LE PLAN COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT EN ALGERIE: D'UN INSTRUMENT MARGINALISE A UN LEVIER DE GOUVERNANCE TERRITORIALE

M. Samir SAIBI Doctorant en sciences de gestion
Université Abderrahmane Mira / Bejaia - Algérie -
samir.saibi@yahoo.fr

Received: 11/01/2026 ; Accepted for reviewing: 20/05/2026 ; Accepted for publishing: 10/06/2026

Résumé: Le plan communal de développement a été conçu initialement comme un instrument stratégique de planification et de gouvernance locale. Toutefois, son rôle s'est progressivement affaibli . Cet article analyse à travers une approche qualitative et analytique . Les résultats mettent en évidence la nécessité de réhabiliter le PCD par une requalification juridique, une allocation différenciée et conditionnée des ressources, ainsi que l'introduction de critères d'allocation contextualisés, d'indicateurs de résultats et d'une logique d'impact.

Mots-clés : plan communal de développement, gouvernance locale, allocation différenciée et conditionnée des ressources, critères d'allocation.
Codes JEL : R58, H72, H83, O21, R51, D70.

Abstract: An The municipal development plan was initially conceived as a strategic instrument for local planning and governance. However, its role has gradually weakened. This article analyzes this through a qualitative and analytical approach. The results highlight the need to rehabilitate the municipal development plan through legal reclassification, differentiated and conditional resource allocation, and the introduction of contextualized allocation criteria, performance indicators, and an impact-based approach.

.**keyword**: municipal development plan, local governance, differentiated and conditional allocation of resources, allocation criteria.
JEL classification code : R58, H72, H83, O21, R51, D70.

Corresponding author: Samir SAIBI,
e-mail: samir.saibi@yahoo.f

1. Introduction :

Le développement local a été, et reste encore, l'un des objectifs recherchés par l'Etat pour à la fois concilier impératifs de développement, projets et besoins démocratiques et citoyens et les défis de gestion des territoires. Il est vrai qu'à travers des réformes institutionnelles et territoriales successives, l'Algérie a initié cette dynamique dès la mise en place des différents codes communal et de wilaya, en 1967 et en 1969, et ce, dans un contexte d'économie planifiée, ayant précisé, au tout début, la mise en place d'instruments de planifications nationale et locale, notamment le plan communal de développement (PCD), consacré par l'ordonnance de 1967 et par le décret n° 73-136 de 1973, et dont le système de national de planification a été consolidé davantage en 1988, pour une mise en œuvre locale des orientations du plan national de développement, dans une logique de maitrise centralisée de l'investissement public.

Avec les réformes engagées dès 1989 et l'adoption de nouvelles lois relatives à la commune (1990, puis 2011) et à la wilaya (1990, puis 2012) nous avons observé une rupture déclarée avec cette logique de centralisation au profit d'une décentralisation. Le PCD a été, dès lors, repositionné comme un potentiel instrument de gouvernance territoriale porteur d'une vision stratégique en cohérence avec les ambitions des programmes politiques et électorales des élus locaux .

Plus de cinquante ans après son institution, le PCD demeure théoriquement au centre du dispositif de gouvernance locale en Algérie. Seulement, une réalité saisissante est constatée, qui est celle où aucune commune algérienne n'a véritablement élaboré et mis en œuvre un PCD conforme aux exigences légales (lois de 1990 ou de 2011) et aux bonnes pratiques de planification stratégique .

Le PCD, juridiquement obligatoire et conceptuellement structurant, s'est progressivement transformé en une simple dotation budgétaire, vidé de sa substance stratégique.

Cette situation implique l'interrogation de savoir comment expliquer que le PCD, conçu juridiquement et techniquement comme un instrument stratégique de gouvernance territoriale, ait connu une marginalisation effective dans les pratiques des communes ? Et à ce titre, quelles seraient les conditions nécessaires à sa réhabilitation comme un levier de gouvernance et de développement communal?

H1 : la marginalisation du PCD est due essentiellement à sa réduction à une simple enveloppe budgétaire, au détriment de sa dimension stratégique de planification.
H2 : la réhabilitation du PCD comme levier de gouvernance et de développement territoriales nécessite une requalification juridique, une réforme des mécanismes de financement et la promotion d'une culture de planification locale.
La trajectoire du PCD en Algérie revêt une importance majeure à plusieurs égards, tant sur le plan théorique et académique que sur le plan pratique et opérationnel. En effet, l'approche d'analyse adoptée dans cet article est basée sur une revue de littérature académique et sur une analyse des textes juridiques (lois, décrets …) et leur évolution dans le temps, combinée à une analyse des données budgétaires officielles.

1. Le Plan communal de développement : fondements et ambitions initiales.

1.1. Origines et cadre normatif de la planification du développement local :

- Le cadre et les exigences de planification locale des années 70 :

La planification en Algérie a connu un processus qui a débuté réellement à partir de 1967, inspiré par la tendance internationale de l'époque (1960 à 1980) marquée par le modèle de l'Etat central ou de l'économie planifiée.
Cette orientation vers l'économie planifiée concernait tous les secteurs d'activité de l'Etat, à savoir le secteur administratif public (les administrations et institutions publiques, les collectivités locales et les établissements publics à caractère administratif et les établissements publics assimilés) et le secteur économique public (les entreprises publiques économiques, les établissements publics à caractère industriel et commercial, …).
L'Etat central avait comme objectif dans cette orientation de maitriser l'effort d'investissement et de suivre de près la formation brute du capital fixe dans sa comptabilité nationale.
Durant ces années, les principales administrations en charge de cette mission étaient le Ministère de la planification (Ministère du plan … la dénomination changeait mais les missions et prérogatives restaient pratiquement les mêmes.) et le Ministère des Finances (ministère de

l'économie). Aussi, les principaux instruments utilisés par l'Etat central dans le cadre de cette orientation, sont les différentes lois portant le plan (triennal, quadriennal, quinquennal et annuel) et les lois de finances.

En effet, cette approche de planification au niveau central et national a été étendue au niveau local pour les wilayas et les communes, via respectivement le plan de wilaya de développement et le plan communal de développement, et consacrée officiellement dans les lois relatives à la wilaya (1969) et à la commune.(1967)

La logique de la planification au niveau local ne pouvait être indépendante de la logique poursuivie et consacrée par le plan national de développement. En effet, le code de la wilaya (art. 66) et le code communal (art.136) disposaient, respectivement, comme suit:

« Art. 66. - Au cours de l'élaboration du plan national de développement, l'assemblée populaire de wilaya est appelée à faire connaître son avis motivé sur les opérations de caractère national ou régional, en tant que leur réalisation intéresse directement la vie économique, sociale ou culturelle de la wilaya.

L'assemblée peut notamment faire connaître toutes propositions qui lui paraissent de nature à mieux servir dans la wilaya, les objectifs du plan national ».

« Art. 136. L'assemblée populaire communale participe à l'élaboration et à l'exécution du plan national de développement.

Elle est préalablement consultée sur tout projet devant être réalisé par l'Etat et toute autre collectivité publique sur le territoire de la commun ».

En plus de cette obligation de se conformer à la loi, il est aussi important de souligner le caractère et le statut des acteurs responsables de ces collectivités locales, à la fois dans les organes exécutifs (les Walis, les P/APC, les Conseils exécutifs de la wilayas) et dans les organes délibératifs (les APW et les APC) .

En effet, que ce soit les élus ou les fonctionnaires, tous engageaient leurs efforts pour exécuter les orientations et décisions de la structure politique exécutive et dominante de l'époque, sachant que durant cette période l'Etat a rencontré des difficultés particulières, notamment celles liées à la disponibilité de ressources humaines qualifiées et compétentes pour la prise en charge des missions de gestion des affaires publiques

au niveau local (notamment en matière de budget, de fiscalité, de comptabilité …) .

Avec cette dynamique, la commune a bénéficié d'un cadre juridique plus développé, notamment en ce qui concerne le plan communal de développement (PCD), porté à la fois par le décret n° 73-136 du 09 Août 1973 relatif aux conditions de gestion et d'exécution des plans communaux de développement, et aussi par l'instruction interministérielle n° 14801 du 08 décembre 1975 relative aux conditions de gestion et réalisation des PCD et PMU (plans de modernisation urbaine).

Ce décret de 1973 a défini les sources de financement possibles des opérations d'investissement relevant du PCD, telles que notamment :

- Le budget de la commune (ressources propres)
- Le budget de la wilaya (subventions),
- Le budget de l'Etat (dotation via le secteur 9 de la nomenclature budgétaire)،
- Le concours temporaire ou définitif du fonds communal de solidarité,
- Le concours temporaire ou définitif du Trésor ou de tout établissement public de crédit.

Seulement ce décret de 1973 n'encadre que les conditions de gestion et d'exécution des crédits affectés par l'Etat à la commune (la source citée au troisième tiret ci-dessus) pour le financement des opérations programmées et inscrites dans son plan communal de développement.

- Le cadre et les exigences de planification locale des années 80 :

Il convient de rappeler que la commune avait un rôle important dans l'orientation de la planification, et l'article 135 de l'ordonnance n° 67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal exigeait de l'assemblée populaire communale d'élaborer son programme d'équipement local dans la limite de ses ressources et des moyens à sa disposition. Et lui exigeait aussi de définir les actions économiques susceptibles d'assurer le développement communal et de prévoir les moyens de les réaliser, conformément au plan national de développement.

Seulement le rôle de la commune tel que défini par cette loi, était plutôt général qui nécessite davantage de précision. D'où l'intervention en 1980 d'une série de 17 décrets déterminant les compétences et les

attributions de la commune et de la wilaya dans divers secteurs, et plus particulièrement le décret n° 81-380 du 26 décembre 1981 déterminant les compétences et les attributions de la commune et de la wilaya dans le secteur de la planification et de l'aménagement du territoire.

L'article 1er de ce décret annonce de prime abord que la commune et la wilaya contribuent à la préparation du plan national de développement par, notamment:

- La détermination des besoins principaux des populations,
- Le recensement des potentialités humaines et matérielles susceptibles d'être dégagées au niveau local,
- L'identification des projets à réaliser et des actions à entreprendre dans chaque secteur d'activité,
- L'évaluation des projets et la formulation de propositions quant aux sources de leur financement.

Cette orientation nationale impose aussi, tel que le disposait l'article 5 de ce décret, que conformément à la législation en vigueur et dans le cadre des orientations et objectifs du plan national de développement, la commune et la wilaya élaborent le plan de développement local. Et le plan communal ainsi que le plan de wilaya regroupent, chacun, l'ensemble des actions à entreprendre dans tous les domaines de développement par la collectivité locale concernée .

Les dispositions de ce décret encadrent les modalités d'inscription des opérations d'investissement publics au niveau du plan national de développement, les mécanismes de contrôle et de financement ainsi que les règles d'actualisation annuelles des plans de wilaya et de commune.

- Le cadre et les exigences de planification locale des années 90 :

Ce n'est qu'à partir des réformes engagées en 1988/1989 (révisions constitutionnelles) et en 1990 (les nouvelles lois relatives à la commune et à la wilaya et la loi relative à la planification) qu'une nouvelle organisation plus décentralisée a été mise en place, et ce, en réponse aux limites des approches centralisées de développement et à l'inadéquation d'une gestion du développement marquée par des décisions prises au sommet sans ancrage territorial réel.

La décentralisation ainsi lancée par l'Etat marque une rupture pour s'appuyer sur un nouveau principe fondamental soutenant que le développement ne peut être imposé d'en haut, sans la prise en compte des spécificités territoriales et qu'il doit être construit par les acteurs ou du moins avec les acteurs qui vivent sur ledit territoire.

Cette nouvelle approche donne une autre marge de manœuvre au plan de développement de la wilaya et surtout au plan communal de développement. Désormais le plan communal de développement (PCD) s'inscrit dans une dynamique de transformation profonde du mode de gouvernance territoriale qui combine entre les impératifs de démocratisation, les exigences de développement local et durable et le processus de décentralisation.

Avec la révision constitutionnelle de 1989 et celles intervenues par la suite, la commune est considérée comme la collectivité de base, et l'assemblée élue comme l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques.

1.2. Le PCD comme instrument de gouvernance locale :

- Rôle de la commune:

En effet, le rôle de la commune en ce qui concerne le plan communal de développement a été plus précis avec l'avènement de la loi n° 90-08 du 07 avril 1990 relative à la commune.

Cette loi de 1990 n'exigeait plus la référence au plan national de développement et elle maintient uniquement, comme des références essentielles, le plan de wilaya et les objectifs des plans d'aménagement du territoire .

Dans ces conditions, la commune d'une part a été appelée à élaborer et adopter son plan de développement à court terme, moyen terme et long terme et à veiller à son exécution, et d'autre part, a été libérée pour initier toute action et toute mesure propre à favoriser et à impulser le développement d'activités économiques en relation avec ses potentialités et son plan de développement.

20 ans après, soit en 2011, une nouvelle loi relative à la commune a été publiée, qui ajoute une autre couche de précision par rapport à la loi de 1990, en ce qui concerne le plan communal de développement.

A présent, la loi de 2011 non seulement n'exigeait plus la référence au plan national de développement, mais aussi à la référence au plan de wilaya, et elle réhabilite l'Assemblée populaire communale (APC) comme le centre de décision en matière de planification de développement communal. Cette nouveauté a été consacrée par l'article 107 de la loi de 2011 qui dispose comme suit:

« Art. 107 - En rapport avec les attributions qui lui sont dévolues par la loi et dans le cadre du schéma national d'aménagement et de

développement durable du territoire, ainsi que les schémas directeurs sectoriels, l'assemblée populaire communale élabore et adopte ses programmes annuels et pluriannuels correspondant à la durée de son mandat .

Elle veille à leur exécution. Le choix des opérations à réaliser dans le cadre du plan communal pour le développement relève de la compétence de l'assemblée populaire communale ».

A ce titre, le PCD est considéré comme un levier de renforcement des capacités locales, d'une part dans la mobilisation, la coordination et l'animation des dynamiques locales, et d'autre part dans le développement des compétences en diagnostic, en planification et en gestion de projet et de suivi-évaluation.

Il constitue l'une des expressions les plus tangibles et réelles de la mise en œuvre de la démocratie locale participative, telle qu'encouragée par la loi relative à la commune, dans ses articles 11 à 14. La participation de la société civile et des citoyens, en particulier, dans l'élaboration du PCD et le choix des priorités d'aménagement et de développement économique, social et culturel, sur le territoire de la commune, est un facteur d'acceptation et de réussite des décisions et des politiques publiques.

Cette approche participative est conjuguée avec le principe de subsidiarité selon lequel la compétence et la responsabilité de l'élaboration et de l'exécution du PCD devraient revenir à l'APC qui est plus proche des citoyens, et il se traduit par:

- Les décisions relatives au développement local relèvent d'abord de la compétence de la commune, sauf pour les cas où la nature ou l'impact de l'action concernée nécessitent l'intervention d'un niveau institutionnel supérieur.
- Une approche ascendante en ce qui concerne les actions dont le financement pouvait être pris en charge par un niveau institutionnel supérieur (Wilaya ou Etat).
- Une combinaison entre une décentralisation (liberté de choix) et une déconcentration (assistance et soutien techniques des services de l'Etat).

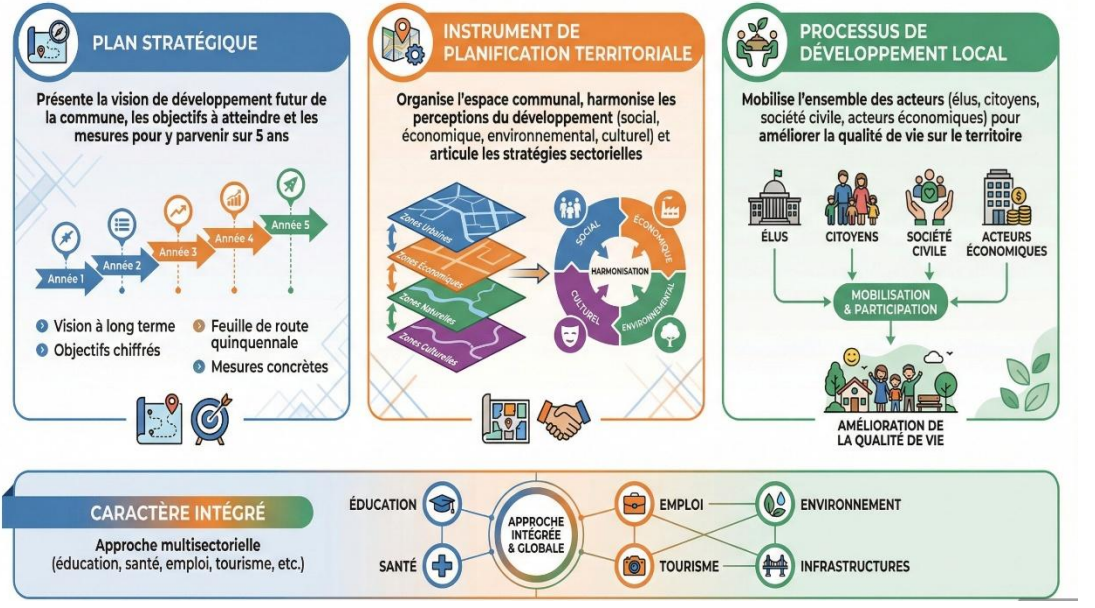
Par ailleurs, le PCD s'appuie également sur l'exploitation et la mobilisation des potentialités et ressources internes à la commune, à la fois humaines, naturelles, économiques, culturelles et institutionnelles. Ceci ne devrait pas exclure la prise en compte des ressources externes à

la commune (subventions de l'Etat, de la wilaya…) susceptibles d'être sollicitées et mobilisées selon les règles et les procédures qui leur sont applicables.

En synthèse, le plan communal de développement (PCD) s'affirme (d'un point de vue juridique et théorique) comme non seulement un document de planification technique, mais aussi comme un instrument de gouvernance locale qui a été et qui est toujours imaginé par les pouvoirs publics et les textes juridiques.

Il ne se limite pas uniquement à l'aspect technique d'inscription et de réalisation des projets d'investissement, le PCD, dans son sens rappelé ci-dessus, modifie en profondeur les relations entre les acteurs (élus, société civile, citoyen …), tel qu'illustré par la figure suivante.

Figure 01 : Les principales fonctions du plan communal de développement.



Source : réalisée par l'auteur.

2. Le PCD : un outil progressivement marginalisé :

Depuis l'institution du PCD, il y a lieu de constater son absence, voire totale, comme un instrument de planification au niveau de la commune. Aucune commune n'a élaboré son PCD tel que l'exigent la loi et les bonnes pratiques de gestion.

Le PCD a connu, depuis les années 70 et encore plus à partir des années 90, une marginalisation et une déformation qui ont affaibli sa portée et sa substance, ce qui l'a réduit à une simple expression budgétaire, alors qu'il avait pour vocation, dans sa conception théorique et juridique, à incarner le cadre stratégique des investissements de la commune.

En effet, l'exploitation et l'utilisation du décret n° 73-136 sus-évoqué, l'instruction interministérielle n° 14801 de 1975 suscitée, durant les années 70, de façon quasi exclusive, puis suivies de l'exploitation et de l'utilisation du décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, par les différents acteurs concernés, ont préparé les parties concernées à la marginalisation et à la déformation du PCD.

C'est également le cas des différentes lois de finances publiées au Journal officiel dans l'état C annexé à la loi de finances, sous la rubrique intitulée « programmes spéciaux » tel que c'est indiqué dans la figure suivante, qui consacre une dotation (une somme) budgétaire pour l'affecter aux wilayas.

Figure 02 : Extrait de la loi de finances pour 1971.

ETAT « C »

	en D.A.
Industrie	250.000.000
Agriculture	490.000.000
Education-formation	825.000.000
Infrastructure	888.000.000
Social	220.000.000
Tourisme	72.000.000
Programme spéciaux (Tlemcen-Sétif)	90.000.000
Total.....	2.835.000.000

Source : la loi de finances pour 1971 (JO RADP n° 109 du 31 décembre 1970)

Puis, depuis les dotations budgétaires propres aux plans communaux de développement ont été ouvertes par les différentes lois de finances qui sont intervenues après la loi de finances pour 1976 qui a ouvert pour la

première fois des crédits budgétaires annuellement dans une rubrique appelée « le secteur 9 : PCD » de la nomenclature budgétaire, de manière séparée des programmes spéciaux, dédiée spécialement aux PCD, comme c'est illustré par les deux figures suivantes présentées à titre d'exemple.

Figure 03 : Extrait de la loi de finances pour 1976.

ETAT « C »

Répartition, par secteur, des concours budgétaires à l'équipement

SECTEURS	Crédits ouverts en milliers de dinars
Industrie	373.000
Agriculture	731.000
Hydraulique	747.000
Tourisme	160.000
Pêches	15.000
Infrastructure économique	630.000
Education	1.557.000
Formation	298.000
Habitat	578.000
Infrastructure sociale	705.000
Infrastructure administrative	368.000
Entreprise de réalisation	180.000
Programmes spéciaux	1.050.000
Plans communaux de développement et plans de modernisation urbaine	700.000
Crédits en cours d'affectation	593.000
TOTAL	8.685.000

Source : la loi de finances pour 1976 (JO RADP n° 105 du 31 décembre 1975)

Figure 04 : Extrait de la loi de finances pour 2022.

ETAT « C »

REPARTITION PAR SECTEUR DES DEPENSES A CARACTERE DEFINITIF
POUR L'ANNEE 2022

(En milliers de DA)

SECTEURS	MONTANT A.P	MONTANT C.P
Industrie	3.210.827	4.797.017
Mines et énergie	1.755.000	1.755.000
Agriculture et hydraulique	90.026.548	253.446.227
Soutien aux services productifs	5.680.200	36.967.643
Infrastructures économiques et administratives	490.208.206	745.444.270

Source : la loi de finances pour 2022 (JO RADP n° 100 du 30 décembre 2021)

Il convient également de remarquer que les états « C » annexés aux lois de finances publiées jusqu'à 1997 ne comportaient qu'une seule colonne dédiée au montant des crédits budgétaires, qui sont des crédits de paiements (CP). Et ce n'est qu'à partir de la loi de finances pour 1998 qu'une autre colonne a été ajoutée pour indiquer le montant des autorisations de programmes (AP).

Cette situation s'explique par le fait que deux Ministères séparés géraient chacun un segment de la dépense d'investissement. D'une part, le Ministère du plan (ou l'autorité compétente de la planification) pour les AP et le Ministère des Finances (ou le Ministère de l'économie) pour les CP[1].

Et ce n'est qu'à partir de 1998 que les attributions et les moyens du Ministre du plan (ou de l'autorité compétente de la planification) ont été transférés au Ministre des Finances (DGB)[2], d'où l'héritage et l'indication des AP dans les lois de finances[3].

Avec ces changements en matière de prérogatives et d'attributions, un nouveau décret exécutif a été pris pour encadrer les dépenses d'équipement de l'Etat, il s'agit en l'occurrence du décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat, susvisé.

[1] Même la décision de CP est cosignée par le Ministre des Finances et le Ministre du plan.

[2] Décret exécutif n° 98-40 du 01 Février 1998 relatif au transfert des attributions, fonctions et de la gestion des structures, moyens et personnels se rapportant à la gestion du budget d'équipement de l'Etat.

[3] Sachant qu'avant ces AP étaient indiquées et ouvertes par les lois de plan (quinquennal, quadriennal, triennal et annuel).

Ce décret exécutif de 1998 consacre trois (3) articles pour les PCD comme suit :

- Le premier article est l'article 4, qui classe les PCD dans la catégorie des équipements publics déconcentrés, gérés par des décisions du wali.
- Le deuxième article est l'article 21, qui précise les modalités de fixation de l'autorisation de programme globale dont la wilaya peut bénéficier, ainsi les actions prioritaires pour le financement dégagé (AP globale), telles que les actions d'alimentation en eau potable (AEP), d'assainissement, de voiries, de réseaux et de désenclavement.

  Le wali, en s'appuyant sur les services techniques (DPAT[4], DAL[5] et Daïras) répartit l'AP globale par chapitre et par commune au sein de la wilaya, en privilégiant les communes les plus défavorisées, notamment dans les zones à promouvoir.
- Le troisième article est l'article 22, qui est consacré à la définition des modalités de notification aux assemblées populaires communales des actions retenues (les opérations d'équipement public : AEP …).

  Ainsi que les modalités de notification des CP au wali et celles relatives à la notification desdits CP aux communes par le wali.

Il ressort clairement que l'aspect budgétaire et financier est l'aspect le plus développé et le plus explicité par ce décret, en l'intégrant dans le périmètre des dépenses d'équipement **de l'Etat,** ce qui renforce davantage la compréhension que le PCD est une dotation du budget de l'Etat.

Cette confusion a été aggravée par l'indication de l'abréviation « PCD » dans les états « C » annexés aux lois de finances.

2.1. Marginalisation budgétaire:

- Subordination à des financements étatiques:

Les différentes lois de finances publiées durant les années 2000 à 2022 ont ouvert des crédits budgétaires comme suit (souvent AP = CP).

[4] DPAT : Direction de la planification et de l'aménagement du territoire, transformée par la suite à une Direction de la programmation et du suivi budgétaire (DPSB).
[5] DAL : Direction de l'administration locale.

Tableau n° 01 : les crédits budgétaires ouverts par la loi de finances pour le Plan Communal de Développement (PCD).

Années	Dotation Globale PCD (En millions de DA)
2000	37 000
2001	48 000
2002	37 000
2003	39 000
2004	35 645
2005	33 000
2006	118 158
2007	106 780
2008	80 430
2009	95 000
2010	60 000
2011	86 075
2012	94 135
2013	40 000
2014	65 000
2015	100 000
2016	60 000
2017	35 000
2018	100 540,8
2019	100 000
2020	40 000
2021	120 000
2022	100 000

Source: les lois de finances publiées au JO RADP.

Il ressort de ce tableau une évolution irrégulière des dotations budgétaires PCD sur la période 2000 à 2022 caractérisée par:

- Une stagnation, à un niveau modéré entre l'année 2000 et l'année 2005, avec une moyenne d'environ 38 000 millions de DA.

- Une forte croissance entre l'année 2006 à 2008 avec une moyenne d'environ 101 000 millions de DA.
- Une instabilité et fluctuation de la dotation budgétaire entre l'année 2009 et l'année 2017, avec une moyenne d'environ 70 000 millions de DA.
- Un niveau élevé globalement de la dotation budgétaire entre l'année 2018 et l'année 2022, mais avec une chute remarquable en 2020 soit durant la pandémie de la COVID 19. La dotation budgétaire moyenne pendant cette période est d'environ 92 000 millions de DA.

- Logique de guichet au détriment de la programmation:

Une fois les crédits budgétaires (PCD) ouverts par la loi de finances, le Ministre des Finances en relation avec le Ministre chargé des collectivités locales, procède à la notification des autorisations de programmes globales aux walis.
Le Ministre des finances notifie également aux walis, les crédits de paiement nécessaires pour payer les dépenses induites par les contrats conclus suite à l'exécution des AP accordées.
C'est à ce niveau-là que le décret n° 73-136 suscité, intervient et s'applique. Et conformément aux procédures prévues par ce texte, les walis sont appelés à notifier aux communes les AP nécessaires dès le début de l'année budgétaire pour leur donner le temps suffisant pour prendre les mesures appropriées pour délibérer et conclure les contrats relatifs aux actions financées.
Seulement, dans beaucoup de cas, les walis ne répartissent pas dès le début de l'année toute la dotation budgétaire (PCD) accordée à la wilaya et ils gardent une bonne partie de l'AP globale (appelée abusivement une cagnotte) pour la distribuer à l'occasion des sorties des walis dans le territoire de la wilaya.
Il est aussi important de préciser que les communes demeurent très dépendantes de cette ressource (PCD) pour réaliser des investissements publics dans son territoire, en particulier pour les communes défavorisées, pauvres et enclavées, ce qui les laisse devant la décision discrétionnaire des walis.
Dans ce cas, les communes n'ont aucune vision sur les moyens dont elles peuvent disposer, et l'information est fournie qu'à l'occasion de la

décision de financement, ce qui empêche sérieusement toute possibilité de programmation ou de planification des actions et de leurs financements. Cette anomalie développe une logique de réaction à l'urgence et à des actions d'appoint.

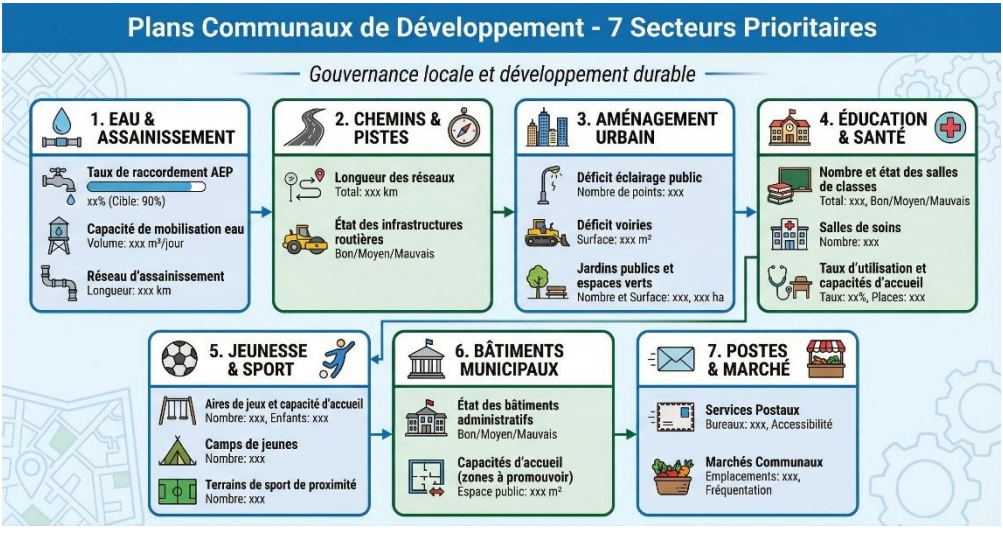
- Faible lisibilité des critères d'allocation:

L'allocation des dotations budgétaires (PCD) aux communes s'appuie, entre autres, sur les dispositions de l'arrêté interministériel du 21 février 2013 fixant les critères d'allocation de ressources budgétaires aux projets ou programmes proposés au titre des plans communaux de développement.

Cet arrêté pris en application du décret exécutif n° 98-227 suscité, propose des critères qui devraient participer à réduire les arbitraires et à promouvoir la transparence et l'objectivité dans l'allocation des dotations budgétaires (PCD) aux communes de la wilaya.

L'approche proposée par ce texte vise une rationalisation de la dépense publique et la réduction des inégalités d'accès au financement entre les communes.

Figure n° 5 : Les critères associés aux dotations budgétaires PCD.



Source: réalisée par l'auteur.

Seulement cet arrêté ne fixe pas de coefficients de priorité entre les 7 secteurs cités ou de seuils quantitatifs définissant les déficits, devant permettre d'écarter davantage toute appréciation arbitraire dans la décision d'allocation de la ressource aux communes.

En effet, il parait que ce dispositif est plutôt tourné vers une approche administrative et bureaucratique (procédurale) et caractérisé par une rigidité qui ne permet point l'adaptation aux spécificités territoriales de chaque commune (du nord, du sud, des hauts plateaux, de zone rurale, de zone semi-urbaine, de zone urbaine, de zone montagneuse, de zone saharienne …). En plus de ces aspects, il y a lieu de noter qu'aucun dispositif *ex ante* et *ex post* n'est prévu pour d'une part le suivi et l'évaluation des allocations décidées, et d'autre part pour mesurer et évaluer les résultats et l'impact des financements débloqués.

2.2. Affaiblissement institutionnel:

- Dilution des responsabilités :

Une fois l'allocation budgétaire décidée et exécutée par le wali au profit de la commune, le Président de l'assemblée populaire communale (P/APC) procède à l'exécution des dépenses concernées en sa qualité d'ordonnateur.
En effet, plusieurs acteurs interviennent dans ce processus, dont les rôles respectifs ne sont pas toujours clairement définis ni articulés de manière cohérente, à savoir :

- le wali,
- le DAL,
- le DPSB,
- le contrôleur financier (budgétaire) de la wilaya,
- le trésorier de la wilaya,
- le chef de daïra,
- les services techniques de la daïra,
- les services techniques de la commune,
- le P/APC,
- l'APC,
- le contrôleur financier (contrôleur budgétaire) de la commune,
- et le trésorier communal.

En effet, bien que tous ces acteurs aient un rôle sur le plan pratique ou technique, mais seulement la majorité d'entre eux échappe souvent à la logique de responsabilité globale sur les résultats des actions exécutées. Il en résulte dès lors une chaîne de responsabilité éclatée, où chaque acteur agit dans le périmètre de ses compétences formelles, sans qu'un

lien clair ne soit établi entre la décision, l'exécution et l'évaluation des actions ou projets PCD financés.

- Interaction entre le PCD et le budget communal :

Il est essentiel de souligner que la plupart des P/APC n'intègrent pas dans le budget de la commune les dotations budgétaires PCD reçues de la wilaya, en considérant que ces dépenses sont des dépenses d'équipement de l'Etat, donc elles doivent être traitées comme les dépenses d'équipement publics exécutées au titre des programmes sectoriels déconcentrés (PSD) dont le wali est ordonnateur unique, et ceci en se référant au décret exécutif n° 98-227 suscité.
Ainsi, les P/APC exécutent ces dépenses hors périmètre du budget communal, ce qui est en violation avec les principes prévus par la législation et la réglementation en vigueur.
En effet, le P/APC n'a aucune qualité d'ordonnateur autre que la qualité d'ordonnateur principal du budget communal et le fait que le P/APC exécute ces dépenses hors périmètre du budget communal fait qu'il se retrouve sans qualité ni pouvoir, car il ne dispose d'aucune qualité d'ordonnateur au sein du budget de l'Etat, contrairement au wali qui dispose de la qualité d'ordonnateur principal pour le budget de la wilaya (wilaya comme collectivité locale) et de la qualité d'ordonnateur unique pour le budget de l'Etat (PSD).
En plus, les investissements (PCD) financés et non intégrés dans le budget communal, ne peuvent être considérés comme relevant du patrimoine de la commune, ce qui n'est pas normal sachant que ces investissements sont par définition de la propriété de la commune, d'où un autre justificatif motivant leur intégration.
Enfin, il est essentiel de rappeler que cette confusion existe bien que l'instruction interministérielle n° 14801 de 1975 apporte suffisamment d'éclairages si elle avait été appliquée et vulgarisée.

2.3. Absence d'une vision pluriannuelle :

- Gérer au lieu de gouverner :

Le PCD est traité comme un projet d'investissement public et est réduit à une portée souvent appréciée selon des considérations fragmentaires, techniques, financières ou conjoncturelles.
Avec cette manière de faire, les décisions sont dans un stress dit d'instabilité, où les priorités peuvent varier d'un exercice à l'autre en

fonction des contraintes immédiates, ce qui traduit un glissement vers la gestion de l'urgence au lieu de la gouvernance du développement. Ainsi la logique devient : « *qu'est-ce que nous pouvons réaliser cette année* ? » au lieu de : « *où voulons-nous amener la commune dans les cinq prochaines années* ? »

Confondre le PCD à une dotation financière ou à un portefeuille de projets, verse la commune et ses responsables dans les arbitrages, non pas de planification ou de stratégie, mais plutôt de : les enveloppes (ressources) disponibles, les délais d'engagement, les urgences conjoncturelles (dégradation d'une route, une panne …), les revendications et pressions sociales …

Dans ce contexte, la programmation devient réactive plutôt que proactive et la commune n'anticipe pas les besoins car elle les subit, et ainsi, chaque exercice budgétaire est vécu comme une course contre la montre pour capter des crédits, lancer des opérations d'investissements et répondre aux urgences, dont les priorités peuvent varier d'une année à une autre, parfois de manière contradictoire, sans continuité ni capitalisation.

Gouverner par le PCD, c'est fixer un cap, définir des priorités structurantes, arbitrer entre les ressources à mobiliser et assumer une vision de long terme, et quant à gérer par le PCD, c'est traiter les demandes, résoudre les problèmes immédiats et faire fonctionner l'appareil administratif.

- Confusion entre urgence, opportunité et priorité et impact sur le développement local.

L'extraction du PCD de son caractère stratégique, de planification et de vision pluriannuelle, et son versement dans la logique de moyens et de gestion administrative plutôt que de gouvernance locale produisent plusieurs effets pervers, à savoir :

La dispersion des ressources sur une multitude de petits projets à faible impact.

Le faible effet de levier des projets d'investissements (n'incitent pas d'autres investissements publics ou privés, …) qui ne s'additionnent pas stratégiquement dans une logique de chaîne de valeur (les investissements coexistent mais ne se renforcent pas), et qui plutôt se neutralisent (l'utilité de l'investissement est neutralisée parce qu'il ne fonctionne pas, totalement ou partiellement, ou parce qu'il n'est pas en adéquation avec les réalités locales).

En effet, un bon investissement en appelle d'autres, au moment où un mauvais les empêche. Et aussi sans vision, l'investissement public devient plutôt un coût ou une charge, alors qu'avec une vision il devient un levier.

3. Réhabiliter le PCD: conditions juridiques, financières et méthodologiques

3.1. Requalification juridique du PCD:

- Clarification de son statut :

Il parait que l'heure de requalification du PCD est arrivée et que la lancée de la réforme des codes communal et de wilaya, décidée par les pouvoirs publics, devrait être saisie comme une opportunité pour reconnaitre explicitement le PCD comme un instrument stratégique de planification et de programmation pluriannuelle des investissements de la commune, dans les divers secteurs.
A ce titre, le PCD ne serait pas réduit à un simple inventaire annuel de projets éligibles à un financement assuré par l'Etat, mais doit constituer un cadre de référence stable permettant d'inscrire l'action communale dans une trajectoire de développement cohérente et anticipée.
Cette réhabilitation du PCD permettra son utilisation comme outil d'aide à la décision publique, dans l'arbitrage entre les différentes options d'investissement sur la base de critères hiérarchisés et en tenant compte des besoins territoriaux, des contraintes budgétaires et des objectifs stratégiques, et l'ensemble organisé dans le temps.

- Articulation avec LOLF :

La LOLF fait référence à la loi organique n° 18-15 du 2 septembre 2018, modifiée et complétée, relative aux lois de finances, adoptée par l'Etat pour passer d'une logique de gestion axée sur les moyens à une logique de gestion axée sur les résultats et la performance.
Dans ce cadre, la requalification juridique du PCD implique également une meilleure articulation avec les principes portés par la LOLF, lesquels principes devraient être intégrés dans les prochains codes communal et de wilaya.
Le PCD devrait lui aussi s'inscrire dans la logique de pluriannualité budgétaire et de gestion par la performance, et permettre de mieux préparer les prévisions budgétaires lors de l'élaboration du budget communal, en intégrant les notions d'autorisation d'engagement (ex-

autorisations de programmes) et de crédits de paiement pour donner plus de visibilité sur le cycle de vie des projets d'investissement.
La LOLF qui est entrée en vigueur en 2023 a apporté les premiers changements en ce qui concerne les PCD. Le premier changement est celui d'avoir supprimé toute référence au concept « PCD » dans les états annexés ou intégrés des lois de finances.
Le deuxième changement est que désormais les dotations budgétaires accordées par l'Etat ne sont plus traitées de la même manière que les dépenses d'investissement de l'Etat, elles sont désormais qualifiées comme des subventions d'investissement accordées aux communes.
Le troisième changement est l'intégration de ces subventions d'investissement dans le budget communal, puisqu'elles constituent une ressource grevée d'affectation spéciale.

- Intégration des principes de performance :

La recherche de la performance n'implique pas l'abandon de la vocation sociale et territoriale du PCD. En effet, sans remettre en question cette vocation, l'élaboration du PCD devrait faire recours et associer aux objectifs mesurables, des indicateurs de résultats et des mécanismes d'évaluation périodique.
Dans cette culture de résultats, la responsabilité notamment des P/APC serait alors appréciée non seulement au regard du respect des règles et des procédures, mais aussi au regard des effets réels des investissements réalisés sur le développement communal.

3.2. Refonte des modalités de financement par l'Etat :

La commune dispose de plusieurs sources de financement de son PCD. Seulement, dans ce qui suit, il ne sera traité que les ex-dotations budgétaires dites PCD accordées par l'Etat.
Bien que la logique d'allocation des ressources de l'Etat, consacrée jusqu'à maintenant, répondait nécessairement à des impératifs qui pourraient être justifiés, notamment de généralisation et d'équitabilité, elle montre, néanmoins, aujourd'hui ses limites en termes d'efficacité, de soutenabilité et de justice territoriale.
En effet, la logique qui prévalait devrait laisser place à une logique d'allocation différenciée et conditionnée des ressources, qui s'adapte aux besoins objectifs des territoires, aux capacités institutionnelles des communes et à la qualité des projets proposés.

Cette différenciation permet de cibler l'effort public vers les communes les plus vulnérables et/ou vers les projets à plus forte valeur socio-économique, en utilisant des critères qui dépassent les logiques discrétionnaires et permettent de fonder des décisions sur des éléments mesurables et comparables.
Ces critères objectifs peuvent notamment porter sur :

- Les déficits en équipements et services de base ;
- Les caractéristiques socio-démographiques et physiques des territoires de la commune ;
- Les capacités de la commune à assurer la mise en œuvre et la pérennité des investissements concernés.

Ces critères objectifs peuvent être complétés par d'autres plutôt incitatifs (bonus/malus) pour stimuler la dynamique entre le financement et la performance, et l'implication des citoyens (la participation citoyenne) dans les choix des actions et projets à retenir à l'intérieur du PCD.

3.3. Le PCD comme outil d'évaluation et de pilotage:

Actuellement aucune commune ne dispose d'un PCD élaboré par son APC et exécuté par son P/APC, bien que les services du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, en association avec l'Union européenne et le PNUD, aient mis en place un guide méthodologique d'élaboration du plan communal de développement, en 2018.
Ce guide méthodologique d'élaboration du PCD constitue une très bonne base pour le lancement de la culture de planification et de programmation du développement au niveau de la commune, à condition qu'un programme de vulgarisation et de formation soit élaboré et exécuté.
En fixant comme objectif la mise en place d'un PCD pour chaque commune à l'horizon 2030, l'Etat peut conditionner l'octroi de la subvention d'investissement à l'élaboration d'un PCD ou à l'octroi d'une subvention d'investissement supplémentaire. Cette condition vise à stimuler et à inciter les acteurs locaux à se conformer d'une part à la loi et d'autre part à développer la culture et les réflexes d'un management stratégique et de new management public.

Avec un PCD au niveau de la commune, l'APC, et les autres intervenants potentiels peuvent évaluer les efforts et performances de l'organe exécutif de la commune et corriger, s'il y a lieu, l'orientation et la trajectoire tracée.
Cette évaluation et ce pilotage s'effectueront de manière permanente et particulièrement à l'occasion de la discussion du projet de budget annuel de la commune.

4. CONCLUSION

L'évolution du PCD en Algérie, depuis son institution, révèle la réalité du niveau de marginalisation d'un instrument juridiquement consacré, théoriquement structurant et progressivement renforcé par les réformes successives. Ce décalage entre les prescriptions normatives et les pratiques effectives interroge directement les conditions de réussite des objectifs de développement.
En effet, il semble que la dimension budgétaire et financière du PCD a souvent retenu l'attention dans les travaux consacrés aux PCD et la présente analyse met en évidence que cette marginalisation comme instrument de planification est d'abord une question de gouvernance territoriale. Pour les communes, le PCD se résume aux dotations budgétaires que l'Etat leur alloue annuellement. L'évolution des dotations budgétaires PCD ouvertes entre 2000 et 2022 par les différentes lois de finances, est marquée par une forte irrégularité et imprévisibilité, ce qui contribue, par ailleurs, à rendre difficile la possibilité de planification pluriannuelle au niveau communal.
Compte tenu de la situation et de la santé financière de la majorité des communes algériennes, celles-ci sont quasi totalement subordonnées au financement discrétionnaire de l'Etat, ce qui a contribué significativement au détournement du PCD d'un instrument de planification et de gouvernance communales à un simple mécanisme d'allocation de ressources qui s'appuie sur des critères fixés par un arrêté interministériel de 2013, conçus d'une manière générale sans contextualisation aux spécificités et besoins locaux.
Les communes, la majorité d'entre elles, se trouvent ainsi dans une situation d'attente passive, sans vision sur les moyens disponibles, et réagissent aux opportunités de financement plutôt que de conduire une stratégie de développement cohérente.

D'autre part, l'exécution budgétaire de ces financements (PCD) accordés par l'Etat s'effectue hors périmètre du budget communal, en assimilant ces financements aux financements mobilisés par l'Etat au titre des programmes sectoriels déconcentrés (PSD) au profit des walis, ce qui, par conséquent, dénature la patrimonialité des investissements réalisés. Cette irrégularité est plus accentuée quant à la qualité d'ordonnateur du P/APC dans cette exécution des dépenses, sachant qu'il n'a aucune autre qualité d'ordonnateur que celle d'ordonnateur principal du budget communal, ce qui exposait, manifestement, sa responsabilité devant la Cour des comptes en matière de respect des règles de discipline budgétaire et financière.

L'absence d'une culture de planification et de programmation au niveau des communes, malgré l'existence depuis 2018 d'un guide méthodologique d'élaboration du PCD, maintient la commune dans une logique de gestion administrative qui réagit au plus pressant, au détriment d'une logique de gouvernance stratégique et d'une vision de développement territorial à moyen terme. Ce contexte fait perdre à l'investissement public son caractère de levier de développement pour devenir une simple charge récurrente d'intervention d'appoint.

Compte tenu de ces constatations, il serait nécessaire de renforcer le PCD à l'occasion des réformes législatives prochaines, pour affirmer sans ambiguïté le statut du PCD comme instrument stratégique de planification pluriannuelle de développement de la commune, en cohérence notamment avec les objectifs du schéma national d'aménagement du territoire et des principes de la participation citoyenne.

Sur le plan budgétaire et financier, la réforme des finances et de la fiscalité locales devrait être entreprise et pensée avec une approche globale et intégrée, en prenant en considération les spécificités et potentialités des territoires des communes, tel qu'encouragé par la révision Constitutionnelle adoptée par référendum en 2020.

Cette analyse qui repose principalement sur des sources documentaires (textes juridiques, littérature académique et des données budgétaires globales et nationale), présente certaines limites, centrée sur le cas algérien sans comparaison systématique avec d'autres expériences nationales, ce qui en limite la portée générale, et aussi sans s'appuyer

sur des enquêtes de terrain auprès des acteurs directement impliqués (élus locaux, en particulier les P/APC, …).

En effet, les éléments de réflexions développés ci-dessus peuvent donner lieu à des études comparatives avec des expériences de planification locale dans d'autres pays du continent africain et aussi à des évaluations empiriques de l'impact des différents modèles d'allocation des ressources sur la qualité du développement territorial. Ils ouvrent également la possibilité d'effectuer des recherches sur des actions susceptibles d'accompagner le processus d'élaboration de PCD dans des communes pilotes, et des analyses sur les modalités d'articulation entre la planification communale et la participation citoyenne.

Enfin, la réhabilitation du PCD comme un véritable levier de gouvernance territoriale constitue un enjeu stratégique majeur pour un développement local équilibré et harmonieux. Cette transformation requiert un changement de paradigme vers une gouvernance stratégique anticipative qui se détache de la dépendance passive aux dotations de l'Etat pour développer les réflexes et initiatives de mobilisation proactive des ressources et potentialités territoriales.

La réussite du changement espéré est conditionnée par l'engagement de l'ensemble des acteurs de la gouvernance, tant au niveau de l'Etat (central) qu'au niveau des institutions locales et des citoyens et sociétés civiles.

C'est ainsi que le plan communal de développement pourra enfin incarner sa vocation première et réaliser les ambitions qui lui ont été assignées par le législateur. Les réformes législatives en perspective, les changements apportés par la LOLF et le contexte de rareté de la ressource budgétaire qui exigent une efficience de la dépense publique, constituent une opportunité qui devrait être saisie pour exécuter cette transformation nécessaire et attendue.

4. Références:

Ouvrages, thèses et articles:

1. *H. Waquet. & Henri. Chambre. (1968). L'économie planifiée Broché – Presses universitaires de France.*
2. *Kheladi Mokhtar (2012). Le développement local. OPU. Algérie.*

3. *Hamid A,TEMMAR (2015). L'économie de l'Algérie les stratégies de développement (T1). OPU. Algérie.*
4. *Abdelouaheb REZIG (2006). Algérie Brésil Corée du sud trois expériences de développement. OPU. Algérie.*
5. *Matouk BELATTAF. (2010). Economie du développement. OPU. Algérie.*
6. *BETTOUATI Hanane Eps. MENAD (2021/2022), thèse de doctorat.* Historique de la gouvernance territoriale et développement local en Algérie*. Université d'Oran 2.*
7. *Sahli, Z. (1985).* Expérience algérienne en matière de développement local : les plans de développement communal. *Économie rurale, n°166. Algérie.*
8. *Robert Mossé (1937). La théorie de l'économie planifiée: Etude de quelques travaux récents. Revue internationale du travail, Vol.36(3), pp.400-422.*
9. *Mignon Jean-Marie. Le Plan communal algérien: l'expérience des programmes spéciaux de Constantine et d'Annaba. In:* Tiers-Monde*, tome 15, n°58, 1974. pp. 389-396.*
10. *Kara Aldjia-souad & Aknine-souidi Rosa. La Décentralisation Et Le Développement Local En Algérie : état Des Lieux Et Perspectives. Revue Forum d'études et de recherches économiques, Volume: 05 / N°: 02 (2021), p 457–470.*

Lois et décrets :

11. *Révision constitutionnelle, adoptée par référendum du 1er novembre 2020. JO N° 82 du 30 Décembre 2020, Page 3.*
12. *Révision* Constitutionnelle adoptée par référendum du 23 février 1989. *JO du 1er mars 1989, page 188.*
13. *Décret législatif n° 93-07 du 24 Avril 1993 relatif aux objectifs généraux de la période 1993-1997 et portant plan national pour 1993. Perspectives à moyen terme et équilibres macro-économiques et financières pour 1993. JO N° 26 du 26 Avril 1993, Page 3.*
14. *Loi n° 11-10 du 22 Juin 2011 Relative à la commune. JO N° 37 du 03 Juillet 2011, Page 4.*

15. *Loi n° 12-07 du 21 Février 2012 relative à la wilaya. JO N° 12 du 29 Février 2012, Page 4.*
16. *Décret exécutif n° 98-227 du 13 Juillet 1998 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat. JO N° 51 du 15 Juillet 1998, Page 5.*
17. *Arrêté interministériel du 21 Février 2013 fixant les critères d'allocation de ressources budgétaires aux projets ou programmes proposés au titre des plans communaux de développement. JO N° 40 du 04 Août 2013, Page 17.*