

Collectivités locales en Algérie : Entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Local authorities in Algeria: between structural financial imbalance and low efficiency in the consumption of municipal development plans : Case of the Wilaya of Tizi-Ouzou

Mohamed ACHIR , MCB, Université Mouloud Mammeri Tizi-Ouzou-ALGERIE,
mohachir2000@yahoo.fr

Mustafa Bennoui*, MCA, Université Ghardaia-ALGERIE, m_bennaoui@yahoo.fr

Reçu le: 29/05/2022

Accepté le: 27/01/2023

Publié le: 31/03/2023

Résumé:

En Algérie, la problématique des finances locales est souvent posée de manière disjonctive et conjoncturelle. Or, il est très difficile réellement de cerner cette question sans la situer dans la configuration de l'organisation administrative et territoriale du pays et mettre en avant la faiblesse structurelle de l'autonomie financière de la majorité des collectivités locales et leur dépendance de la CSGCL du ministère de l'intérieur. Cet article vise à montrer que cette faiblesse n'incite pas suffisamment les élus à prendre des initiatives économiques viables et adopter un comportement d'obligation de résultats et de gestion efficace des dépenses de fonctionnement et d'équipement. Nous avons essayé de vérifier cette hypothèse en s'appuyant sur les retards dans **la réalisation des plans communaux de développement (PCD)** au niveau des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou.

Mots clés: Collectivités locales ; Plans communaux de développement ; Dépense collectivités locales; budgets

Jel Classification Codes: E62;E63;H22;H53

* *Auteur correspondant*

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Abstract:

In Algeria, the issue of local finances is often posed in a disjunctive and conjunctural way. However, it is very difficult to define this question without situating it in the configuration of the administrative and territorial organization of the country and highlighting the structural weakness of the financial autonomy of the majority of local authorities and their dependence on the CSGCL of the interior ministry. This article aims to show that this weakness does not sufficiently encourage elected officials to take viable economic initiatives and adopt a behavior of obligation of results and effective management of operating and capital expenditure. We verified this problem based on the delays in the realization of the municipal development plans (PCD) at the level of the municipalities of the Wilaya of Tizi-Ouzou.

Keywords: Local authorities; Municipal development plans; Local authority's expenditure; budgets.

Jel Classification Codes : E62;E63;H22;H5

1. Introduction :

La problématique des finances locales en Algérie est liée directement aux politiques publiques du développement qui sont basées davantage sur une approche centralisée et déconcentrée que sur la décentralisation. Les déficits structurels budgétaires des collectivités locales sont souvent évoqués par les pouvoirs publics quand les déséquilibres macroéconomiques du pays font défaut à cause notamment de la baisse des recettes de la fiscalité pétrolière. Les hydrocarbures constituent 90% des exportations du pays et participent directement à plus de 40% du PIB (à environ 80% du PIB indirectement). En 2020, avec la crise sanitaire de la Covid-19, aggravée par un contre choc pétrolier, le gouvernement a été contraint de recourir à une loi des finances rectificative dans laquelle, il a revu à la baisse les recettes prévisionnelles annuelles de la fiscalité pétrolière de -37%, passant donc initialement de 2 200 Mds DZD à 1 395 Mds DZD (soit une baisse de 7 Mds USD). Cette réduction devrait porter le solde négatif du Trésor à -2 955 Mds DZD (-23 Mds USD), soit -16% du PIB et

augmenter la dette publique à - 9031Mds DZD (-72Mds USD), soit -46% du PIB (rapports & MF, 2022).

Ces indicateurs montrent l'extrême vulnérabilité des finances publiques, leur dépendance vis-à-vis de la fiscalité pétrolière et leur impact direct sur les politiques de développement et de redistribution en général et les collectivités locales en particulier. En effet, la faiblesse en autonomie financière de ces dernières a créé une situation qu'on pourrait qualifier de déséquilibre structurel et d'assistanat. Cette situation n'incite pas les élus des assemblées locales à prendre des initiatives économiques viables et adopter un comportement d'obligation de résultats et de gestion efficace et rigoureuse des dépenses de fonctionnement et d'équipement. C'est cette réalité qui nous amène justement à poser notre problématique à savoir : **l'absence d'une autonomie financière dans les communes consiste-t-elle un facteur aggravant l'inefficacité des dépenses et provoque-t-elle des retards dans la consommation des plans communaux de développement (PCD) ?**

Nous pouvons avancer une première hypothèse selon laquelle, la faiblesse dans la décentralisation et des prérogatives des élus a transformé la majorité des collectivités locales en institutions assistées qui dépendent des dotations récurrentes des PCD. La deuxième hypothèse est que même les opérations des PCD ne sont pas dépensées efficacement et enregistrent des retards importants dans leur réalisation.

Nous voudrions tenter, dans un premier lieu, de comprendre et d'analyser le problème structurel lié à l'organisation administrative centralisée qui favorise une certaine dépendance des collectivités locales et leur inefficacité dans la gestion des finances locales. Ensuite, pour mieux illustrer ce problème, nous aborderons une étude de cas effectuée au niveau de la Wilaya de Tizi-Ouzou, en se basant sur les plans communaux du développement (PCD), sachant que ces derniers constituent en Algérie le principal programme de financement des communes.

2. L'organisation administrative et dépendance des collectivités locales

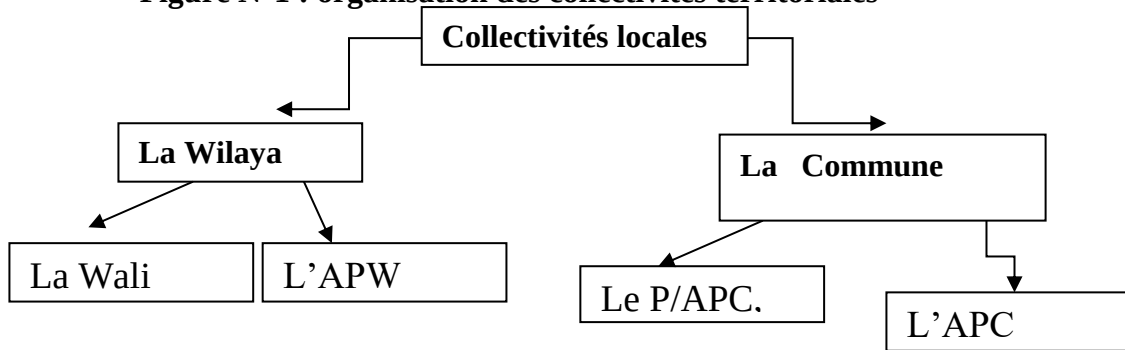
2.1 L'organisation administrative et territoriale de l'Etat

L'organisation territoriale de l'Algérie a connu une évolution depuis son indépendance, en juillet 1962, à nos jours (JORADP, 1967) . On peut relever cette évolution institutionnelle dans les différents textes fondamentaux. C'est-à-dire les Constitutions de 1963, 1976, 1989,1996, 2016 et récemment, en 2020. La Constitution de 2020 a renforcé la constitutionnalisation de la démocratie participative et le rôle de la société civile dans les collectivités territoriales (art16). Il faut, par ailleurs, rappeler que la Constitution de 1989 est considérée comme une réforme fondamentale ayant tenté de marquer une certaine rupture avec l'ancien système centralisateur en transférant justement, ne serait ce que dans la forme, certains pouvoirs aux collectivités locales. En effet, la Constitution de 2016 et celle du 1^{er} novembre 2020 n'ont pas apporté un changement significatif au modèle d'organisation territoriale de l'Etat en le limitant à la Commune et à la Wilaya comme seules collectivités territoriales de l'Etat depuis la constitution de 1963. *Les collectivités territoriales de l'Etat sont la Commune et la Wilaya.* La Commune est la collectivité de base (art17 de la Constitution de 2020). Nous pouvons également relever que le rôle de l'assemblée populaire de la Wilaya (APW) est moins important que celui de la commune en termes de prérogatives, même si la constitution considère que les assemblées élues sont le lieu d'expression de la volonté du peuple et du contrôle de l'action des pouvoirs publics par les élus (art 16). Par ailleurs, la constitution a introduit dans son article 17 des dispositions particulières pour certaines communes « *en vue d'assurer un équilibre économique et social et une meilleure prise en charge des besoins des populations et des communes les moins développées, la loi peut prévoir des dispositions particulières pour certaines d'entre elles* » (JORADP N°82)

En somme, l'organisation administrative et politique des collectivités locales en Algérie est bipolarisée en deux institutions constitutionnelles à

savoir, la Wilaya et la Commune. Ces deux institutions sont dotées d'une administration déconcentrée de l'Etat et des assemblées élues délibérantes issues d'un suffrage universel. Les rapports entre l'Etat et les collectivités locales sont fondés sur les principes de décentralisation et de déconcentration (art.18). Les assemblées locales constituent également selon la Constitution l'assise de la décentralisation et le lieu de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques (art.19). Dans les pratiques de gestion locale, nous remarquons une certaine hiérarchie non officielle exercée notamment par les structures administratives déconcentrées de l'Etat comme la Daira, l'administration locale (DAL) et la direction de la réglementation des affaires générales (écrit & n°95).

Figure N°1 : organisation des collectivités territoriales



Source : établi par nous-mêmes.

2.2 Analyse de quelques éléments de fragilité des collectivités locales

a) Problème d'articulation avec l'espace fonctionnel

Nous pouvons dire que l'organisation actuelle recèle des dysfonctionnements malgré l'augmentation du nombre de wilaya et de communes. Il faut rappeler que l'organisation administrative de l'Etat est passée de 15 Wilaya et 676 communes en 1965 à 58 Wilaya (Timimoun, Bordj Badji Mokhtar, Beni Abbas, Ouled Djalal, Ain Salah, Ain Guezam, Touggourt, Djanet, M'ghir et Golea) et 1541 communes en 2021. La majorité de ces communes sont financièrement pauvres et sollicitent périodiquement le ministère de l'intérieur et des collectivités locales pour leur octroyer des subventions d'équilibre nécessaires au paiement de leurs fonctionnaires. La création de nouvelles communes dans l'objectif de les rapprocher des citoyens est

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

certaines défendables, mais il faudrait au même temps instaurer des communautés de communes et une intercommunalité agissante pour aider surtout les petites communes à mutualiser leurs ressources, moyens et équipements dans le développement et la prise en charge des préoccupations de leurs habitants. L'organisation administrative de l'Etat doit s'articuler avec l'espace fonctionnel des territoires et leurs réalités socio-économiques. Donc, au lieu de faire que dans l'émiettement inutile, il faut surtout penser à créer des espaces communaux de solidarité, d'aménagement et de développement local durable.

b) Concentration des décisions et faible décentralisation

La concentration des pouvoirs de décision et des moyens au niveau central et ministériel ou l'exécutif de wilaya constitue une véritable bureaucratie inutile et une entrave bloquant considérablement les initiatives du développement local, de l'investissement et l'amélioration de la qualité des services publics (Moussaoui, 2014, p. 133). En effet, le champ de gestion des affaires locales demeure très faible et ambiguë dans les politiques publiques. Le local est dépendant sur le plan décisionnel, des attributions, des moyens et finances, même si comme nous l'avons remarqué plus haut que la Constitution de 2020, dans ses articles 16,17, 18, 19, accorde un rôle important aux collectivités locales en termes de développement, décentralisation et contrôle des actions des pouvoirs publics. C'est pourquoi, il faudrait que la décentralisation soit renforcée par des lois organiques pour clarifier réellement les prérogatives dans les champs de l'Etat central et des collectivités locales. L'article 17 de la Constitution pose d'ailleurs le problème de déséquilibre entre les communes et les besoins de la population. Les dispositions justement prévues en perspective pour corriger ces disparités doivent être adoptées avec une nouvelle approche d'aménagement du territoire visant le rééquilibrage et le rattrapage du développement des régions pauvres du pays. La prise en considération des ressources économiques et des spécificités socioculturelles des territoires est plus que nécessaire pour

l'adaptation de toute action de développement aux besoins réels des communautés et leurs organisations traditionnelles, comme le cas de *Tajmaat* (Achir & AMOKRANE, juin 2016 N°02/201). C'est fondamental pour un modèle d'organisation décentralisé de l'Etat et c'est une condition capitale pour la gouvernance locale et la démocratie participative qui est également constitutionnalisée. Autrement dit, la décentralisation ne se limite pas à la délégation des pouvoirs de décision ou de délibération aux institutions administratives et élues de l'Etat. La décentralisation ne doit pas occulter les organisations de la société civile et les structures sociales traditionnelles qui sont dans certains pays indépensables du fait de leur rôle et ancrage politique, culturel et social. D'autant plus, que la démocratie représentative des assemblées élues ne suffit pas pour une réelle participation inclusive des populations locales.

c) Faiblesse des prérogatives des assemblées élues

Le statut et les attributions des collectivités locales et de l'élue en général nécessitent une réforme profonde des codes des collectivités locales (loi N°11-10 relative à la commune et loi N°12-07 relative à la wilaya) afin, non seulement d'élargir leurs prérogatives et attributions et libérer leurs initiatives dans la gestion et le développement local, mais, surtout, rendre les attributions existantes plus effectives et réalisables sur le terrain. Car, on se référant à loi N°11-10 relative à la commune, on relève plusieurs domaines de compétences, mais sans être accompagnées de transfert de moyens juridiques et techniques permettant l'exercice réel de ces compétences. La commune exerce ses prérogatives dans tous les domaines de compétence qui lui sont dévolus par la loi. Elle concourt avec l'Etat, notamment, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social et culturel, à la sécurité, ainsi qu'à la protection et l'amélioration du cadre de vie des citoyens ». Dans le cadre de notre étude que nous avons menée à l'APW de Tizi-Ouzou, des élus ont affirmé que : « l'élue a l'avantage de proximité avec les citoyens, mais ne doit pas être réduit à un simple « pare-choc-médiateur »(APW de Tizi-Ouzou,2021).Ils réclament : « un champ de compétence élargi et des moyens humains, techniques et financiers lui permettant de répondre aux

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

préoccupations citoyennes et aux besoins de développement local ». Le Président d'APC doit être également considéré comme un entrepreneur du développement de son territoire, en plus de sa fonction de représentant de l'Etat et de la collectivité territoriale qu'il représente. C'est dans ce sens, d'ailleurs, que l'assemblée populaire communale en sa qualité d'institution délibérante doit retrouver ses réelles attributions sur la gestion du foncier industriel et urbain et ne pas se limiter à des simples institutions décoratives (Zouaïmia, 2002, ., p. 31).

2-3 Financement des opérations du développement local

L'insuffisance des ressources place les collectivités locales dans un statut d'institutions assistées et les empêche à entreprendre des initiatives économiques susceptibles de diversifier leurs ressources et de valoriser leurs patrimoines matériels et immatériels. Une situation qui demande une réforme des finances locales, mais à court terme l'Etat ne doit pas abandonner les communes dans cette conjoncture de la crise financière (Achir M. , 2016.). Le gouvernement a affiché son intention de se désengager progressivement du financement des déficits des communes après la crise financière provoquée par la chute des prix du pétrole depuis juin 2014. Le ministre de l'intérieur et des collectivités locales a appelé les élus à chercher des ressources financières au niveau local, mais sans pour autant leur donner un pouvoir de délibération leur permettant d'instituer et de lever des impôts au niveau de leurs communes. Sachant que, les communes ne peuvent pas diversifier et améliorer le recouvrement de leurs ressources financières tant que des réformes approfondies n'auront pas lieu. Il y a lieu de souligner que dans le contexte actuel, un certain nombre de points sur les finances locales nécessitent d'être véritablement abordés.

a) Dépendance financière vis-à-vis de la CGSCL

Les ressources financières de la majorité des collectivités locales en Algérie sont pourvues par le budget de l'Etat et la caisse de garantie et de la solidarité des collectivités locales (CGSCL). Les collectivités locales n'arrivent pas à mobiliser des ressources financières locales ni à valoriser les moyens humains et matériels dont elles disposent. Elles sont dans une dépendance chronique de vis-à-vis de l'administration centrale et des dotations budgétaires du trésor public.

a) Absence du pouvoir fiscal local

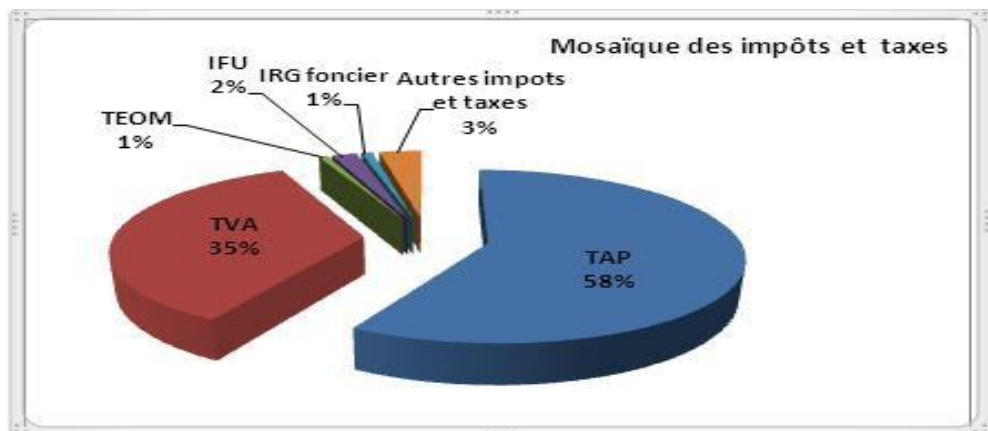
L'Etat centralise les pouvoirs fiscaux en termes de création de la fiscalité et de son affectation. En effet, selon la constitution, la loi est seule habilitée de créer un impôt, c'est dire une fois légiféré par le parlement. Les collectivités locales n'ont pas la force de la loi pour créer un impôt ou même pour le recouvrer, hormis certaines taxes locales. « Les citoyens sont égaux devant l'impôt. Chacun doit participer au financement des charges publiques en fonction de sa capacité contributive. Nul impôt ne peut être institué qu'en vertu de la loi. Nul impôt, contribution, taxe ou droit d'aucune sorte, ne peut être institué avec effet rétroactif... », Art 64 de la constitution de 2016. C'est aussi à travers la loi de finances que les impôts sont créés ou leur taux sont modifiés (loi 84-17 relative à la loi de finances). Donc seul l'Etat central à travers ses pouvoirs législatifs et exécutifs peut instituer un impôt. On peut souligner l'absence du pouvoir fiscal des élus locaux dans ce qui suit :

- L'Etat central se réserve le droit de définir, l'assiette, les taux et le recouvrement des impôts et taxes au niveau local ;
- La commune ne dispose pas de moyens humains et matériels dédiés à la fiscalité. Elle est dotée d'un trésorier communal nommé par le ministère des finances et dont le rôle principal est la gestion comptable et financière de la commune. Sur le pan fiscal, il est chargé uniquement du recouvrement de la taxe foncière et d'assainissement. En effet, c'est la direction des impôts de la wilaya et les receveurs communaux qui sont chargés des recouvrements et de la perception ;

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

- Les élus locaux (APC, APW) n'ont pas les prérogatives concernant la fiscalité locale.
- Les collectivités territoriales n'ont aucun pouvoir fiscal local étant donné que c'est l'Etat qui en fixe l'assiette, le taux et les exonérations.

Figure N° 2: différents impôts et taxes perçues par les collectivités locales.



Source :MICLIT, Algérie, 2017.

b) Absence d'une réelle fiscalité locale

La commune ne dispose pas de moyens humains et matériels dédiés à la fiscalité. Elle est dotée d'un trésorier communal nommé par le ministère des finances et dont le rôle principal est la gestion comptable et financière de la commune. Sur le pan fiscal, il est chargé uniquement du recouvrement de la taxe foncière et d'assainissement. En effet, c'est la direction des impôts de la wilaya et les receveurs communaux qui sont chargés des recouvrements et de la perception ; Les élus locaux (APC, APW) n'ont pas de réelles prérogatives concernant la fiscalité locale. La décentralisation de la fiscalité est indispensable même pour diversifier les ressources financières des collectivités et responsabiliser les élus dans le recouvrement des recettes. L'ambiguïté et la confusion de la responsabilité entre l'administration locale et les élus ont freiné le développement et aggravé les déficits des collectivités. On n'hésite pas à faire des griefs aux élus quant au

faible recouvrement de certaines taxes (foncières, ordures ménagères, environnement, assainissement, séjour, enseignes publicitaires, voiries...etc), mais oublient que les outils et instruments en amont du recouvrement font défaut à l'instar de l'identification de la propriété du foncier, de l'habitation, les textes juridiques claires, la réquisition de la force publique par le président d'APC...etc.

3. Etude de cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

3.1. Contexte de l'étude et méthodologie

a) présentation du contexte de l'étude

Située au nord centre de l'Algérie, Tizi-Ouzou est une wilaya côtière et montagnaise. Son chef-lieu est la ville de Tizi-Ouzou qui est à une centaine de Kilomètres de la capitale, Alger. Le territoire de la wilaya s'étend sur 2 957, 94km² avec 1.165.170habitants, soit 10,5% de la population de la région Nord-centre, dispersé sur 1505 villages dont la majorité est perchée sur des crêtes et des collines. La population qui habite dans les zones rurales représente 56% du total de la population soit 656.583 habitants (la wilaya de Tizi-Ouzou, année 2015). Elle est aussi classée dans la région centre du pays en deuxième rang en terme démographique après Alger. On relève aussi une forte densité démographique des villages situés dans les hautes montagnes de la Kabylie, en l'occurrence le massif du Djurdjura qui relie les trois wilayas à savoir : Tizi-Ouzou, Bouira et Bejaia. Les limites naturelles et géographiques de la Wilaya sont :

- Au nord : la mer méditerranée ;
- Au sud : la chaîne cristalline du Djurdjura ;
- A l'est : le massif de l'Akdafou ;
- A l'Ouest : des collines et des vallées.

b) Organisation institutionnelle et administrative

L'organisation administrative de la Wilaya a évolué depuis l'indépendance à travers la création de nouvelles Daïrates et de nouvelles Communes. Le dernier découpage administratif date de février 1984 (loi n°84-09 du 4 février 1984 relative à l'organisation territoriale du pays) a organisé le territoire de la wilaya de Tizi-Ouzou en 67 Communes et 21 Daïrates

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

Table N°01 : Désignation des Daïrates et leurs superficies

DAIRA	NBRE DE COMMUNES	SUPERFICIE	
		KM2	%
TIZI OUZOU	1	102,36	3,46%
A. EL HAMMAM	4	144,89	4,90%
AZAZGA	5	360,27	12,18%
AZEFFOUN	4	319,01	10,78%
BENI DOUALA	4	102,35	3,46%
BENI YENNI	3	82,74	2,80%
BOGHNI	4	122,13	4,13%
BOUZEGUENE	4	209,97	7,10%
D.BEN KHEDDA	4	172,23	5,82%
D. EL. MIZAN	4	239,21	8,09%
L.N.IRATHEN	3	86,73	2,93%
IFERHOUNEN	3	84,47	2,86%
MAATKAS	2	66,15	2,24%
MAKOUDA	2	92,37	3,12%
MEKLA	3	129,25	4,37%
OUACIFS	3	74,99	2,54%
OUADHIAS	4	139,54	4,72%
OUAGUENOUN	3	141,21	4,77%
TIGZIRT	3	166,38	5,62%
TIZI GHENIFF	2	76,91	2,60%
TIZI RACHED	2	44,79	1,51%
TOTAL WILAYA	21	2 957, 94	-

Source : DPAT Tizi-Ouzou, 2015

c) Méthodologie

Nous avons dans le cadre de cette étude utilisé une démarche axée sur un recueil des données au niveau des institutions publiques et des collectivités locales de la Wilaya de Tizi-Ouzou. Nous avons fait des entretiens avec une dizaine de présidents d'APC, des élus APC et APW, des cadres de la direction de la programmation et du suivi budgétaire (DPSB), et le directeur de l'administration locale (DAL). Nous avons surtout exploité les données de ces dernières directions, ainsi que celles de la commission économie et finances de l'APW. Le choix des communes est basé sur des spécificités géographiques et le niveau du développement. Il s'agit de communes situées dans les hautes montagnes comme Bouzeguene et Ain el Hammam, et des communes du chef-lieu de daïra comme Azazga et des communes du littoral comme Tizirt.

Nous avons donc tenté durant l'année 2021 à l'aide d'un guide d'entretien semi-directif répondre à plusieurs questions notamment celles concernant les prérogatives des élus et leur rôle dans les actions du développement locales, la situation financière des collectivités, le rôle des plans communaux du développement (PCD), la situation des dépenses d'équipement, le niveau de consommation des PCD, les retards dans la réalisation des projets PCD, le rôle de l'administration locale, les problèmes rencontrés dans la consommation des budgets destinés aux écoles primaires, les oppositions des citoyens, les blocages internes dans les délibérations des assemblées et enfin le recouvrement de la fiscalité locale.

Nous avons pu récolter des données financières et budgétaires que nous analyserons ci-après.

3.2. Situation financière des communes de la Wilaya

Nous avons relevé que la wilaya de Tizi-Ouzou a cumulé **au début de l'année 2020** environ **1643 opérations PCD**, avec une autorisation de programme globale de **6.169.376.000,00 DA**.

En effet, le montant des dépenses cumulées enregistrées sur ces opérations est de l'ordre de **2.097.951.250,00DA** pour un taux de consommation de seulement de **34%** soit un reste à réaliser de **407142470 DA**. Cela montre un taux de consommation global très faible pour les 67 communes de la wilaya. Le taux de consommation varie d'une commune à une autre d' et d'une année à une autre depuis 2012. Par ailleurs, il faudrait

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

souligner que ce cumul des opérations concerne des PCD très anciens dont certains remontent à l'année 2011 (Voir tableau N°02).

Figure N°3 : Cumul du reste à réaliser dans les PCD de la Wilaya de TO de 2011 à 2020

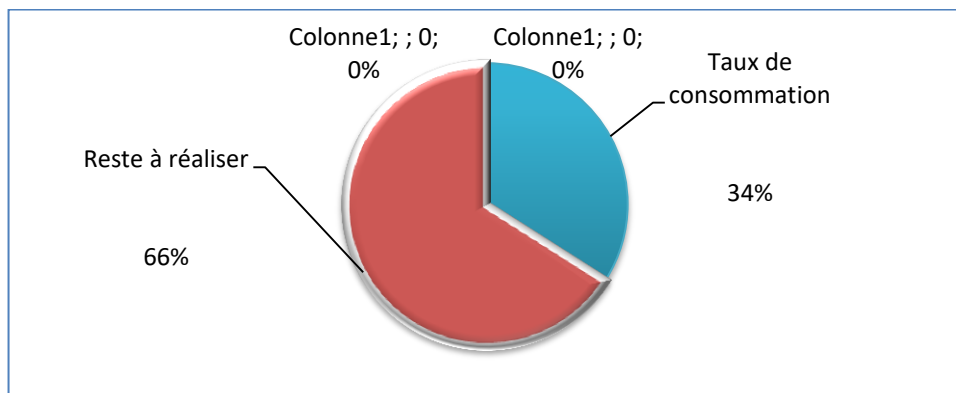


Tableau N°2 : cumule des opérations PCD vivante de l'année 2011 au 31/12/2020

Unité En milliers de DA

Année	SITUATION FINANCIERE				
	Nb Ops	Montant de l'AP	Dépenses cumulées	Reste à réaliser	Taux Cons
2012	13	508 913	335 791	173 122	66%
2013	56	288 195	122 969	165 227	43%
2014	31	148 320	38 327	109 993	26%
2015	49	266 480	111 056	155 424	42%
2016	51	161 933	87 230	74 703	54%
2017	115	436 151	188 598	247 553	43%
2018	219	815 232	345 212	470 021	42%
2019	448	1 638 996	532 692	1 106 304	33%
2020	419	1 023 767	158 644	865 123	15%
TOTAL	1 408	5 315 121	1 925 654	3 389 467	36%

Source : la direction de la planification et de suivi budgétaire de la Wilaya.

Nous pouvons remarquer que l'année 2020 a enregistré le taux le plus bas depuis 2012 en termes de consommation des PCD avec seulement 15%

de consommation sur les 419 opérations inscrites et d'une autorisation de programme de 1 023 767.000,00 DA. La majorité des présidents d'APC et des élus a affirmé que cela est justifié par la situation sanitaire marquée par la pandémie de la Covid-19. Quant à l'année 2019, elle a été également une année exceptionnelle marquée par des manifestations populaires dénommées le *hirak*. C'est une année qui a enregistré un taux de consommation de seulement 33% des 448 opérations PCD avec une autorisation de programme de 1 638 996.000,00DA. Les élus et certains responsables de l'administration locale ont aussi mis en avant cette conjoncture comme facteur ayant freiné le niveau de réalisation des PCD, étant donné qu'un large mouvement de grève cycle des fonctionnaires de collectivités locales a marqué cette période.

Par ailleurs, nous nous sommes basés dans notre enquête sur les années avant 2019 pour mieux appréhender les facteurs qui freinent la réalisation des opérations de développement où qui en constituent des obstacles à la gestion des collectivités locales.

Il en ressort après avoir effectué une cinquantaine d'entretiens ayant touchés une dizaine de commune répartie sur les chefs lieu de daïra, les communes de haute montagne et les communes de la côte maritime que les raisons de la faible consommation des budgets et des opérations PCD se résument comme suit :

- A) **Des oppositions des citoyens ou des comités de village :** ces oppositions sont généralement liées à la contestation des choix des terrains d'implantation des équipements publics, les tracés pour les chemins communaux, les réseaux électriques et du gaz, des conflits des villages, la nature de l'opération, les priorités des villageois ...etc. c'est la majorité des élus et des responsables administratifs qui a évoqué ce problème des oppositions comme facteur majeurs des retards dans la consommation des budgets ;
- B) **Faible maturation des études d'avant projets :** il est d'ailleurs remarquable que plusieurs projets PCD sont à l'arrêt à cause de besoin de réévaluation financière et des erreurs dans les études techniques ;

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

- C) Faible concertation préalable avec les comités de villages et les associations ;
- D) Faible dotation financière des autorisations de programme(AP) et besoin de réévaluation financière ;
- E) Conflits entre les élus et l'administration (chef de daïra, directions de wilaya) ; des conflits liés à la confusion dans les prérogatives et la faible décentralisation des décisions ;
- F) Conflits entre les élus de l'assemblée : des conflits généralement opposants les partis politiques entre eux ;
- G) Fermeture récurrente des sièges des APC par les citoyens ce qui fraient l'instruction des dossiers ;
- H) Faible encadrement des services techniques en ingénieur et techniciens supérieurs spécialisés ;
- I) Faible coopération des contrôleurs financiers et les retards dans les visas
- J) Faiblesse dans l'encadrement administratif des communes notamment pour le poste du secrétaire général : plusieurs communes n'ont pas des secrétaires généraux qui ont l'expérience et le grade répondant aux exigences de cette fonction ;
- K) Faible décentralisation dans le choix des PCD : une nomenclature des opérations PCD (le décret exécutif n° 98-227 du 13 juillet 1998 et l'arrêté interministériel du 21 février 2013) est fixée par l'administration centrale, ce qui ne donne pas aux élus la liberté de choisir des opérations qui répondent prioritairement aux besoins de certains villages.

3.3 Déséquilibre financier structurel des communes

La majorité des 67 communes de la wilaya de Tizi-Ouzou dépendent des dotations financières de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL) et du budget de wilaya. En effet, même pour leur fonctionnement, des subventions d'équilibre pour le paiement des salaires des fonctionnaires notamment sont sollicitées de manière récurrente.

La majorité des communes dégagent aussi un prélèvement très faible pour la section investissement (soit un prélèvement obligatoire représentant les 10% du budget total). Les recettes fiscales des communes qui sont dominées principalement par la taxe sur l'activité professionnelle (TAP) et la TVA sont très loin de satisfaire leurs besoins de fonctionnement et d'équipement. Les revenus du patrimoine ne représentent qu'une ressource insignifiante dans le budget à cause d'une faible valorisation économique des biens communaux. Les initiatives économiques génératrices de ressources fiscales sont également rares dans la majorité de communes. Pour améliorer le cadre de vie des citoyens et réaliser des aménagements et des Equipements publics, elles comptent en quasi-totalité sur les dotations financières centrales et les PCD. Cela, est considéré d'ailleurs comme un acquis par les élus et peut expliquer en partie, l'assistanat financier qui s'est développé durant des décennies au niveau des collectivités locales algériennes et leur dépendance quasi-chronique du budget de l'Etat. Cette dépendance a favorisé l'aléa moral et le désengagement de certains élus de règles de la bonne gouvernance, d'autant plus qu'elle n'incite pas ces derniers à faire preuve d'une rigueur dans la gestion financière communale et d'une obligation de résultats. Pour certains élus les dotations financières sont garanties annuellement par l'Etat et qui vient souvent comme porteur de fonds en dernier ressort pour effacer les dettes et les déficits budgétaires.

4. Conclusion

Nous pouvons dire que le développement local est avant tout l'engagement et l'implication effective des acteurs locaux (Moussaoui, 2014, p. 122). Il se base sur une approche de développement inclusif en partant du bas qui prend en considération les réalités économiques et socioculturelles spécifiques à chaque territoire et qui, également, mobilise les ressources et les énergies locales (PECQUEUR, (2000, p. 132). Nous ne pouvons pas, certes, nier l'existence d'actions du développement local programmées par les pouvoirs publics et les élus locaux dans toutes les communes et Wilaya du pays, mais souvent ces opérations dites du développement local comme les plans communaux du développement (PCD) sont émiettées et réduites réellement à la satisfaction des

Collectivités locales en Algérie :entre déséquilibre financier structurel et faible efficacité dans la consommation des plans communaux de développement : Cas de la Wilaya de Tizi-Ouzou

préoccupations urgentes et vitales des citoyens à l'exemple de l'eau potable, assainissement des eaux usées, aménagement et revêtement des chemins...etc. D'ailleurs, même ces opérations des PCD sont régies par une nomenclature bien définie que les élus de l'assemblée populaire communale doivent respecter. Autrement dit, les élus ne peuvent initier ou proposer des opérations que dans le cadre de la liste prévue par cette nomenclature. Nous avons, d'ailleurs, à travers cette étude, constaté que même les opérations des PCD ne sont pas réalisées dans les délais contractuels et le taux de consommation des crédits de paiement (CP) n'a été que de 36% durant la période allant de 2012 à 2020. C'est également le même cas pour les opérations centralisées du développement, les plans sectoriels du développement (PSD) et les subventions accordées par la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL). Ce qu'il faudrait retenir c'est que l'approche du développement en Algérie est très fortement centralisée et le champ d'actions locales est réduit dans les textes juridiques et très peu définie dans les politiques publiques de l'Etat. Cette réalité explique, d'une part, un certain désengagement des élus dans la gestion rigoureuse des finances locales, mais aussi un déséquilibre structurel de budgets des collectivités locales qui dépendent quasi-totalement de l'Etat. La majorité des communes de la wilaya Tizi-Ouzou ont sollicité en 2020 des subventions d'équilibre pour pouvoir prendre en charge des salaires des fonctionnaires. Or, dans la section équipement de leurs budgets nous avons remarqué que certaines communes ont cumulé des dizaines de milliards de centimes non dépensés dans le cadre des PCD. Nous pouvons affirmer donc qu'on partit nous avons pu vérifier nos premières hypothèses au niveau de la majorité des communes de la Wilaya de Tizi-Ouzou, mais il serait encore plus intéressant d'approfondir cette étude et de l'élargir à toutes les wilaya du pays pour pouvoir mieux appréhender cette situation, analyser leurs propres contextes et surtout aborder des aspects liés aux ressources financières locales et la perspective de leur mobilisation par les assemblées élues.

Bibliographie

- Achir, M. (2016., 06 16). il faut donner la perception de la fiscalité aux élus locaux. *e quotidien Elwatan*; , p. algerie.
- Achir, M., & AMOKRANE, A. (juin 2016 N°02/201, 06 14). Régulation citoyenne et financement solidaire du développement en Kabylie : Cas du village Iguersafene ». *Revue algérienne des sciences juridiques et économiques et politiques* , ENAG, p. 123.
- écrit, & n°95. (s.d.). *attributions et les règles d'organisation et de fonctionnement des services de la réglementation des affaires générales et d'animation locale*.
- JORADP N°82, d. 3. (s.d.). *article 17 de la Constitution algérienne démocratique et populaire*. 2020.
- JORADP, n. 6.-0. (1967). *code communal est la première réforme administrative* . alger.
- Moussaoui, K. &. (2014). Moussaoui, K. & Arabi, K. (2014). *Le rôle des collectivités territoriales d Le rôle des ans le développement local à l'ère des réformes en Algérie. Le cas des communes de Bejaia*. Récupéré sur <https://doi.org/10.7202/1041608ar>
- N°11-10, l. (s.d.). *relative à la commune et loi N°12-07 relative à la wilaya*.
- PECQUEUR, B. ((2000). *Le développement local*,. Paris: Syros/Alternatives Économiques.
- rapports, & MF. (2022). *Ces données sont tirées des différents rapports de conjonctures du ministère des finances et des organisations financières internationales comme le FMI et la Banque Mondiale*. Alger: ministère des finances.
- Zouaïmia, R. (2002, ., 06). l'introuvable pouvoir local . , *Insaniyat*, N°16, p31., p. Alger.