle qu'elle est inscrite dans les textes doctrinaux (politiques et juridiques), elle n'en a pas moins généré des effets financiers au demeurant négatifs pour une très grande partie des collectivités locales, notamment les communes. Certaines se voient démunies de toutes ressources fiscales en raison de l'absence d'activité économique et même d'autres redevances provenant de l'exploitation de leur patrimoine. Aussi bien les impôts que ces dernières sont liés à l'activité économique. Or, si celle-ci n'existe pas, il ne peut y avoir de rentrées fiscales alors que tout commun doit avoir un minimum de recettes, ne serait-ce que pour assurer la couverture des dépenses incompressibles telles celles de personnel.

La division de certaines communes, plus ou moins grandes, en petites entités a entraîné une multiplication des charges qui souvent ne peuvent être supportées par les communes n'ayant en contrepartie aucune ressource. Certaines charges sont pourtant obligatoires.

En fait, le découpage intervenu semble avoir occulté l'aspect financier; le rapprochement des communes avec les citoyens ayant été à l'évidence le critère prépondérant dans la décision prise par les pouvoirs publics et qui traduit la volonté de mettre en œuvre le principe de décentralisation. Or la décentralisation suppose une autonomie des organes décentralisés et si ces derniers n'ont pas les

moyens financiers nécessaires, toute forme de décentralisation risque d'être compromise et vouée à l'échec.

En effet, les responsables locaux ne peuvent entreprendre des actions susceptibles de faire de leurs communes respectives des entités viables au plan du fonctionnement des services publics, encore moins dans le développement des équipements collectifs et sociaux, lesquels exigent des moyens financiers plus importants.

Face aux difficultés financières rencontrées par les communes, des mesures ont dû être prises dans le cadre de la loi de finances pour 1985 et 1986. C'est ainsi que le produit du versement forfaitaire et l'impôt sur les traitements et salaires (ITS), pour la partie qui est affectée aux collectivités locales soit 2/10, sont centralisés durant les années 1985 et 1986, au niveau du service des fonds communs des collectivités locales (FCCL), pour être répartis entre ces dernières mais surtout en direction de celles qui n'ont pas de ressources ou dont les ressources sont très faibles.

Celles-ci sont situées généralement dans les zones rurales où aucune activité génératrice de revenu n'est apparente ou lorsqu'elle existe, a une vocation agricole, activité qui pendant très longtemps a été exonérée d'impôt. L'institution d'un impôt agricole appelé «contribution agricole» n'a pas d'incidence réelle sur les ressources, dans la mesure où cet impôt est d'un rendement faible notamment du fait des allègements ou des exonérations qu'il comporte. De plus, les collectivités locales ne reçoivent qu'une partie de son produit soit 2,5% sur le taux de 4% (0,5 pour la wilaya et 2% pour la commune).

A tous ces problèmes, rencontrés principalement par les petites et moyennes communes (PMC), s'en ajoutent d'autres, caractérisés par l'insuffisance de la péréquation entre les collectivités locales.

2. LE POUVOIR DE DECISION DE LA COMMUNE EN ALGERIE OU LA NOUVELLE PROBLEMATIQUE DES MOYENS DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Située au troisième palier de la «hiérarchie» administrative, la commune clôture le schéma de la décentralisation en Algérie.

Dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle est appelée à devenir un outil essentiel dans la recherche d'un développement socio-économique interrégional équilibré.

Ce rôle important de la commune est en effet très explicitement consacré par le législateur lorsqu'il dispose :

- A. Qu'en «rapport avec (...) le plan de wilaya et des objectifs des plans d'aménagement du territoire, la commune élabore et adopte son plan de développement (...) et veille à son exécution» (article 86);
- B. Que «la commune participe aux procédures de mise en œuvre des opérations d'aménagement du territoire» (article 87);
- C. Que «la commune initie toute action et toute mesure propres à favoriser et à animer le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités» (...) (article 88).

En lui attribuant ce rôle «modulateur» de l'équilibre économique régional⁵, le législateur fait de la commune le vecteur principal de toute opération de planification socio-économique et spatiale nationale. Mais en même temps, il limite implicitement toute initiative propre à la commune, puisqu'il explicite, par ailleurs, ce que doit être ce plan de wilaya avec lequel elle doit harmoniser son propre plan. En effet, dès lors que les objectifs et les moyens des programmes de wilaya sont déterminés avec l'Etat, ils constituent des garde-fous à l'initiative communale.

Une disposition légale de cette nature signifie, en dernière analyse, que c'est l'Etat ou plus précisément c'est avec l'Etat que se décident les actions socio-économiques de la commune. Or, d'après la loi 90-08, la commune «met en œuvre (dans le domaine économique) toute mesure de nature à encourager et favoriser l'intervention des opérateurs» (article 88 al 2).

Cette double contradiction «légale» qui consiste d'une part à inciter la commune à «mettre en œuvre toute mesure...» et d'autre part, à limiter le champ d'investissement de ces mesures par les «programmes et objectifs déterminés contractuellement avec l'Etat», confirme la persistance de la vision restrictive de la décentralisation et de l'autonomie, qui consiste à enlever d'une main ce que l'on a donné avec l'autre. Ce mouvement est confirmé malgré la promulgation des dernières lois relatives à la commune et à la wilaya ainsi que les nouvelles lois prévues en attente de promulgation depuis 2008.

⁵ L'article 86 précise que la commune élabore ses plans à court, moyen et long termes «en cohérence avec le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire».

En contact direct avec les préoccupations des citoyens, la commune constitue pour le pouvoir central le «lieu d'appréciation» de ses actions en direction de ceux-ci. Dans l'autre sens, l'action de la commune constitue aux yeux des citoyens la «vitrine» du pouvoir central. Elle concentre sur elle, par ce fait, toutes les revendications socio-économiques de la population.

Avec la configuration du champ politique national depuis les années 90, cette «dialectique d'appréciation» de l'action communale est appelée à être nuancée, dans la mesure où le pouvoir local n'apparaît plus comme l'exécutant «docile» des injonctions du pouvoir central dont il constituait l'échelon hiérarchique subalterne. Cela signifie que désormais, dans la conduite des affaires communales, l'exécutif local ne se contentera plus, comme ce fut le cas jusqu'à aujourd'hui, d'une simple revendication de moyens financiers ou autres (humains...) mais revendiquera le pouvoir de création de ces moyens.

En d'autres termes, le désengagement de l'Etat à l'égard de la commune, tel qu'il apparaît dans la définition légale de celle-ci, signifie que la décentralisation est synonyme de partage du pouvoir politique entre l'Etat et la commune; c'est d'ailleurs dans la logique imprimée par la constitution.

Or, cela ne semble pas être le cas. Dans le domaine économique et financier, cela impliquerait en effet que l'Etat transfère à l'échelon local une partie de son pouvoir fiscal par exemple, pour permettre à celui-ci d'appliquer les dispositions de l'alinéa 2 de l'article 86 dans toute sa signification. Aucune disposition, dans le sens du partage du pouvoir de décision, n'a été prévue par la loi 90-08 relative à la commune; celle-ci s'est contentée de reconduire le cadre général des finances locales défini par le code communal antérieur (ordonnance n° 67-24 du 27 Janvier 1967).

Les actions du développement local sont traitées, de la même façon que le code antérieur, comme le résultat d'un simple transfert de tâches que la commune est appelée à réaliser. L'Etat continue alors à décider lui-même des moyens de cette réalisation. Cette reconduction de la prééminence du pouvoir central sur le pouvoir local se manifeste localement par des déséquilibres et des dysfonctionnements récurrents, qui laissent la majorité des communes dans une situation financière très précaire. Cette précarité ouvre le champ à des inégalités criardes entre les différents groupes de communes et dont la majorité est issue du dernier découpage administratif de 1984. C'est ce que tentera de

confirmer les résultats de l'enquête de terrain que nous avons effectuée auprès d'un échantillon de 08 communes de la région de Béjaia.

Deuxième partie: METHODOLOGIE DE L'ENQUETE ET LES RESULTATS OBTENUS

1. JUSTIFICATIONS DU CHOIX DE L'ECHANTILLON DES COMMUNES

Nous avons opté pour un échantillon composé de huit communes sur les 52 que compte la wilaya de Béjaia soit un taux de 15,38%. Les premières questions qui semblent s'imposer logiquement portent sur le nombre de communes retenues ainsi que les critères mobilisés pour un tel choix? Dans le souci de donner plus de crédibilité aux données statistiques recueillies, nous avons choisi, au moment de l'enquête, les communes à jour d'après les réalisations inscrites aux comptes administratifs (CA) (résultats définitifs et plus fiables) couvrant une période moyenne de quatre ans (2005-2008). Il est à noter également que le reste des communes c'est-à-dire les 44 autres présentaient des comptes administratifs datant de 1997 et qui travaillent, pour l'essentiel, sur des données du budget primitif (résultats non fiables et approximatifs).

Ces 8 communes sont assez diversifiées et représentatives de l'ensemble de la wilaya (montagne versus littoral, urbaine/rurale; petite versus grande commune, etc.). Elles couvrent 32% de la population et 45% des dépenses communales.

Caractéristiques et critères de choix de l'échantillon des communes

Les principaux critères retenus sont les suivants: le critère administratif, le critère de localisation géographique, le critère économique et le critère de la strate (commune urbaine/ commune rurale).

Répartition des communes selon le critère administratif

On entend par critère administratif les communes chefs-lieux de wilaya que nous avons noté (CLW, Béjaia), les communes chefs-lieux de daïra (CLD, Akbou, Souk-Elténine, El-kseur et Sédouk) et les communes chefs-lieux de communes rurales (CLC, Chellata, Tamokra et Tamridjet). Selon ce critère les 8 communes choisies sont regroupées dans le tableau ci-après:

Tableau n° 01: Répartition des communes selon le critère administratif

Critère administratif	Nombre de communes	Nom des communes
CLW (urbaine)	01	Béjaia
CLD (urbaines)	04	El-Kseur, souk-Eltennine,
CLC (rurales)	03	Akbou, Sédouk
Total	08	Chellata, Tamokra, Tamridjet
		Soit un taux de 15,38% du total de la wilaya de Béjaia

Source: enquête.

Répartition des communes selon le critère économique

Le critère économique désigne l'indice de richesse fiscale (IRF) obtenu par le rapport simple des ressources fiscales augmentées des ressources patrimoniales à la population communale au dernier recensement général de la population et de l'habitat RGPH. L'examen de cet indice fait ressortir des communes à ratios de richesses différents:

- des communes «riches» avec un indice moyen (IRF) de 400 DA par habitant, Béjaia, Akbou et El-Kseur;
- des communes «à revenu intermédiaire» avec un indice moyen (IRF) de 135 DA par habitant, Sédouk et Souk-El tennine;
- des communes pauvres ou déshéritées affichant un indice moyen (IRF) de 55 DA par habitant, Tamokra, Chellata et Tamridjet.

2. EVOLUTION DU NOMBRE DE COMMUNES DEFICITAIRES DANS LA REGION DE BEJAIA

Le tableau ci-après retrace à titre indicatif le nombre de communes déficitaires dans la région de Béjaia pour les années allant de 2001 à 2008(en millions de dinars).

Tableau n° 02: Nombre de communes déficitaires dans la région de Béjaia (2001 - 2008), en millions de dinars

Année	Nombre de communes	Taux	Subventions accordées
2001	35	67%	413.200.000
2002	36	69%	487.300.000
2003	36	69%	516.345.000
2004	37	71%	563.679.000
2005	37	71%	623.555.435
2006	40	76%	690.000.000
2007	45	86%	789.234.000
2008	49	94%	806.576.000

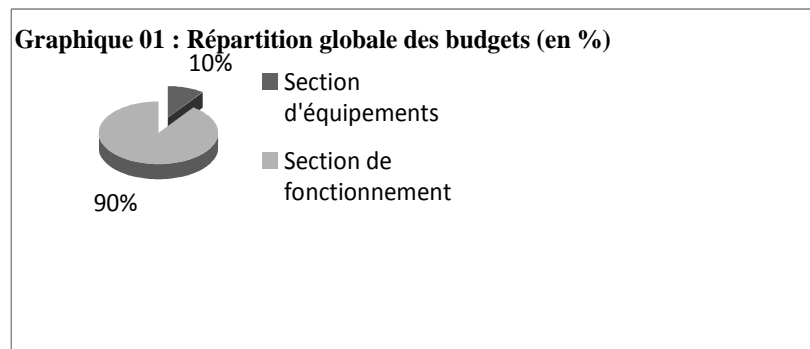
Source: Centre de documentation et d'archives de la wilaya de Béjaia+calculs de l'auteur.

On remarque bien que le nombre de communes déficitaires ne cesse d'enregistrer des proportions alarmantes: passant de 35 budgets déficitaires en 2001 (soit un taux de 67%) pour atteindre 49 en 2008 (soit un taux de 94%) sur les 52 budgets existants. Ces déficits ne cessent de progresser dans le temps et constituent une source d'inquiétude, dans une conjoncture de resserrement des ressources publiques suite aux différentes crises traversées par le monde ces dernières années. Ainsi le fonds commun des collectivités locales (FCCL) fait désormais face à une pression tendue de la part des communes pour l'octroi des subventions «exceptionnelles» d'équilibre. Ces subventions tendent à devenir aujourd'hui systématiques et incitent potentiellement les communes à présenter un budget en déficit.

Durant les cinq derniers exercices seulement, les communes de la wilaya de Béjaïa ont nécessité une subvention d'équilibre de plus de 145 milliards de centimes. Ce montant a uniquement servi à éponger le déficit financier de la section de fonctionnement des budgets communaux de la seule wilaya de Béjaïa.

Quel serait le volume de la subvention si l'on prenait en compte les 1541 communes du territoire national? À ce constat vient s'ajouter l'inégale répartition entre le budget d'équipements et celui de fonctionnement comme l'atteste la figure ci-après:

Fig. 1: Répartition globale des budgets (en %)



Source: enquête.

On peut même aller plus loin; pour l'exercice 2008, le déficit réel (après contrôle de l'autorité supérieure) s'est élevé à plus de 900 millions de dinars. Le montant accordé, à ce titre par le Ministère de l'intérieur et des collectivités locales (MICL) n'était que de 420

millions, soit une couverture de 50% seulement. La règle budgétaire veut que le budget soit obligatoirement présenté en équilibre, mais dans une telle situation la commune est astreinte à réduire ses charges pour se conformer à cette règle.

A défaut, si le déséquilibre persiste, il est reconduit au titre de l'exercice suivant. Toutefois, certaines dépenses sont obligatoires et donc incompressibles. Pour résoudre une telle équation, les responsables locaux procèdent, dans la pratique, par l'engagement des dépenses sans couverture financière équivalente et préalable. L'endettement actuel des communes en est l'une des conséquences directes, puisque 49 communes sur 52 que compte la wilaya de Béjaïa ont à leur actif des créances impayées de l'ordre de 55 milliards de centimes au 31-03-2009. Nous aurons donc à développer tout au long de cet article et d'une manière détaillée les conséquences directes de cette situation.

3. INDEPENDANCE FINANCIERE DES COMMUNES ET RESSOURCES PROPRES: QUELLE ARTICULATION?

Sur quels critères peut-on se pencher pour pouvoir évaluer l'indépendance financière d'une commune. Les ressources propres sont des ressources dont les communes peuvent en principe disposer librement. Ne peuvent donc être considérées comme telles les transferts de l'Etat ou d'autres personnes publiques ou privées.

En font partie d'abord les redevances, c'est-à-dire les revenus liés à des prestations payantes effectuées au profit de la population: le service d'alimentation en eau potable (AEP) si celui-ci est assuré par la commune ou les taxes qui peuvent être liées à des autorisations (permis de construire, autorisation d'occupation du domaine public tel qu'un marché). Ce premier type de ressources s'inscrit dans un contexte où il est admis que les usagers sont tenus de payer un prix en contrepartie de prestations fournies par la commune et que ce prix ne doit pas être trop éloigné du coût réel du service rendu (dans la mesure où celui-ci est calculé de manière fiable).

A ces redevances s'ajoutent naturellement les revenus de la propriété de la commune dès lors que celle-ci peut en disposer. Ces revenus proviennent par exemple des loyers du domaine communal ou, plus exceptionnellement, de la vente d'actifs. En effet, les collectivités locales n'exercent pas d'activités commerciales et leur

gestion ne saurait être assimilée à celle d'une entreprise. L'autre poste de ressources propres est constitué des impôts. En fait, c'est le poste le plus important où l'on distingue des impôts directs et des impôts indirects.

Tout cet ensemble forme ce qu'il convient d'appeler communément les ressources propres et qui constitue l'élément d'indépendance financière d'une collectivité quelconque.

Nous allons retracer dans le tableau qui suit la part des ressources propres, pour chacune des communes étudiées, dans l'alimentation de leurs budgets respectifs afin d'avoir une idée sur les proportions représentées.

Tableau n°03: Part des ressources propres dans le budget communal en (%). (Unité: millions de DA)

Année	2006		2007		2008	
	Volume	%	Volume	%	Volume	%
Communes						
Béjaia (CLW)	166,8	97	339,6	98,7	734,6	99
Urbaines (CLD)	87,8	36,6	179,4	47,6	221,6	55,4
Rurales (CLC)	15,9	14,1	19,1	15,7	18,6	19
Montant global et taux moyen	270,6	55,1	538,1	63,9	974,9	79,1

Source: Centre de documentation et d'archives (CDA) de la wilaya de Béjaia+calculs de l'auteur.

Il a été possible de confectionner un tableau dans lequel les valeurs trouvées (ressources propres / ressources totales) nous renseignent sur le degré d'autonomie financière des communes qui demeure limitée dans son ensemble.

Les ressources propres, par rapport aux recettes globales, font apparaître des taux très contrastés dans les différentes catégories de communes. Pour la commune de Béjaia, le volume de ces ressources atteint 734,6 millions de DA en 2008 et représente une part de plus de 75% pour l'ensemble des communes étudiées. Son évolution a été significative: +340% par rapport à 2006 contrairement aux autres communes qui n'affichent que des évolutions moyennes pour les communes urbaines (CLD) avec +152% et faibles pour les communes rurales (CLC) avec seulement +17%, alors que l'indice de prix progressait de 110% entre les deux dates (2006 et 2008). On remarque que l'augmentation des ressources propres a été très favorable pour la commune de Béjaia, un peu moins pour les autres communes urbaines (CLD) et défavorable pour les communes rurales. L'analyse des évolutions réelles de ce type de ressources confirme cette situation qui

fait ressortir des taux très divergents: +109,4% pour la commune de Béjaia, +20,1% pour les communes urbaines et - 44,3% pour les communes rurales.

La même remarque est valable pour le volume des ressources propres des communes enquêtées, avec un ratio d'indépendance moyen de 55,1% en 2006 et 79,1% en 2008. Néanmoins, l'écart entre les ratios individualisés pour chaque type de commune et la valeur moyenne est très important. Ce ratio est de l'ordre de 14,1% pour les communes rurales (CLC) en 2006 et atteint 19% en 2008 soit une autonomie financière très limitée; il cautionne toute stratégie de planification sur le moyen et le long termes pour ce type de commune.

Par ailleurs, la commune de Béjaia qui dispose d'un ratio d'autonomie élevé avec un taux de 99%, se trouve sécurisée du point de vue financier et participe également au financement de ses équipements sans compter sur les subventions de l'Etat.

Posséder des ressources propres ne suffit pas; encore faut-il que la commune ait la possibilité d'en faire varier le montant. Il est reconnu que la législation algérienne en matière fiscale est très rigide et ne laisse pas l'initiative aux pouvoirs locaux de fixer les taux même à l'intérieur d'une limite (exception faite pour quelques-uns qui sont généralement peu productifs).L'impôt demeure du domaine exclusif de la loi.

En outre les communes perçoivent des impôts, dont la base s'appuie sur la propriété et sont attribués en général à la commune.

Ces impôts, facilement localisables, ont l'inconvénient d'être insuffisants et peu évolutifs. Or, les ressources propres doivent être de nature suffisamment évolutive pour permettre aux communes de suivre, dans la pratique, des stratégies de développement avec beaucoup plus de sécurité.

4. DYSFONCTIONNEMENTS ET INEGALITES FINANCIERES ENTRE LES COMMUNES

L'exploitation de l'ensemble des comptes (32 comptes) retraçant les volumes des recettes et des dépenses pour chaque section du budget communal, fait ressortir, durant la période 2005-2008, des budgets à structure différente notamment en recettes. L'analyse des flux financiers propres à chaque catégorie de communes témoigne de la réalité de la décentralisation et de l'autonomie financière réelle. Par

ailleurs, le poids relatif élevé des budgets de certaines communes d'une part, et le caractère dérisoire des budgets des autres communes d'autre part, renseignent sur la capacité de prise en charge des prérogatives assignées à celles-ci en matière de développement local.

Cependant, la valeur des budgets respectifs par habitant tempère ce jugement. Peut-on alors se satisfaire lorsqu'on sait que les dépenses de chaque catégorie de communes, par habitant, ne présentent pas des valeurs assez différentes? Ou au contraire le rapport «dépenses/habitant» ne traduit pas une estimation fiable des moyens financiers dont devraient disposer les communes?

Tableau n°04: **Indice de progression des dépenses par habitant selon le type de communes. (DA/Hab)**

Budgets	Dépenses de fonctionnement par habitant		
	2005	2008	2005-2008 %
Communes			
CLW	2576,39	4580,24	78
CLD	2052,60	2821,19	38
CLC	2479,50	2771,75	12
Moyenne	2369,50	3391,06	43

Tableau n°04: **(Suite)**

Budgets	Dépenses d'équipements par habitant		
	2005	2008	2005-2008 %
Communes			
CLW	1456,20	25600,00	1758
CLD	6230,10	9230,70	48
CLC	1536,10	16270,30	06
Moyenne	7682,13	17033,66	221

Source: Centre de documentation et d'archives de la wilaya de Béjaïa +calculs de l'auteur.

L'évolution des budgets de fonctionnement et d'équipements par habitant, entre 2005 et 2008, montre que la commune de Béjaïa est la grande bénéficiaire suivie des communes urbaines (CLD) et enfin des communes rurales (CLC). La première enregistre une progression du budget de fonctionnement de 78%, les secondes de 38% et enfin les dernières de 12%. Au niveau des budgets d'équipements l'évolution est très importante pour la commune de Béjaïa, moyenne pour les communes urbaines (CLD) et plus faible pour les communes rurales.

Cependant, ces évolutions ne traduisent pas un équilibre entre les différentes catégories de communes. Les dépenses de fonctionnement par habitant, pour chaque catégorie, restent proches de la moyenne (2369,50) en 2005. Les dépenses d'équipements sont dans la

commune de Béjaïa 25 fois plus élevées que celles des communes rurales (CLC) et 2,9 fois plus que celles des communes urbaines.

Toutefois, les valeurs enregistrées par les communes dans les dépenses de fonctionnement par habitant appellent une réserve. L'égalisation des dépenses de fonctionnement par habitant traduit en effet des actions volontaires de l'Etat, plutôt qu'une maîtrise croissante par les communes, notamment rurales, de leurs ressources propres comme il a été déjà souligné dans les développements précédents.

4.1. L'indice de richesse fiscale (IRF) (l'effort fiscal et patrimonial des communes)

Obtenu par le rapport simple de la somme des ressources fiscales et des ressources propres à la population de la commune au dernier RGPH, l'indice de richesse fiscale (IRF) peut être également révélateur de l'ampleur des écarts entre les différents groupes de communes. L'examen de cet indice nous a permis de construire le tableau ci-dessous:

Tableau n°05: **Progression de l'IRF durant la période 2005-2008 (DA/Hab)**

Commune	Année	2005	2006	2007	2008
Béjaïa (CLW)		471,55	456,17	474,98	467,78
El-Kseur (CLD)		190,84	220,75	224,37	260,00
Sédouk (CLD)		160,34	162,54	159,56	163,10
Akbou (CLD)		229,33	328,55	361,86	357,34
S. El-Tenine (CLD)		169,74	185,46	200,30	189,71
Tamokra (CLC)		31,68	38,62	34,46	38,76
Chellata (CLC)		76,02	79,31	64,81	58,85
Tamridjet (CLC)		75,03	71,09	66,95	59,11

Source : Comptes administratifs + calculs de l'auteur.

La lecture du tableau ci-dessus peut nous amener à classer les communes en trois catégories différentes:

- des communes «riches, urbaines dynamiques à fort potentiel de réduction des déficits» avec un indice de richesse relativement élevé. Il s'agit notamment des communes (CLW) et quelques communes (CLD), indice moyen de 350 DA/ Hab;
- des communes «à revenu intermédiaire, déficitaires, mais à potentiel de réduction des déficits moyen» ayant un indice de richesse fiscale (IRF) moyen de 135 DA/hab. On peut énumérer les communes (CLD) telles que El-Kseur et Akbou;

- des communes pauvres (déficitaires, dépendantes, à déficit croissant) ayant un indice de richesse très faible (indice moyen de 55 DA/hab.) il s'agit des communes déshéritées et totalement isolées à l'instar de Tamokra et Chellata.

4.2. Péréquation et ressources fiscales des communes

Dans la perspective de corriger les écarts observés entre les différents groupes de communes, le fonds commun des collectivités locales (FCCL) procède à l'attribution d'une dotation dite de péréquation: elle est fonction des recettes fiscales, des recettes propres par habitant ainsi que d'un ratio d'équilibre déterminé suivant le montant réservé annuellement à la péréquation comme suit:

Attribution de péréquation⁶ = (Ratio d'équilibre-IRF) × Population communale au dernier RGPH.

Les communes ayant un ratio supérieur ou égal au ratio d'équilibre n'ouvrent pas droit à l'attribution de péréquation. Le tableau ci-dessous retrace les montants de la péréquation attribués par le FCCL durant la période 2005-2008 pour les communes de l'échantillon.

A partir des données reprises dans ce tableau, nous déterminerons par la suite le montant par habitant pour chaque commune bénéficiaire. Ceci nous permettra d'apprécier l'atténuation apportée par la péréquation dans la correction des disparités constatées traduites par le ratio de richesse communale.

Tableau n°06: **Evolution du montant de la péréquation communale (2005-2008) en dinars courants**

Commune	Année	2005	2007	2009
Béjaia		-	-	-
El-Kseur		-	-	-
Sédouk		-	-	-
Akbou		-	-	-
S. El-Tenine		-	-	-
Tamokra		1.983.667	1.745.472	2.383.829
Chellata		1.299.077	1.457.786	1.150.464
Tamridjet		2.226.916	3.042.606	2.901.053
Ensemble des communes de la wilaya de Béjaia		75.453.833	95.483.957	87.822.330

Source: Comptes administratifs des communes enquêtées.

⁶ Pour pouvoir bénéficier de cette dotation, il faut que l'IRF soit inférieur au ratio d'Equilibre (RE).

Parmi les huit communes étudiées, trois seulement ont bénéficié de la péréquation communale. Elles accusent un ratio de richesse inférieur au ratio d'équilibre et sont pour la plupart des communes rurales (CLC). Le ratio de richesse qui, rappelons le, mesure l'effort fiscal et patrimonial de la commune, traduit la dispersion géographique de l'activité économique ainsi que la consistance du patrimoine propre à chaque commune.

Les montants de la péréquation, attribués par le FCCL dans le cadre de ses actions de solidarité, rapportés au nombre d'habitants ne permettent aux communes bénéficiaires que d'égaliser le ratio d'équilibre. En effet, ce dernier, comme le montre le tableau relatif à l'évolution de l'IRF, est loin d'être proche des autres ratios communaux. Le ratio de richesse de la commune de Béjaïa est environ 8 fois supérieur au ratio d'équilibre. La même remarque est valable pour les communes (CLD) à un degré moins élevé.

En fait, la volonté de l'Etat de corriger les inégalités entre les communes, repose sur le volume des ressources réservées chaque année à la péréquation, sans toutefois aboutir à une atténuation réelle des disparités financières entre l'ensemble des communes.

Tableau n°07: Comparaison des ratios de richesse après correction des inégalités (Exercice 2008) en DA/Hab.

	Ratio de richesse des communes urbaines	Ratio de richesse après correction pour les communes bénéficiaires	Pourcentage (%) de différence
Béjaïa	3167		678%
El-Kseur	1118	407	175%
Sédouk	774	(ratio d'équilibre)	90%
Akbou	785		93%

Source: Calculs effectués à partir des tableaux précédents

Globalement, la péréquation communale n'apporte pas une solution appropriée pour les situations financières des communes à faibles revenus dans la mesure où les disparités demeurent toujours après correction. Quel serait l'effet exercé par la péréquation sur les ressources fiscales des communes et par ricochet sur le volume du budget de fonctionnement?

En effet, le montant de la péréquation est intégré dans les recettes fiscales communales en dépit de la provenance de ladite péréquation.

Tableau n°08: **Part de la péréquation dans les ressources fiscales (Exercice 2008) (unité en dinars courants)**

Communes	Péréquation	fiscalité	Part en %
Tamokra	2.383.829	5.902.176	40
Chellata	1.150.464	3.852.132	30
Tamridjet	2.901.053	7.175.437	40
Total	6.435.346	16.929.745	38

Source: DPAT de Béjaïa+calculs de l'auteur.

Si l'on considère la part de la péréquation dans la fiscalité on arrive à une conclusion de même nature que celle formulée dans le premier paragraphe.

On constate là encore l'effet de levier exercé vers le haut (des budgets de fonctionnement) par des versements en provenance de l'Etat (péréquation). Ce qui démontre encore une fois la dépendance accrue vis-à-vis de l'Etat pour cette catégorie de communes (communes rurales particulièrement CLC).

5. ANALYSE DE LA DISPERSION DES BUDGETS COMMUNAUX

Après avoir étudié les inégalités financières dans les paragraphes précédents, nous allons procéder maintenant, pour clore cet article, à une analyse reposant sur l'emploi d'un indicateur permettant de mesurer les désajustements signalés plus haut. L'indicateur employé à cet effet est le «coefficient de variation CV» obtenu par le rapport de l'écart-type à la moyenne.

Ce troisième point se veut comme étant à la fois une démarche encore plus détaillée et une synthèse exhaustive concernant les inégalités entre les communes.

Il sera donc question d'étudier les dispersions calculées pour les deux sections du budget communal (fonctionnement et équipements) ainsi que celles relatives aux subventions totales de fonctionnement où l'on distinguera les subventions exceptionnelles d'équilibre.

En principe le coefficient de variation est utilisé lorsque l'on procède à une comparaison au sein d'une même catégorie de communes, mais cela n'empêche pas une comparaison entre des catégories différentes.

5.1. La dispersion des budgets de fonctionnement et d'équipements

Considérons en premier lieu la dispersion des budgets de fonctionnement pour laquelle l'on dispose des valeurs relatives aux différentes catégories de communes, regroupées dans le tableau ci-dessous:

Tableau n°09: **Evolution de la dispersion des budgets de fonctionnement de l'échantillon des communes (unité en dinars)**

Année	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Rubriques				
Budget global	309.891.787	514.447.338	661.376.809	
Budget moyen	44.270.255	76.897.194	94.482.401	
Ecart-type	51.683.992	76.897.194	110.695.266	
CV (coefficient de variation)	1,16	1,04	1,17	113,42

Source: DAL Béjaia+calculs tirés des comptes administratifs.

Le budget total des 8 communes étudiées a connu une évolution durant la période 2005-2009 de 113% en termes courants alors que l'indice des prix progressait, pendant la même période, d'une valeur de presque 110,1%.

La lecture du tableau ci-dessus nous a permis de constater une très forte dispersion entre les budgets de fonctionnement des communes. Le coefficient de variation atteint 1,16 en 2005 et est resté stable durant la période 2005-2009. Cela signifie que l'écart est de 1,17 fois supérieur au budget moyen des communes et traduit des différences atteignant une ampleur considérable.

Nous avons procédé de la même manière pour analyser la dispersion des budgets d'équipements et d'investissement. Il a été possible de calculer le coefficient de variation, à l'aide des valeurs portées en réalisations, dans les budgets de chaque commune durant la période 2005-2009. Les résultats obtenus sont synthétisés dans le tableau ci-après:

Tableau n°10: **Evolution de la dispersion des budgets d'équipements de l'échantillon des communes (unité en dinars)**

Année	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Rubrique				
Budget global	181.211.409	327.930.391	571.340.788	
Budget moyen	25.887.344	46.847.199	81.620.112	
Ecart-type	13.504.626	34.289.066	145.619.260	
CV (coefficient de variation)	0,52	0,73	1,78	242,29

Source: DAL Béjaia+calculs tirés des comptes administratifs.

A la différence de la dispersion des budgets de fonctionnement qui est restée stable durant la période 2005-2009, celle des budgets d'équipements est passée de 0,52 en 2005 à 1,78 en 2009 soit un taux d'évolution de 242%. Leur forte dispersion témoigne encore une fois de la faiblesse relative de certains budgets d'équipements et d'investissement par rapport aux autres budgets.

Néanmoins, puisqu'il est fait allusion ici aux communes rurales, les budgets d'équipements et d'investissement par habitant de l'ensemble des communes étudiées, qui se situent à peu près sur un même niveau, ne doivent pas occulter certaines réalités géographiques des communes.

Les communes rurales sont à cet effet confrontées à des charges élevées en raison de l'étendue de leur territoire, de leur faible densité de population et également de la prépondérance des reliefs montagneux. La spécificité géographique de cette catégorie de communes devrait en principe nécessiter des budgets encore plus conséquents.

5.2 La dispersion des subventions de fonctionnement des communes

Bien que le FCCL participe au financement d'un nombre de plus en plus important de communes accusant un déficit structurel dans leur budget de fonctionnement, les modalités d'attribution de ce dernier laissent cependant apparaître des inégalités qui peuvent se justifier par les éléments constitutifs de ces mêmes dotations (subventions).

Dans le cadre de ses actions de solidarité, le FCCL attribue annuellement des subventions de fonctionnement destinées généralement aux dépenses obligatoires des communes. Elles regroupent la part du versement forfaitaire (VF), la part de la péréquation et enfin la part de la subvention exceptionnelle d'équilibre. L'analyse de la composante de ces subventions suscite quelques observations en matière de répartition:

- *pour le premier type de subvention, le VF*: l'attribution est déterminée en fonction de la population communale et des ménages communaux. Elle concerne donc l'ensemble des communes sans exclusion;
- *pour le deuxième type, la péréquation*: son attribution est subordonnée à un critère de richesse qui doit être strictement inférieur à un ratio préalablement déterminé (ratio d'équilibre RE). Elle concerne donc les communes non soumises à ce critère d'exclusion;

- *enfin le troisième type, la subvention d'équilibre*: son attribution est fonction de la conjoncture financière de la commune. Toutefois, lors de la présentation de la demande d'attribution des subventions exceptionnelles d'équilibre, l'autorité de tutelle opère certaines vérifications avant sa transmission au ministère de tutelle.

Les parts de la péréquation et du versement forfaitaire figurent dans le produit de la fiscalité du compte administratif de la commune.

Avant de procéder à l'analyse de la dispersion des subventions attribuées par le FCCL, nous nous arrêterons d'abord à l'examen de l'évolution de leur structure qui, au fil des années, tend vers une reconfiguration de chaque rang constituant ces subventions.

Sur un total de subventions de plus de 425 millions de DA en 2007, le versement forfaitaire représente 54,45%, les subventions exceptionnelles d'équilibre 27,80% et la dotation de péréquation 17,75%. Ces chiffres concernent l'ensemble des communes de la wilaya de Béjaïa. En 2009 on assiste à un renversement des tendances: le versement forfaitaire ne représente que 34,64% et les subventions exceptionnelles d'équilibre grimpent jusqu'à atteindre un taux de 53,21% du total. La péréquation enregistre une baisse de son taux relativement faible, 12,14% en 2009.

Tableau n°11: **Structure des subventions totales de fonctionnement des communes de la wilaya de Béjaïa**

Subventions (DA)	2007	2009	% d'évolution
Subventions totales dont:	425.256.319	723.617.196	70%
VF	54,45%	34,65%	08%
Péréquation	17,75%	12,14%	16%
Subvention d'équilibre	27,80%	53,21%	226%

Source: DAL Béjaïa+calculs de l'auteur.

Ce bouleversement s'explique par le fait que les déficits budgétaires ne cessent de prendre de l'ampleur dans le temps constituant ainsi une charge de plus en plus lourde sur les ressources du FCCL. En fait, pendant que l'on enregistre la hausse du taux des subventions d'équilibre dans les subventions totales, le nombre de budgets déficitaires, durant la même période, est passé de 34 à 46 sur les 52 que compte la wilaya de Béjaïa, soit respectivement de 65 à 85% ce qui a nécessité une subvention d'équilibre de 385 millions de DA en 2009 soit 226% d'augmentation par rapport à 2007.

Malgré cette reconfiguration, la dispersion des subventions totales demeure élevée en considérant les communes de l'échantillon. Le tableau ci-après retrace, à cet effet, les subventions totales attribuées ainsi que l'écart-type calculé pour la période 2005 à 2009.

Tableau n°12: Evolution de la dispersion des subventions de l'échantillon de communes

Unité DA	Année	2005	2007	2009	Taux d'évolution %
Subvention globale		79.870.463	154.932.524	121.997.596	
Subvention moyenne		11.410.066	22.133.218	17.428.228	
Ecart-Type		9.037.300	15.661.557	12.050.997	
Coefficient de variation (CV)		0,80	0,70	0,70	53%

Source: Etabli par l'auteur à partir du tableau précédent.

La dispersion des subventions reste assez forte pour les communes étudiées. En 2005 la commune de Béjaia totalise à elle seule plus de 35% du total constitué par la part du versement forfaitaire seulement. Par contre la commune rurale de Tamridjet par exemple n'enregistre que 8% toutes catégories confondues (VF+péréquation+subvention d'équilibre).

Les derniers chiffres du tableau précédent doivent faire l'objet d'une interprétation prudente car ils intègrent des objectifs volontaristes de l'Etat (VF et péréquation) et ne traduisent pas forcément des tendances spontanées (subvention d'équilibre). Compte tenu de cette réserve, la stabilité de la dispersion dans le temps est remarquable. Il semble donc que les subventions de fonctionnement, dans leur ensemble, n'aient pas été considérées comme un instrument systématique de résorption des inégalités, dans la mesure où les communes les plus riches perçoivent des subventions relativement supérieures du fait que le seul critère souvent retenu, pour l'évaluation des transferts, est la population communale.

A titre indicatif: la commune de Béjaia a bénéficié en 2005, au titre des subventions de fonctionnement, d'un montant de 43,1 millions de DA qui représente la part du VF seulement, calculée sur la base de la population et des ménages constituant la commune. Une autre commune rurale Tamridjet, disposant d'un budget de fonctionnement 25 fois inférieur à celui de Béjaia à la même date, a bénéficié d'une subvention totale de fonctionnement d'un montant de 9,8 millions de DA qui regroupe les trois types de subventions comme suit:

- le versement forfaitaire	2,41 millions de DA
- la dotation de péréquation	2,38 millions de DA
- la subvention d'équilibre	4,98 millions de DA
Total	9,8 millions de DA

Ces chiffres éloquentes par eux-mêmes appellent des interrogations évidentes: les mécanismes de solidarité en faveur des communes apportent-ils des solutions aux inégalités entre les communes? Si oui, comment peut-on justifier la montée phénoménale des déficits budgétaires enregistrés justement par les communes les moins dotées financièrement et pour la plupart issues du dernier découpage administratif?

CONCLUSION

La crise des finances locales est désormais une donnée permanente, qui rappelle que l'administration locale est constamment en butte aux difficultés financières et au déséquilibre structurel des budgets locaux particulièrement communaux. Ces déséquilibres récurrents, qui ne cessent de se multiplier, sont une source d'inquiétude dans cette conjoncture particulièrement difficile de resserrement des finances publiques du pays (suite à la crise économique mondiale). Ils exercent une pression de plus en plus intolérable particulièrement sur les ressources du FCCL, largement sollicité pour l'octroi de subventions exceptionnelles destinées notamment au financement des déficits des budgets de fonctionnement.

Ces subventions, au départ «exceptionnelles», tendent aujourd'hui à devenir systématiques et leur couverture s'effectue au détriment des actions de solidarité intercommunale et donc au détriment des actions locales de développement.

Ce constat pour le moins récurrent et démontré par plusieurs études dans le domaine serait, à notre sens, la conséquence directe d'un partage particulièrement inégal de ressources entre l'Etat et l'arrière pays, au regard des diverses missions conférées à ce dernier. A ce sujet: le dernier découpage administratif de février 1984 est l'une des causes principales de l'aggravation des difficultés financières des communes. En effet, il a érigé en communes des zones totalement marginalisées du développement économique des années 1970 dont les communes-mères ont bénéficié ou encore

des zones résidentielles (cités dortoirs). La conséquence directe est que ces nouvelles communes sont, pour la plupart, non viables économiquement (sans patrimoine, ni équipements) et que de ce fait elles ne subsistent que grâce aux aides de l'Etat.

Cet émiettement communal n'a fait qu'accentuer les disparités, notamment financières, entre les communes. En effet l'industrialisation de la décennie 70 a impliqué une concentration des activités dans certaines régions géographiques. Des pôles d'attraction sont apparus engendrant des taux de développement économique plus élevés que ceux d'autres régions totalement rurales.

Ce clivage entre régions, plus ou moins développées sur le plan économique, a entraîné des différences de potentiel fiscal considérables entre les communes. Ce redécoupage n'a contribué qu'à accentuer ces déséquilibres.

Parallèlement aux problèmes de financement, les communes se heurtent aujourd'hui à une question de sous encadrement (le taux d'encadrement⁷ moyen est estimé seulement à 4%) qui renforce la dépendance des communes vis-à-vis de l'Etat.

Composé principalement d'agents d'exécution (plus de 80%⁸), le personnel communal est peu qualifié, mal payé et peu motivé. Cette carence en personnel compétent altère sérieusement la maîtrise de la gestion communale dans toutes ses dimensions, dépenses et recettes notamment, et renforce davantage le recours des élus locaux aux services de l'Etat.

Il est important de souligner également qu'il existe un écart considérable entre la place et le rôle que les textes doctrinaux (charte communale, code de 1967, code abrogé de 1984 et dernière loi 90-08 relative à la commune) attribuent à la commune et leur réalité objective, bien que ces textes la considèrent comme cellule de base et garant de la décentralisation. Dans la pratique, cette dernière est régie par le centre. Ainsi, l'acte fondamental qui doit caractériser l'autonomie des communes, à savoir l'élaboration et l'exécution du budget, est

⁷ Calculé par le rapport simple du nombre de cadres (diplômes universitaires) sur la population communale au dernier RGPH). In Benaïssa. S, «L'aide de l'Etat aux collectivités locales, édition, OPU, Alger, 1983.

⁸ Revue du CENEAP, n° 12, 1998. (Ainouche MC, Nécessité de réforme des finances publiques locales.).

conditionné par les approbations préalables obligatoires des services de l'Etat ou de ses représentants. Dès lors, il est difficile de parler de décentralisation dans de pareilles conditions. Cet écart résulte de l'indéfinition des compétences entre l'Etat et la commune. Dans cette perspective et afin d'ouvrir le champ à d'éventuelles recherches sur ce sujet de finances locales, la question ci-après mérite une attention particulière: quel type de pouvoir local désire l'Etat, partenaire ou subalterne?

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

Une réponse claire à cette question, outre qu'elle ne manque pas de replacer le concept de décentralisation dans sa pleine signification, évite en même temps l'opposition stérile entre les objectifs exprimés localement et les desseins d'un pouvoir central, soucieux de maîtriser par lui-même la conception et l'exécution des programmes de développement. La réponse à cette question passe nécessairement par les scénarios et propositions 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 il est réservé; cela implique inévitablement la révision de la fiscalité locale et la reconsidération du FCCL par la réduction des concours de ce dernier.
2. Les parts des ressources revenant aux communes doivent correspondre aux charges nouvelles qu'impliquent les compétences octroyées ou transférées (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 les responsabilise davantage dans la gestion financière de leur commune.
4. La solidarité se fonde sur une péréquation des ressources, en fixant les limites inférieures et supérieures jugées acceptables entre les différents groupes de communes. Pour y arriver, il faut renforcer le système existant actuellement et qui consiste en l'octroi de subventions exceptionnelles ou d'équipements par un prélèvement des ressources supplémentaires sur le budget des

communes souvent excédentaires. La solidarité entre les communes doit être également plus réelle sans toutefois exclure la possibilité pour l'Etat de concourir davantage en accordant des impôts d'Etat, sinon en totalité du moins en partie. Mais il est vrai également que les ressources de l'Etat sont limitées dans la mesure où les dépenses qu'il entreprend, au profit de la collectivité entière, sont parfois irréductibles.

Enfin, tous ces dysfonctionnements et inégalités, observés dans le cas des communes de la région de Béjaïa, traduisent l'incapacité du modèle centralisé à répondre aux exigences du développement local. Le train de réformes doit s'orienter résolument vers un modèle plus décentralisé. En d'autres termes, il faut se pencher sur le regroupement des communes en entités viables et homogènes, c'est-à-dire le rattachement des communes non viables à d'autres pour ne former qu'une seule commune au regard de la réalité économique actuelle.

En définitive, la réforme des finances publiques locales par la redéfinition de la fiscalité d'essence locale, l'amélioration de l'encadrement technique et humain des communes ainsi que le renforcement des outils de planification au niveau local constituent les éléments susceptibles d'atteindre la décentralisation dans son acceptation véritable. Ces éléments peuvent enfin renverser la tendance séculaire qui considère les finances publiques locales comme dépendantes de l'Etat.

Références bibliographiques

Benaïssa S., 1983. *«L'aide de l'Etat aux collectivités locales»*. Ed. OPU, Alger, 275 pages.

Bennamar B., 2001. *«Etude des contraintes financières des communes»*. Thèse de magistère, Université de Béjaïa (Algérie), 280 pages.

Boumoula S., 2003. *«La problématique de la décentralisation à travers l'analyse des finances publiques communales: cas des communes de la wilaya de Béjaïa»*. Thèse de magistère, Université de Béjaïa (Algérie), 290 pages.

Bouvier M., 2006. *«Les finances locales»*. Ed. LGDJ, Paris, 220 pages.

Chaouche YB., 1995. «Pour une revalorisation des ressources financières locales». In *revue de l'ENA*, troisième trimestre 1995, Alger, pp 118-140.

Demestere R. & Viens G., 1990. «*Management des collectivités locales et des associations sans but lucratif*». Ed. Entreprise moderne, Paris, 185 pages.

Durand G., 1998. «*Finances publiques*». Ed. LGDJ, Paris, 230 pages.

Graba H., 2000. «*Les ressources financières des collectivités locales*». Ed. OPU, Alger, 160 pages.

Guengant A., 1999. «Performances financières des communes». In *Revue politique et management public*, Volume 17, n° 3, Septembre 1999, Paris, pp 1-21

Rapport du CNES 2001. *L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché*. Alger.

Seriak L., 1997. «*Décentralisation et animation des collectivités locales*». Ed. ENAG, Alger, 150 pages.

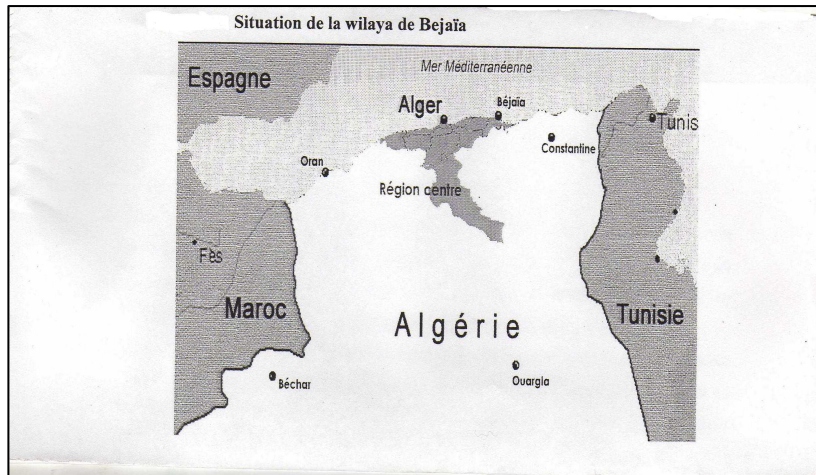
Textes réglementaires et législatifs divers (lois de la commune et de la wilaya 1990, codes des impôts directs et indirects etc.)

Videl G., 2005. «*Décentralisation et finances locales: Clés pour la réflexion*». Ed. Economica, Paris. 170 pages.

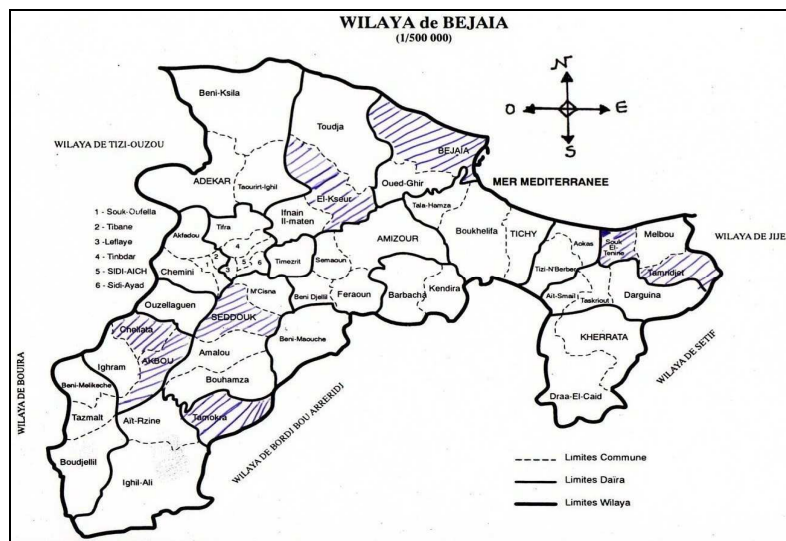
ANNEXES

Annexe 1: Sigles et abréviations

<i>AEP</i> : Alimentation en eau potable	<i>ECT</i> : Ecart-type
<i>BG</i> : Budget global	<i>FCCL</i> : Fonds commun des collectivités locales (en Algérie)
<i>BM</i> : Budget moyen	<i>IRF</i> : Indice de richesse fiscale
<i>BM</i> : Banque mondiale	<i>ITS</i> : Impôt sur traitements et salaires
<i>CA</i> : Compte administratif	<i>MICL</i> : Ministère de l'intérieur et des collectivités locales
<i>CDA</i> : Centre de documentation et d'archives de la wilaya de Béjaïa	<i>PMC</i> : Petites et moyennes communes
<i>CLC</i> : Commune chef-lieu de commune (rurale généralement)	<i>PVD</i> : Pays en voie de développement
<i>CLD</i> : Commune chef-lieu de daïra (subdivision administrative équivalente à l'arrondissement en France)	<i>RE</i> : Ratio national d'équilibre
<i>CLW</i> : Commune chef-lieu de wilaya (subdivision administrative équivalente au département en France)	<i>RGPH</i> : Recensement général de la population et de l'habitat
<i>CNES</i> : Conseil économique et social (en Algérie)	<i>SG</i> : Subvention globale
<i>CV</i> : Coefficient de variation	<i>SM</i> : Subvention moyenne
<i>DA</i> : Dinar algérien	<i>VF</i> : Versement forfaitaire
<i>DAL</i> : Direction de l'administration locale (organisme public rattaché à la wilaya)	



Source: Annuaire statistique de l'Algérie décembre 2009.



Source: Annuaire statistique de la wilaya de Béjaïa+modifications de l'auteur.
Répartition des communes de l'échantillon selon le critère géographique.