

La décentralisation du vote de l'impôt local état des lieux et perspectives à mettre en œuvre

D. DJAFRI Omar¹

D.TALEB Mohammed Amine²

SEBAI Nouredine³

INTRODUCTION :

La réforme du financement des collectivités locales est un enjeu démocratique, elle doit rétablir le lien entre élus et citoyens en prenant davantage en compte leur expression directe. Grâce à une décentralisation fiscale, les collectivités se retrouveront plus autonomes et dotées de ressources plus flexibles qui leur permettront de faire face aux éventuelles exigences. La rénovation de la décentralisation fiscale s'appuie tout d'abord sur la modernisation des bases d'imposition.

La complexité dans la définition de l'assiette, les modes d'évaluation des impôts et taxes, la difficulté de mettre en place au niveau local une instrumentation adaptée et on peut ajouter à cette liste, le peu de recensement des immeubles bâtis et non bâtis et des terres agricoles, ont suscité un rendement médiocre du recouvrement des impôts et taxes propres aux collectivités locales.

Dans notre pays, ce sont les services du ministère des finances qui établissent l'assiette, émettent les rôles et assurent le recouvrement. Dans la plupart des cas, ces services de l'État n'ont pas de relations contractuelles avec les collectivités locales pour lesquelles ils sont censés travailler. Ces dernières n'ont guère de possibilité de réaction en cas d'insuffisance de performance de la part des services du ministère des finances.

Notre intervention aura pour principal objectif d'assurer une meilleure adaptation des besoins croissants d'ordre économique, culturel et social et ce, pour mettre le cap sur le rôle des collectivités afin qu'elles participent à la mise en œuvre des politiques nationales et contribuent de ce fait à la

¹ Doctorant en Management des Organisations Université Abou Bekr BELKAÏD Tlemcen

² Doctorant en Management des Organisations Université Abou Bekr BELKAÏD Tlemcen

³ Enseignant associé à l'Université de Tlemcen Direction des impôts de Tlemcen

réalisation des objectifs de développement national. A ce titre, l'État doit soutenir l'exécution locale des politiques nationales et a le devoir d'assurer une péréquation fiscale adéquate entre les collectivités locales.

Nous proposons dans cet article, un renforcement des compétences régionales, ces dernières, représenteront le cœur de la stratégie du développement territorial.

A cet égard, nous allons développer notre travail en deux parties, la première expose un état des lieux sur la situation actuelle de l'impôt local en Algérie, la seconde présente les perspectives à mettre en œuvre pour mieux s'engager sur la voie de la décentralisation administrative et fiscale.

1. État des lieux :

Avant de faire un État des lieux sur la situation actuelle de l'impôt local en Algérie, nous allons, dans un premier temps, citer quelques impôts locaux ou des impôts dont une partie revient aux collectivités locales, car il y a une multitude de taxes qui alimentent le budget communal et qui forment la base de l'organisation financière, économique et social des Communes. Donc, la précision en matière de prévision des recettes fiscales est très importante. Ensuite, nous allons aborder la relation qui existe entre l'État et les Collectivités locales.

1.1. Ressources fiscales de la commune :

a) Impôts et taxes revenant exclusivement aux Collectivités locales :

Il faut noter qu'il existe (02) deux taxes qui sont perçues exclusivement au profit des communes :

- ✓ TFPB et TFPNB ;
- ✓ Taxe d'assainissement.

b) Impôts et taxes revenant en grande partie aux Collectivités locales :

Il y a une taxe dont la Commune perçoit une part très importante, en l'occurrence, la Taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP). Le législateur a interdit la centralisation de cette taxe et par conséquent oblige le contribuable à payer les droits dans la commune où est réalisé le chiffre d'affaires (Grabat, 2000).

c) Impôts et taxes revenant partiellement aux Collectivités locales :

Des quotes-parts de ces impôts et taxes sont affectés aux communes, parfois avec des pourcentages élevés comme l'I.F.U. Les autres recettes fiscales sont toutes aussi importantes, et on retrouve notamment :

- ✓ T.V.A,
- ✓ Impôt sur le patrimoine,
- ✓ Vignette automobile,
- ✓ Taxe l'enregistrement (Droit de Timbre, Taxe d'Affichage, etc.),

Tableau 1 : les différentes taxes revenant aux budgets des Collectivités locales

Nature de la Taxe	Part État	Part Commune	Part Wilaya	Part FCCL*	Autres	Totaux
T.A.P		65%	30%	5%		100%
Taxe Foncière		100%				100%
Taxe Assainissement		100%				100%
Taxe Habitation					100%	100%
T.V.A	85%	05%		10%		100%
I.F.U	50%	40%	05%	05%		100%
Impôt sur le Patrimoine	60%	20%			20%	100%
Vignette Auto	20%			80%		100%

Source : Benzerari (2008).

Les finances locales ont été longtemps liées au budget de l'État et le principal impôt local demeure, l'Impôt Foncier, seulement les constructions illicites et autres déviations donnent un rendement très faible.

1.2. Relation financière entre l'État et les Collectivités locales :

Plusieurs recherches ont abordé cette relation, parmi elles celle de Joumard et Kongsrud (2003), selon ces derniers, les facteurs qui déterminent la relation financière entre l'État et les Collectivités locales sont à la fois économiques et surtout politiques et ont des origines nationales et internationales.

Au niveau macroéconomique, il s'agit d'une volonté de faire participer les autorités locales à l'effort d'assainissement budgétaire et de répartir la charge représentée par le vieillissement de la population, qui se traduira par une augmentation des dépenses nationales et locales sans accroissement des ressources disponibles.

Le phénomène de la mondialisation a lui aussi eu un impact, le développement de la coopération internationale ayant pour contrepartie une tendance à la décentralisation sous l'effet du développement de l'identité culturelle à l'échelon local et régional. De ce fait, la dimension politique du courant décentralisateur est tout aussi importante que les facteurs économiques pour comprendre l'évolution des relations entre les autorités centrales et les collectivités territoriales.

En Algérie, Cette relation est marquée par une centralisation de l'impôt local. Cela se voit à travers les choix de l'administration fiscale de systématiser les retenues à la source et qui font que la fiscalité locale a peu de chances de voir le jour à moyen terme. Les autorités locales se contentent pour l'instant de recevoir leurs quotes-parts des revenus fiscaux à travers les dotations budgétaires.

A cet effet le ministre de l'intérieur a estimé que le déficit budgétaire des communes est du notamment à la centralisation des activités économiques, qui a conduit à :

- Une distribution inéquitable de l'assiette fiscale ;
- L'endettement répétitif des CL en dépit des différentes opérations d'assainissement engagées ;
- La faiblesse du rendement des biens locaux qui ne dépasse pas les 7% des ressources locales des Collectivités locales.

Cette situation illustre un malaise de plus en plus important au sein des Assemblées Communales qui déplorent la perte de ces ressources nécessaires à l'exécution des programmes de développement local. Il reste,

en effet, beaucoup à faire dans ce domaine afin de sortir ces communes de la situation dans laquelle elles se retrouvent.

1.3. Situation actuelle de l'impôt local en Algérie :

a) Un manque flagrant dans la perception de l'impôt local :

Selon le chef d'une daïra très importante, les communes qui relèvent de son autorité déplorent un manque flagrant dans la perception de l'impôt local. Malgré qu'elles englobent beaucoup d'activités, ces communes ne bénéficient pas de la fiscalité y afférente. Il y a une grande inadéquation.

En effet, il y a des daïras qui abritent un nombre très important d'activités économiques, industrielles et commerciales, telles que : des zones industrielles, des marchés de gros de fruits et légumes, des hôtels ainsi qu'un nombre important d'activités d'agroalimentaires. Mais ces activités qui sont, en principe, génératrices de rentrées subsidiaires et salutaires pour les communes, ne sont pas perçues par ces Collectivités locales.

b) Un manque de civisme

Un manque de civisme de la part du citoyen résultant du non-paiement de certains impôts dont celui relatif à l'enlèvement des ordures ménagères est de plus en plus courant. En effet pour les citoyens, la propreté de la cité n'est pas leur affaire mais celle de l'État. C'est dire le fossé qui existe dans la perception de la définition de l'impôt. C'est peut-être à ce niveau que les efforts de l'administration doivent être faits. Un bon début pour que les Algériens puissent comprendre pourquoi ils doivent contribuer au budget de l'État mais aussi au développement de leur communes.

La dépendance de l'Algérie aux revenus des hydrocarbures et la généralisation de la retenue à la source sont aussi, deux éléments, qui font que l'Algérien ne se sent pas contribuable.

c) Une faiblesse des ressources humaines locales :

Le ministre de l'intérieur a souligné dans le même contexte la « faiblesse des ressources humaines locales et son incidence négative sur la modernisation de la gestion des structures », affirmant de ce fait que « toute réflexion ou conception d'un plan de financement des Collectivités Locales ne saurait se limiter au seul volet financier mais qu'elle devait prendre en considération tous les paramètres qui l'entourent ».

Les amendements futurs des codes communaux et de wilaya ne risquent pas d'introduire des nouveautés en la matière. La difficulté résidera dans la délégation d'une partie des attributions centrales en faveur des institutions déconcentrées. Tout comme il sera difficile de déterminer les assiettes et les taux pour des assemblées pas toujours dotées des compétences nécessaires.

A travers cette première partie de notre travail, nous avons constaté que la décentralisation de l'impôt local est devenue nécessaire pour notre pays et c'est ce que nous allons démontrer durant cette deuxième partie.

2. Les perspectives à mettre en œuvre aidant à la décentralisation fiscale :

La nécessité de l'autonomie budgétaire, l'interdépendance fiscale et la définition d'un champ fiscal propre aux collectivités locales, semble très importantes pour mieux s'engager sur la voie de la décentralisation administrative et fiscale. La réforme en termes de création de communes supplémentaires et l'affectation des responsabilités est préconisée le fait qu'il existe une quasi exclusion des Collectivités Locales à la faveur du développement national.

2.1. Qu'est ce que la décentralisation fiscale ?

On entend par « décentralisation du vote de l'impôt local », chaque collectivité locale doit adopter un comportement non-coopératif de fixation du taux d'imposition afin d'avoir une autonomie de la décision fiscale dont le but est d'améliorer les ressources fiscales des Collectivités Locales emmenant au développement local.

a) Définitions :

« La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité ».

La déconcentration est une notion bien distincte ; « elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est à dire aux

préfets (walis), aux directeurs départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés »¹.

« La décentralisation est un mouvement qui consiste à prendre des décisions au plus près des réalités locales et des citoyens ».

b) Objectifs de la décentralisation fiscale :

L'objectif de la décentralisation est d'optimiser la qualité du service public en rapprochant le processus de décision des citoyens. De ce fait, Les collectivités Locales doivent jouer efficacement leur rôle en assumant les compétences qui leur ont été transférées par l'État et en modernisant le service public.

1. Favoriser une meilleure mobilisation de l'épargne locale :

Un des objectifs liés à la décentralisation est de favoriser une meilleure mobilisation de l'épargne locale. Le seul problème qui se pose est celui de la faible fiscalisation nationale et locale. La mise en œuvre d'une instrumentation à la disposition des collectivités locales pour apprécier le potentiel de la fiscalité locale et se fixer des objectifs réalistes de mobilisation doit figurer parmi les priorités d'action dans ce mouvement.

2. Equilibrer la mise en œuvre des investissements publics :

La décentralisation met à l'ordre du jour la prise en compte de l'espace dans l'exécution des politiques sectorielles définies au niveau national. Un objectif raisonnable serait de viser à atteindre un poids des collectivités locales dont la dépense publique locale serait de nature à contribuer à la relance des économies locales.

3. Assurer une meilleure péréquation entre CL :

Les règles d'équilibre applicables aux budgets locaux doivent être prises sérieusement, les collectivités qui dépensent le plus sont généralement les collectivités les plus riches, qui, souvent, accueillent les populations les moins défavorisée. Dans le contexte économique et social actuel, cette inégalité doit être progressivement corrigée et prévue dans le programme de la décentralisation, elle constitue la clef de la maîtrise des finances locales.

¹ Définitions du site « assemblee-nationale.fr », le 20 avril 2012.

2.2. Comment peut-on arriver à la décentralisation fiscale ?

Seule une implication de l'ensemble des responsables concernés « État et CL » pourra faire l'objet d'examen attentif dans le cadre de la révision générale des finances publiques.

a) Etablir une nouvelle relation entre l'État et les collectivités :

Mettre en place une nouvelle relation, c'est faire en sorte que les responsables auront ensemble à se déterminer sur ;

1. Les outils à mettre en commun :

A partir des informations gérées par le ministère des finances en ce qui concerne les répartitions financière de l'État, sont élaborées les synthèses destinées à permettre une compréhension des évolutions des finances locales. Il est important aujourd'hui d'établir un cadre financier global d'où la réponse à la question « qui paye combien et à qui ? ».

2. Des objectifs à partager :

Il faut rappeler que la recherche d'une nouvelle responsabilité politique est à l'ordre du jour, requise de la part des élus locaux, ces derniers, revendiquent une attitude de partage de la part des représentants de l'État, définissent les objectifs dont le but de mesurer les impacts et corrigent les éventuelles disfonctionnements, aussi, prendre en compte le temps qui va être mis à la disposition des responsables, afin de mener une refonte des relations financières entre acteurs publiques. Cela, nécessite une réflexion et un suivi rigoureux d'une réforme des finances publiques.

3. Un dialogue à établir :

Une synthèse qui a été proposée par le groupe de travail de Terra Nova¹ le 17 Mai 2011, qui a consisté sur l'affirmation suivante, « *La décentralisation a constitué un réel progrès pour notre pays en rapprochant*

¹ Terra Nova est un think tank progressiste indépendant ayant pour but de produire et diffuser des solutions politiques innovantes, en France et en Europe.

les centres de décision du peuple, en améliorant la gestion des services publics de proximité, ou encore en dotant les collectivités locales de réelles capacités à jouer un rôle d'amortisseur de la crise et de relance de la croissance ». Il s'agira donc, aussi bien de procéder à recréer une certaine corrélation entre l'État, CL et citoyens, que de s'assurer de la pertinence des circuits financiers adoptés entre les divers opérateurs publics.

b) Evaluer rigoureusement les modalités de sa mise en œuvre :

A cet égard, quatre questions préjudicielles peuvent être soulevées :

- Comment inciter et motiver les Collectivités Locales en vue de développer des ressources nouvelles, au lieu d'attendre le règlement de leurs problèmes financiers de la seule augmentation des transferts émanant du budget de l'État ?
- Comment refondre le système actuel pour distinguer de façon nette les impôts centraux et les impôts locaux ?
- Comment les Collectivités Locales vont promouvoir les actions de développement local afin d'offrir des prestations de service public de qualité ?
- Comment élargir les bases taxables et orienter leurs efforts vers la promotion d'activités génératrices de revenus ?

En d'autres termes, il s'agira de revoir comment rendre les Collectivités Locales en mesure de disposer de moyens financiers suffisants et ce, pour faire face aux éventuelles exigences, aussi, comment les amener à les gérer judicieusement pour offrir des meilleures prestations administratives, économiques, sociales et culturelles répondant aux besoins prioritaires des citoyens.

L'évolution de la gestion des finances locales qui ne prendrait pas en charge les réponses adéquates à ces questionnements, ne pourrait avoir que des effets limités ou, à tout le moins, donner lieu à des palliatifs illusoires.

2.3. Avantages et inconvénients de la décentralisation fiscale :

a) Avantages de la décentralisation :

On peut énumérer les principaux avantages d'une décentralisation dans les points suivants :

- ❖ Promouvoir la concurrence entre les Collectivités Locales le fait quelles puissent adopter des comportements stratégiques et que leurs

décisions concernant le choix du niveau de taxe locale influencent celles des autres collectivités.

- ❖ Accroître la capacité des collectivités territoriales à répondre aux besoins de leurs concitoyens en matière de services publics, ceci, va permettre de recréer une économie créatrice d'emplois aidant à reconstruire une société plus solidaire ;
- ❖ Garantir le pacte national de cohésion sociale et territoriale en améliorant la démocratie locale, permettant la participation des citoyens aux décisions qui leur concernent.
- ❖ La fiscalité deviendrait éventuellement un enjeu électoral.

b) Inconvénients de la décentralisation :

On peut énumérer les inconvénients qui pourraient être produit lors de la décentralisation dans les points suivants :

- ❖ La mauvaise structuration de l'administration centrale et le manque de compétences au niveau des collectivités territoriales ;
- ❖ L'imperfection de l'organisation des collectivités locales et la diversité des élus locaux.
- ❖ Absence de transparence dans l'administration des impôts confiés à l'administration locale ;
- ❖ La non prédictibilité due à l'absence d'information et de planification, tant du côté de l'autorité que du côté du contribuable ;
- ❖ Absence de compétence et de capacité dans la collecte des impôts ;
- ❖ Absence d'effort et d'initiative dans la collecte des impôts à cause d'une large dépendance de l'autorité locale aux transferts venant du gouvernement central ;
- ❖ Le manque de suivi qui peut conduire à la corruption et au détournement;
- ❖ L'absence d'informations détaillées sur le budget n'encourage pas une gestion saine des Finances publiques.
- ❖ Risque de gaspillage des deniers publics.
- ❖ D'où la limite considérable de la participation des citoyens à la prise de décision.
- ❖ Le manque de cadres techniques et de moyens matériels modernes nécessaires pour le travail de contrôle de la Cour des comptes.

Les inconvénients engendrés par la décentralisation sont donc nombreux, cela, ne veut pas dire que le problème réside dans ce mouvement, cependant, l'environnement dont on va l'appliquer qui est à revoir.

Suggestions et recommandations :

- Développer une politique de décentralisation fiscale claire permettant aux entités locales de maximiser les recettes;
- Préparer des lois claires régissant les impôts locaux y compris l'impôt sur la propriété.
- Développer les manuels de procédures relative à la perception des impôts et taxes pour les entités locales et établir une liaison permanente entre les administrations fiscales ;
- Créer un forum de discussion des questions relatives aux impôts, entre l'Administration fiscale locale, le secteur privé et l'administration fiscale ;
- Programmer la formation des agents de l'administration fiscale locale pour éradiquer le problème de capacité limitée.
- Redynamiser les efforts de la Cour des comptes, dans le but de renforcer le contrôle des Finances publiques. Cette initiative devrait être également accompagnée de moyens humains adéquats.

CONCLUSION :

Les ressources financières des collectivités locales doivent être liées à des décisions nécessairement décentralisées, cela, suppose un transfert de certains pouvoirs du gouvernement central aux élus locaux afin qu'ils veillent à une utilisation scrupuleuse des finances locales pour lesquels les budgets sont votés.

Nous sommes favorables à une nouvelle loi qui reviendrait sur les dispositions les plus décentralisatrices, aussi, à la création d'un conseil territorial afin de mener une réforme des finances locales.

Enfin, nous croyons que la décentralisation fiscale sera un progrès démocratique local et une amélioration de la gestion publique territoriale pour l'optimisation des ressources financière des collectivités locales.

LISTE D'ABREVIATIONS

CL	Collectivités Locales
DF	Décentralisation Fiscale
FCCL	Fond Commun des Collectivités Locales
IFU	Impôt Forfaitaire Unique
TF	Taxe Foncière
TAP	Taxe sur l'Activité Professionnelle
TFPB	Taxes Foncières sur les Propriétés Bâties
TFPNB	Taxes Foncières sur les Propriétés Non Bâties
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée

BIBLIOGRAPHIE :

- Benzerari Med Rachi, (2008, janvier), La fiscalité locale, Grand Maghreb : Economie & société – Gestion des Collectivités locales.
- Commission Ad-Hoc «Finances Locales», conseil national économique et social, (2001, juin), " L'évolution à imprimer à la gestion des finances locales dans une perspective d'économie de marché ".
- Gilbert Guyet al, (2009/3), Les collectivités locales peuvent-elles restaurer leur capacité de financement ?, Les enseignements du modèle macroéconomique APUL, Economie & prévision, n° 189, p. 21-39.
- Graba Hachemi, (2000), Les ressources fiscales des Collectivités locales », Enag/Editions, Alger.
- Jaume Franquesa, Sergey Anokhin, Jino Mwaka, (2009), Explaining entrepreneurial transience: the role of local taxation policy", Advances in Entrepreneurship, Firm Emergence and Growth, Volume 11, Emerald Group Publishing Limited, pp. 193-224.
- Joumard Isabelle et Kongsrud Per Mathis, (2003/1), Les relations financières entre l'État et les collectivités locales, Revue économique de l'OCDE, n°36, p. 169-254.
- Philippe Valletoux, (2008, octobre), évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales, avis et rapports du conseil économique-social et environnemental, République Française, n°30.
- Richard Bird et François Vaillancourt, (1998), L'Actualité économique, vol. 74, n° 3, p. 343-362.