

Développer la fiscalité communale et améliorer la performance publique locale :
De la régulation à la stratégie financière de la commune
Developing municipal taxation and improving local public performance:
From regulation to a financial strategy for the municipality

Ali DEBBI (*)
Université de M'sila, Algérie

Résumé : La fiscalité locale demeure un objet de recherche qui suscite constamment le débat et qui a enregistré une nette évolution dans les dernières années. Cette thématique qui présente un centre d'intérêt pour les chercheurs en économie, en sciences juridiques et en sciences de gestion, nécessite davantage d'exploration. En effet, la plupart des recherches se focalisent sur l'aspect technique de l'impôt local : sa base, sa conception, sa valeur, son évaluation et son processus de recouvrement. Un autre volet de recherche s'oriente plutôt vers les aspects juridiques de l'impôt local et son poids dans la fiscalité de l'état. Or, nous pensons que cette thématique reste peu explorée dans l'approche managériale. Cette orientation de recherche pourrait mettre en évidence des variables appropriées au management public local.

Dans ce travail, nous traitons le rapport entre fiscalité locale et un concept fondamental du management public local : la performance publique locale. Nous expliquons d'abord comment nous pouvons évaluer l'activité fiscale et la santé financière de la commune et les principaux indicateurs qui en mesurent. Ensuite, nous définissons la performance publique locale. Enfin, nous montrons le rapport entre fiscalité locale et performance publique locale. Nous montrons les préoccupations de régulation chez le maire algérien qui s'oriente vers l'adoption d'une stratégie financière pour la commune. Mots clés : Management public local, Fiscalité locale, Santé financière, Performance publique locale, Indicateurs financiers, Régulation, Stratégie financière de la commune.

Mots clés : Management public local, Fiscalité locale, Santé financière, Performance publique locale, Indicateurs financiers, Régulation, Stratégie financière de la commune.

Jel Classification Codes : H71.

Abstract: Local taxation remains a research topic over which debate is still running. This research theme, that represents a focal point in economics, legal science and management science, requires further exploration. Indeed, most research has focused on the technical aspect of the local taxation: its base, design, value, assessment and collection process. Another strand of research is more interested in the legal aspects of local taxation and its contribution in the State tax. However, we believe that this subject remains largely unexplored in the managerial approach. This line of research could highlight the appropriate local public management variables.

In this paper, we discuss the relationship between local taxation and one basic concept of local public management which is: local public performance. We first explain how we can evaluate the tax activity and the financial health of municipality and the main indicators used to measure it. Next, we define local public performance. And finally, we show the relationship between local taxation and local public performance. We show also that the regulatory concerns of the Algerian mayor are moving towards the adoption of a financial strategy for the municipality.

Keywords: Local Public Management, Local Taxation, Financial Health, local public performance, financial indicators, Regulation, Financial Strategy of the municipality.

Jel Classification Codes : H71.

eMail : (*) : alidebbi@yahoo.fr

(*) : Chercheur associé au centre de recherche en gestion, Pau, France.

I- Introduction :

La fiscalité locale demeure un objet de recherche qui suscite constamment le débat et les interrogations chez la communauté des chercheurs. Cette thématique qui présente un centre d'intérêt pour les chercheurs en économie, en sciences juridiques et en sciences de gestion, nécessite davantage d'exploration.

En effet, la plupart des recherches se focalisent sur l'aspect technique de l'impôt local : sa base, sa conception, sa valeur, son évaluation et son processus de recouvrement. Un autre volet de recherche s'oriente plutôt vers les aspects juridiques de l'impôt local et son poids dans la fiscalité de l'état.

Or, nous pensons que cette thématique reste peu explorée dans l'approche managériale. Cette orientation de recherche pourrait mettre en évidence des variables appropriées au management public local. Les résultats seront plus intéressants notamment avec les nouvelles tendances du management public : the new public management.

Parmi les problématiques qui nécessitent plus d'analyse, celle du rapport entre fiscalité locale et un concept fondamental du management public local : la performance publique locale. Pour ce faire, nous expliquons d'abord comment nous pouvons évaluer la fiscalité de la commune et les principaux indicateurs qui en mesurent. Nous définissons par la suite la performance publique locale. Dès lors, nous pouvons montrer le rapport entre fiscalité locale et performance publique locale.

Nous répondons alors dans cette étude à la question suivante : quel rapport entre fiscalité locale et performance publique ? Nous nous interrogeons ainsi sur le rôle régulateur crucial du maire pour assurer la cohérence entre performance financière de la commune et la performance publique locale : les prémisses d'une stratégie financière locale.

II- Evaluer la santé financière de la commune :

Les responsables de la commune, les élus, se préoccupent en permanence de l'équilibre financier, et de la « santé financière » de leurs collectivités. Or, cette question ne concerne pas seulement les élus, mais elle présente la préoccupation de l'Etat, qui subventionne plusieurs activités locales. Nous abordons dans cette section l'expérience française en matière de suivi de la santé financière des communes, et puis les dimensions de cette performance.

II .1 Le suivi de la situation financière des communes : l'expérience française

Les communes comme toute organisation publique est régie par des lois et des règlements qui impliquent l'établissement des indicateurs. Les règlements préconisent souvent des indicateurs financiers et non financiers à destination des instances de contrôle externe. Ainsi, les communes et autres EPCI¹ en France appliquent les dispositifs de la loi ATR du 6 février 1992. Cette « vague » de réforme institutionnelle a apporté aussi une innovation dans la comptabilité : la M 14, ainsi que d'autres nouveautés liées au transfert des compétences avec le dernier acte de la décentralisation de 2003.

C'est dans le décret du 27 mars 1993, qui applique la loi ATR² du Février 1992, que le législateur français a introduit un ensemble des ratios sur l'endettement, les dépenses de fonctionnement, les assiettes fiscales et l'imposition, en fonction de la population. En outre, ce sont les Chambres régionales des comptes qui suivent en permanence ces ratios qui donnent une image générale sur la santé financière de la commune. En effet, les communes ont voulu par ailleurs dépasser cette logique de reporting, et développer des indicateurs financiers et non financiers, nécessaires au pilotage et au déploiement de la vision stratégique du conseil municipal³.

Les communes n'excluent pas l'utilisation des indicateurs opérationnels (nombre des usagers d'une piscine, nombre de repas dans une cantine) et on leur donne une importance identique à celle des ratios du décret 1993 qui contient des informations sur la santé financière de la

ville. Les communes françaises voulaient en fait pendre en considération avec une importance identique les différentes activités municipales dans ces différents types : interventions directes et indirectes, sous-traitances, externalisées ou coopérées, les activités des satellites, des associations, du bénévolat, etc.

Le Décret n° 93-570 du 27 mars 1993 pris pour l'application des articles 13, 15 et 16 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République Française, propose une batterie de ratios qui prétendent évaluer et suivre la situation financière de la commune. Il stipule que ces données synthétiques figurent en annexe au budget primitif et au compte administratif auquel elles se rapportent.

L'article 01 de ce décret liste ces ratios qui s'appliquent aux communes de 3500 habitants et plus, et qui présentent une synthèse des données sur la situation financière comme suit :

1. Dépenses réelles de fonctionnement/population ;

« Les dépenses réelles de fonctionnement s'entendent du total des dépenses de fonctionnement après déduction des dotations aux amortissements et aux provisions, du déficit de fonctionnement reporté, du prélèvement pour dépenses d'investissement, des travaux d'investissement en régie et des charges des services communs réparties entre services utilisateurs. Ce ratio envisage la mesure des dépenses de fonctionnement de la commune par habitant. Il reflète l'effort de la commune en matière de développement de son « appareil administratif et technique » pour mieux répondre aux besoins des citoyens. Ce ratio est censé mesurer les services rendus aux habitants.

2. Dépenses d'équipement brut/population :

qui se traduit par « Les dépenses d'équipement brut comprennent les acquisitions de biens meubles et immeubles et les travaux en cours ». Ce ratio évalue la deuxième mission de la commune qui complète la mission de fonctionnement, celle de l'investissement pour répondre aux besoins des citoyens.

3. Recettes réelles de fonctionnement/population :

En effet, et à travers la gestion des différents services communaux, la commune encaisse des recettes de fonctionnement. Ce ratio est important car il assimile la commune à une entreprise, en supposant qu'elle produit et qu'elle vend des services à des tarifs qui contribuent aux recettes de la commune. Selon la loi, « Les recettes réelles de fonctionnement s'entendent du total des recettes de fonctionnement, après déduction des réductions de charges, de l'excédent ordinaire reporté, et de la contribution des services utilisateurs aux charges des services communs.

4. Dotation globale de fonctionnement/population :

Ce ratio complète le ratio précédent car il confronte les recettes réelles aux dotations de fonctionnement. Si on admet l'assimilation indiqué supra, de la commune à l'entreprise, la comparaison entre les deux ratios va donner une image plus claire sur « le résultat d'exploitation » des services municipaux.

5. Encours de la dette/population :

La loi n'omet pas la question des dettes publiques, et oriente vers une mesure des dettes pour éviter le cumul continu insupportable. Il se calcul comme suit : « L'encours de la dette s'obtient par le cumul des emprunts et dettes à long et moyen termes ».

Par ailleurs, le législateur français estime que ces ratios ne suffisent pas pour les communes de grande taille. De ce fait, il fixe d'autres ratios qui s'appliquent aux communes de 10 000 habitants et plus :

6. Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement :

Pour mesurer le poids de la masse salariale dans les dépenses réelles, afin d'évaluer l'efficacité des agents communaux et l'effort de la commune en matière de réduction de la masse salariale.

7. Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement :

Complétant à ce qui est indiqué, ce ratio met sous tension la commune pour exploiter pleinement ces services communaux pour bénéficier des recettes réalisées dans l'élaboration du budget

8. Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement :

Dans la même logique qui vise l'assimilation de la commune à l'entreprise, ce ratio rappelle que l'équipement ne devrait pas être sans « retour sur investissement » (ROI). La commune se trouve contrainte de prouver.

9. Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement :

La commune devrait en fait suivre l'évolution des recettes de fonctionnement en liaison avec l'évolution des dettes, pour ne pas tomber dans le problème de l'endettement « son soutenu ».

Cette loi a inclus deux ratios qui affichent une importance accrue pour le management public et la finance locale :

10. Produit des impositions directes/population :

Il s'agit « des impositions directes comprenant le produit des quatre impôts directs locaux. Sont exclus les attributions des fonds national et départementaux de la taxe professionnelle et les versements provenant de la compensation par l'Etat des pertes sur les recettes attendues de ces impôts.

11. Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal :

Ce ratio se calcul comme suit : « Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal correspond au rapport entre le produit des contributions directes et le potentiel fiscal.

Ce dernier ratio est censé en fait évaluer le rapport avantage-effort de la gestion locale pour les usagers et les contribuables.

En effet, l'ensemble de ces ratios permettent de suivre la situation financière et mesurer la performance financière de la commune. Les chambres régionales des comptes en France procèdent à calculer ces ratios annuellement, et essayent de les interpréter et de connaître les circonstances et les facteurs qui en conditionnent.

Il paraît par ailleurs qu'il y aura des différences considérables dans les valeurs de ces ratios d'une commune à une autre, notamment, entre les communes grandes et riches, et les communes petites et pauvres. De ce fait, pour que les chambres régionales des comptes puissent tirer sens de ces ratios et déduire la performance financière de chaque commune, elles réalisent des comparaisons entre les communes similaires en matière de taille et de ressources. Les opérations de comparaison amènent à déduire des normes, des intervalles (maximum et minimum), et des standards qui facilitent le jugement sur la performance financière de chaque commune.

L'expérience française montre qu'une forte importance est donnée à la fiscalité locale (les deux derniers ratios) comme étant un déterminant central de la performance financière de la commune française. De ce fait, la compétence des maires pourrait être évaluée par sa capacité de développer les recettes fiscales dans leurs communes. Il nous semble que cette place importante est aussi accordée aux recettes fiscales dans les communes algériennes.

II .2 La fiscalité locale : principale ressource pour la commune algérienne

En effet, la commune algérienne comme la plupart des communes au niveau mondial, s'appuie sur des recettes fiscales pour financer ses différentes activités. Plusieurs statistiques

indiquent que la fiscalité locale constitue 90% des recettes des collectivités locales. De ce fait, et admettant que la commune se dote de la personnalité morale et de l'autonomie financière, elle doit trouver et développer des nouvelles sources de financement, hors fiscalité. Le code algérien de la commune 11-10, renforce cette réalité, et stipule que « la commune est responsable de la gestion des ressources financières qui lui sont propres. Elle est également responsable de la mobilisation de ses ressources ».

D'autre part, ce code délimite les sources de financement dans l'ensemble cité au-dessous, et invite les communes à développer ses ressources budgétaires. Selon l'article 170 du code « Les ressources budgétaires et financières de la commune sont constituées notamment par :

- Le produit de la fiscalité ;
- Les revenus de son patrimoine ;
- Les revenus des biens communaux ;
- Les subventions et dotations ;
- Le produit des dons et legs ;
- Les emprunts ;
- Les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune ;
- Le produit de concession des espaces publics, y compris les espaces publicitaires ;
- Le produit perçu en contrepartie des prestations diverses.

Plusieurs renvois sont inclus dans la loi qui indique que les modalités de gestion et de réalisation de ces ressources seront déterminées par la réglementation. Ainsi, l'acceptation par la commune des dons et legs en provenance de l'étranger est soumise à l'accord préalable du ministre chargé de l'intérieur. Ils sont inventoriés et budgétisés. Nous considérons que cette disposition est une nouvelle infraction de la décentralisation et de l'autonomie des collectivités territoriales.

Par ailleurs, et compte tenu de l'incapacité de plusieurs communes à couvrir leurs dépenses, la loi prévoit des aides de la part de l'Etat, notamment pour les communes en difficulté financière. L'article 172 du code de la commune stipule : « La commune reçoit des subventions et des dotations de fonctionnement, compte tenu, notamment :

- De l'insuffisance de son revenu par rapport à ses missions et attributions, telles que définies par la présente loi ;
- De l'insuffisance de la couverture des dépenses obligatoires ;
- Des sujétions liées à la prise en charge de situations de cas de force majeure, notamment, les catastrophes naturelles ou sinistres, tels que définis par la présente loi ;
- Des objectifs de niveau de satisfaction des besoins en rapport avec les missions qui leur sont confiées par la loi ;
- De moins-value des recettes fiscales de la commune, dans le cadre de l'incitation à l'investissement prévue par la loi de finances.

Les subventions de l'Etat à la commune sont destinées à l'objet pour lequel elles ont été attribuées. D'autres formes de subvention de l'Etat est prévu dans le code de la commune pour combler en particulier le manque d'équipements au niveau des communes, nécessaires pour satisfaire les besoins des habitants.

Ces subventions sont affectées directement aux fins fixés préalablement, et gérés par un mode spécial, souvent dans le cadre du plan communal de développement (PCD) : « Les dotations financières d'équipement au titre des concours de l'Etat, du budget de wilaya ou du fonds commun des collectivités locales et autres subventions sont grevées d'affectation spéciale. » (Art. 173).

En outre, le code de la commune autorise les maires à emprunter pour financer des activités locales, à condition que n'amène pas à des niveaux insupportables d'endettement. Ceci est indiqué dans l'article 174 « La commune peut recourir à l'emprunt pour la réalisation de projets productifs de revenus ». Mais comme cette autorisation est conditionnée et révèle plusieurs difficultés et contraintes, les communes algériennes ne recourent pas à cette source de financement. Ainsi, ceci pourrait être expliqué par le retard de sortie des textes d'application qui implique les modalités d'emprunt par la commune. Et pour encourager la commune à associer des partenaires dans la

réalisation des ouvrages et de projets d'intérêt général, le législateur a inclus l'article 175, dont le contenu est le suivant : « Dans le cadre de la gestion de son patrimoine et du fonctionnement des services publics locaux, la commune fixe une participation financière des usagers en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie.

La commune encourage et soutient toute action, participation, ou initiative individuelle ou collective visant la réalisation d'ouvrages ou de projets d'intérêt général. Les modalités d'application du présent article sont fixées par voie réglementaire. »

II .3 Quelle conception de la performance financière pour la commune en Algérie ?

Nous avons vu que la santé financière dépend de plusieurs paramètres traduits par des ratios qui donnent une image claire et globale sur les différents équilibres financiers, et équilibre entre avantage – effort de la gestion locale pour les usagers et les contribuables. L'objectif de ces ratios adopté par des pays comme la France, et autres, ne s'arrête pas dans le suivi de la santé financière. Il s'agit aussi de mettre les communes sous tension pour améliorer les valeurs de ces ratios et arriver à des niveaux plus supérieurs, d'une année à une autre, ce qui assure une vraie amélioration continue de la performance financière.

Dans l'absence de ce genre de ratios, le cas de l'Algérie, on s'interroge sur la conception de la performance financière chez les communes et l'Etat ?

En effet, l'analyse des déclarations des ministres de l'intérieur et des collectivités locales, ainsi que les directeurs des finances locales pourrait révéler leur conception de la performance financière. Il semble en fait que deux préoccupations se montrent centrales :

- **Le recouvrement fiscal :**

D'après une déclaration du ministre de l'intérieur devant le parlement en 2010, il indique que la fiscalité locale représente 230 milliards de dinars, soit 24% du montant global de la fiscalité ordinaire annuelle, qui est estimée à 955 milliards de dinars. On comprend que le ministre de l'intérieur et son collègue le ministre des finances, veulent que ce pourcentage augmente, et que le gouvernement contrôle l'évolution de la fiscalité locale par rapport à la fiscalité ordinaire annuelle, ce qui était réalisé ces dernières années.

Dans ce sens, le directeur central des finances locales au ministère de l'intérieur donne dans le journal El Moudjahid, un autre chiffre, qui concerne l'année 2010 : le recouvrement fiscal, au niveau communal, a atteint 251 milliards de DA, soit une hausse de 5% par rapport à l'exercice précédent. Ce directeur explique les défaillances, en termes de recouvrement fiscal communal, par la fraude fiscale : « Beaucoup d'entreprises privées ne payent pas leurs impôts, engendrant des non values fiscales ». Ainsi, il indique que le faible recouvrement renvoie au commerce informel. Or, la faible recette fiscale est due à la nature de la commune : « 900 collectivités sont à vocation rurale ou agricole. Les agriculteurs ne payent pas de taxes aux communes ». Et il relance : « appuyant qu'en l'absence de tissu industriel, ces communes n'ont pas de gisements fiscaux ». Ce constat n'interdit pas selon lui que « certaines communes ont des recettes fiscales importantes et ne savent pas quoi en faire ».

Le recouvrement fiscal demeure un indicateur de performance financière des communes algériennes, chez les responsables, mais aussi dans la conception des fiscalistes, et des experts comptables. La langue de pourcentage est présente dans l'analyse du président d'honneur de l'ordre des experts comptables : « Avec une progression de 15% entre 2008 et 2009, les recettes fiscales sont passées de 208 à 241 milliards DA. En 2010, les recettes fiscales sont passées à 251,2 milliards DA, soit une évolution de 4% par rapport à 2009. Entre 2000 et 2010, le taux de recouvrement a évolué de 200% »⁴.

Cette préoccupation est centrale car elle conditionne la deuxième préoccupation en matière de performance financière : le déficit budgétaire. Le faible recouvrement fiscal amène à des faibles recettes municipales directes, et une faible subvention du fond communal des collectivités locales

qui s'alimentent de la fiscalité locale ! Il faut savoir que ce fond joue un rôle primordial, ce qui voulait confirmer le directeur des finances locales : « Ce fond avait pour vocation initiale d'aider au développement des communes et financer les opérations d'équipements.

Mais, au regard du grand nombre de collectivités déficitaires, il a joué le rôle d'éponger les déficits budgétaires. L'intervention de ce fonds a ainsi permis de réduire sensiblement le nombre de communes déficitaires, passées de 1207 en 1999 à 14 en 2010, a indiqué ce directeur. Le déficit budgétaire a été ramené à 3 milliards DA en 2009 contre 15 milliards DA en 1999 »⁵.

La première facette de la performance financière est alors indissociable de la deuxième, celle de la question du déficit budgétaire.

- **Le déficit budgétaire :**

Pour le ministère de l'intérieur, la commune performante est celle qui n'enregistre pas un déficit budgétaire ! Ce critère constitue en fait le cœur du discours officiel sur la performance financière des communes : En 2010, le ministre de l'Intérieur, rapporte devant les députés que le nombre des communes déficitaires est de 417 en 2009. Et il insiste sur le déficit budgétaire comme critère de performance financière admettant que son évolution reflète l'évolution de la performance financière. Le ministre a indiqué par exemple que le nombre des communes déficitaires était passé de 1138 en 2006 à 417 en 2009 et que le déficit budgétaire de ces dernières avait enregistré une baisse de 10,5 milliards DA à 3,3 milliards DA durant la même période.

Même logique chez le directeur des finances locales qui souligne la baisse du déficit des budgets communaux d'année en année. Il a rappelé qu'en 1999, il a été enregistré 1 290 communes déficitaires, induisant le recouvrement par le FCCL de 15 milliards de DA. Il ajoute que dix ans après, soit en 2009, le nombre de communes déficitaires a été ramené à 419, induisant des dépenses au Fonds commun des collectivités locales estimées à 3 milliards de DA. Il souhaitait qu'à partir de 2011, aucune des 1 541 communes que compte le pays ne sera déficitaire, et c'est la solidarité fiscale engagée par les autorités publiques qui va assurer ce résultat. En effet, plusieurs communes ont pu être maintenues grâce à la création du Fonds commun des collectivités locales.

De ce qui précède, nous avons l'impression que le déficit budgétaire constitue une préoccupation majeure pour le ministère, et elle ne cherche pour le combler que par « des solutions mécaniques », dont les subventions du FCCL. Mais d'autres déclarations, donnent d'autres explications au problème de déficit budgétaire et impliquent des nouvelles orientations pour résoudre le problème de déficit budgétaire.

Selon le ministère de l'intérieur, le recul du déficit budgétaire des communes a pour origine aussi l'engagement de la réforme de la fiscalité locale en 2007, car des améliorations ont été enregistrées en termes de recouvrement. Ainsi, il faut rappeler que l'Etat avait dégagé de sommes importantes pour absorber les dettes des communes.

Toujours, et selon le ministre de l'intérieur⁶, le déficit budgétaire des communes est dû notamment à la centralisation des activités économiques qui conduit à une distribution inéquitable de l'assiette fiscale, à l'endettement répétitif des collectivités locales en dépit des différentes opérations d'assainissement engagées et à la faiblesse du rendement des biens locaux qui ne dépasse pas les 7% des ressources locales des collectivités locales.

Ainsi, il ajoute que la faiblesse des ressources humaines locales et son incidence négative sur la modernisation de la gestion des structures, 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.

De ce fait, il donne des projections pour les années à venir : la réforme du système réglementaire des collectivités locales se fera progressivement car cette réforme comprend plusieurs mesures relatives notamment à la rationalisation et au contrôle des dépenses du budget municipal en vue d'une meilleure prise en charge des préoccupations des citoyens.

Une conception différente de la performance financière de la commune en Algérie, ce qui nous conduit à revenir à la conception originale, celle de la performance publique locale.

III- La performance publique locale et la stratégie financière de la commune

La conception de la performance de l'administration municipale suscite plusieurs interrogations. En effet, il est encore difficile de donner un jugement de valeur sur «une commune », et il n'existe pas encore la notion de « commune performante » ! Pour autant, on peut trouver une commune qui se distingue en développement économique, alors qu'elle enregistre des carences en matière d'action sociale, ou une autre qui tire profit de son patrimoine culturel et historique et qui ne cherche pas des nouveaux investissements. De ce fait, le concept de performance publique locale correspond à la performance du conseil municipal et son administration, ainsi que ses partenaires. Par ailleurs, le maire se trouve face à des contraintes et des exigences d'équilibre, des rivalités et des dilemmes entre services rendus, financement et pression fiscale, ce qui lui impose un rôle régulateur.

III .1 La performance publique locale : les critères de définition

Il existe bien une (ou des) organisation, identifiée, responsable, et évaluée démocratiquement. En Algérie et ailleurs, la municipalité pour la ville ou la commune, l'assemblée de wilaya dans la wilaya ou le conseil du département, et d'autres instances selon la réalité des collectivités territoriales dans le monde. Selon notre analyse, la performance publique locale pourrait être définie par les éléments suivants :

- La réalisation des objectifs plus ou moins établis et communiqués et qui constituent la vision stratégique locale (dans les contextes publics, on parle souvent d'une vision stratégique et non pas de stratégie). Alors, la performance se réduit à l'atteinte des résultats espérés par l'action municipale (au sens strict) ;
- La performance publique correspond aussi à une bonne utilisation des ressources (l'efficience). Sachant que les communes comme les autres institutions territoriales ont une indépendance financière, accrue par les actes de décentralisation, elles sont soumises aux arbitrages et contraintes financières. La ville devrait alors veiller sur la bonne gestion des dépenses publiques en se dotant de divers outils de finances et comptabilités publiques locales. N'évoque-t-on pas souvent la santé financière des collectivités locales (BOURDIN, 2002), les lois et les règlements tels que le Code des marchés publics, de gestion rigoureuse des dépenses publiques locales ? ;
- La performance publique locale suppose aussi la satisfaction des citoyens du territoire concerné. En pratique, on distingue entre deux types de résultat : l'output qui concerne le produit de l'action, alors que l'outcome concerne l'impact. Le premier élément est associé à la dimension d'atteinte des objectifs, alors que le deuxième est lié à la dimension de satisfaction des usagers. On retourne à la notion de valeur comme l'importance des besoins sociaux qu'elle permet de satisfaire. Dans cette dimension, la valeur et la performance se manifestent par la satisfaction des usagers à travers la disposition des services municipaux offerts. Cependant, les usagers d'une ville sont aussi les contribuables et les électeurs, ce qui rend les questions de besoin social, d'élections et de fiscalité locale indissociables ;
- La performance publique locale conditionne la réussite politique et la légitimité. La ville est le lieu pour être le plus transparent des pratiques démocratiques et des activités politiques. La préservation des dirigeants locaux à leurs places passe par la réussite politique et la légitimité auprès des électeurs. La doctrine des sciences politiques étudie les voies et les moyens de ces réussites ou échecs, et des fondements des programmes politiques pour répondre aux préoccupations des électeurs, et aux besoins sociaux des usagers. Or, la légitimité recherchée par les élus doit respecter une séquence qui relie ce qui est politique et ce qui est managérial⁷. La réponse aux besoins des citoyens-usagers, qui suppose plus de dépenses, et qui passe par la concrétisation des promesses électorales confronte le gouvernement des municipalités à une

contradiction potentielle : l'allègement de la fiscalité locale. Dans ce sens, GUENGANT (1999) a proposé la balance entre les services rendus aux usagers et les impôts acquittés en contrepartie par les contribuables comme indicateur principal de la performance publique locale.

Pour ces raisons cumulées, il est difficile de donner une définition simplifiée de la performance publique locale. Une pondération ou un équilibre entre les quatre points évoqués précédemment est nécessaire. Cependant, on propose un paragraphe qui contient une démonstration élastique de ce que signifie la performance publique locale :

«La performance publique locale est la satisfaction des besoins des citoyens en proposant des services adéquats moins coûteux dans le cadre des politiques publiques comportant les objectifs les plus pertinents ».

Pour que notre éclaircissement sur le concept de la performance publique locale soit riche, nous devons évoquer la distinction entre deux composantes de cette performance : la performance des politiques publiques et la performance organisationnelle. Dans la démonstration suivante, on montre que le premier concept relève de la discipline des études des politiques publiques qui incluent plusieurs disciplines : les sciences de gestion, les sciences politiques, les sciences juridiques et l'économie publique. Alors que le deuxième concept est originaire principalement des sciences de gestion, et qui concerne l'organisation. Autrement dit, on parle de deux choses : la performance de l'organisation elle-même (la commune) et la performance de ses produits (les politiques publiques).

III .2 Performance des politiques et performance organisationnelle

Peut-être plus qu'ailleurs, la performance dans les divers secteurs publics croise deux dimensions : performance organisationnelle et performance des politiques. Certes, on réduit souvent la performance publique à la performance des politiques publiques, mais en réalité, la performance organisationnelle ne peut pas être ignorée.

En effet, si le concept de la performance des politiques publiques est assez précisé principalement par « l'atteinte des objectifs de la politique adoptée », le concept de la performance organisationnelle est multidimensionnel. Le modèle de KAPLAN et NORTON (1992) montre qu'il y a quatre dimensions : axe financier, axe clients, axe processus internes et axe apprentissage organisationnel. Ainsi, MORIN et al (1994) modélise la performance organisationnelle en quatre dimensions : efficacité économique, valeurs des ressources humaines, légitimité de l'organisation auprès des groupes externes et la pérennité de l'organisation.

De ce fait, il paraît intéressant de mettre en relief les critères de distinction entre ces deux composantes de la performance publique, la performance organisationnelle et la performance des politiques publiques :

1) La différence entre les deux dimensions pourrait être constatée dans les termes qui donnent des sens différents :

- La performance organisationnelle et sa mesure concernent l'organisation elle-même, son fonctionnement et ses interactions avec l'environnement ;
- La performance des politiques s'intéressent aux actions prescrites par les politiques et à celles mises en œuvre par les différents acteurs publics comme privés (et donc organisés).

Par intuition, les deux concepts sont interdépendants, et l'appréhension de la performance des politiques devrait nécessairement être un plus à celle des performances des acteurs de ces politiques. Il s'agit de mesurer simultanément et inter-reliées la performance de la politique et celle des contributions des organisations rassemblant les acteurs locaux de ces politiques. Cette détermination, classique en stratégie d'entreprise, introduit une difficulté persistante pour les évaluateurs : la question des causalités. PERRET B. (2001) évoque cette question en confirmant la difficulté de déterminer les liens causaux entre les impacts des politiques et les activités des organisations publiques. Nous pensons qu'il sera possible de réduire ce problème en interrogeant mieux sur la performance des acteurs eux-mêmes, y compris dans leurs réalisations et actions partagées.

2) Un deuxième critère de distinction qui nous paraît pertinent est la nature du jugement sur la performance publique : interne et externe.

D'une part, la performance des politiques publiques est appréciée par les usagers. Dans cette vision externe, « la performance d'une organisation est le jugement porté par la société (clients, usagers, riverains) sur le rapport entre valeur produite (besoins satisfaits) et coûts encourus (ressources consommées) » (LORINO P., 1999).

Mais d'autre part, les modèles théoriques comme d'ailleurs les pratiques des acteurs, sur la performance organisationnelle (MORIN et al. , 1994 ; KAPLAN et NORTON, 1992 ; ATKINSON et al. , 1997) limitent le jugement aux dirigeants. Seuls les dirigeants auraient une vision sur la performance organisationnelle, souvent d'ailleurs réduite à la performance du personnel, la bonne allocation des ressources et le bon fonctionnement des services. Le jugement se fait par les activités du contrôle de gestion, et donc suivant un jugement interne.

3) Le troisième critère de distinction celui des indicateurs, de la mesure⁸.

En ce qui concerne la performance organisationnelle, les indicateurs construits à partir des données analytiques, financières comme non financières, ainsi que des données opérationnelles comme des données stratégiques dominants. Pour la performance des politiques, on retient souvent des indicateurs de résultats, des informations sur l'impact de la politique, c'est-à-dire sur les outcomes réalisés auprès des usagers. Les deux ensembles d'indicateurs sont reliés aux indicateurs d'outputs, qui résument, et évaluent des produits. Enfin, il faut signaler que le concept de performance des politiques publiques est originaire de la doctrine des politiques publiques, alors que le concept de la performance organisationnelle est issu des analyses de la performance des entreprises et des organisations en général.

III .3 Prémisses d'une stratégie financière de la commune :

Nous avons montré supra que la commune est soucieuse de sa santé financière, et voulait être vigilante envers sa performance financière en adoptant des indicateurs qui en mesurent et qui en veillent. La conception de la performance financière pour la commune à l'international couvre plusieurs aspects et nécessite plusieurs configurations d'équilibre. Equilibre entre différents types de dépenses, entre sources de financement et d'endettement, entre sources et dépenses de fonctionnement, d'investissement, et surtout entre les dépenses et les recettes : l'équilibre avantage-effort.

Or, la conception de la performance financière prend un trait différent approprié au contexte de la commune algérienne, distinguée par des facteurs historiques, réglementaires et la nature de la décentralisation appliquée. Cette conception comme nous l'avons vu se focalise sur deux éléments : réduire le déficit budgétaire et améliorer les recettes fiscales locales.

Dés lors, le maire algérien se trouve contraint de réduire les dépenses publiques locales, d'amener les dépenses de fonctionnement à la baisse, de diminuer la masse salariale, et de rentabiliser les dépenses d'investissement. En parallèle, et pour échapper au déficit budgétaire, le maire devrait aussi assurer une amélioration de la recette fiscale.

Ce n'est plus une tâche facile, mais il s'agit d'un dilemme car le maire se trouve face à une demande accrue des citoyens, et il doit satisfaire les nouveaux besoins. D'autre part, il doit être attentif envers la question de l'amélioration de la recette fiscale car ça pourrait créer une pression fiscale « insupportable », ce qui pousse à quitter la commune !

Nous pouvons alors imaginer que le maire va développer une stratégie financière autour des axes suivants :

Il est prouvé dans différents contextes que les besoins des citoyens évoluent beaucoup plus vite que les recettes budgétaires⁹. Dès lors, le maire est appelé à suivre cette évolution et devrait proposer des nouveaux services, ce qui induit en conséquence une évolution « des dépenses publiques ». Et c'est dans cette situation que le rôle régulateur du maire se révèle car il doit maîtriser ces nouvelles dépenses et chercher les sources de financement nécessaires. Faute de quoi,

le service public se dégrade, les besoins des citoyens ne seront pas satisfaits, et alors, le maire risque la sanction des électeurs dans le prochain mandat : il ne sera pas réélu ! C'est un volet de la stratégie financière qui concerne le maintien de l'équilibre entre dépenses et ressources.

Par ailleurs, le sens contraire pourrait être le cas. Il arrive que la politique économique nationale et la politique financière de l'Etat comporte des nouvelles mesures pour augmenter la fiscalité ordinaire. Cette orientation va influencer certainement la fiscalité locale, car l'augmentation des taux d'imposition touche probablement la fiscalité locale, et amène la pression fiscale à la hausse. En effet, la pression fiscale sera sentie par les professionnels comme par les citoyens, et ils vont essayer de comprendre comment le maire va justifier cette hausse. La principale justification attendue est celle d'une amélioration des services publics locaux ! Dès lors, le maire devrait montrer sa mission de régulation en prévoyant des améliorations des services rendus nécessairement sensibles pour convaincre les habitants et justifier la hausse de la pression fiscale. Il s'agit alors d'une autre forme de suivi qui s'intéresse à l'évolution de la pression fiscale, dont le maire n'est pas forcément le responsable. Faute de quoi, et si la maire adopte « un comportement passif », la hausse de la pression fiscale devient « inexplicable » et génère des retombés dangereux : les citoyens désertent la commune, les professionnels se délocalisent, et en conséquence les recettes fiscales et autres se dégradent. La commune qui devrait être « attractive », elle se trouve « répulsive » ! Il s'agit d'adapter la stratégie financière de la commune aux contraintes externes.

Cette mission de régulation pourrait être chiffrée et mesurée afin de déterminer l'effort des maires en matière « de régulation » ! Nous avons expliqué dans la première partie de cet article que plusieurs ratios permettent d'évaluer la performance financière de la commune. Par ailleurs, une confrontation de deux ratios mis en évidence la possibilité d'évaluer et de chiffrer cette régulation : « dépenses réelles de fonctionnement/population », et « produit des impositions directs/potentiel fiscal ». Une confrontation entre les deux ratios évalue l'effort du maire en matière d'équilibre entre services rendus aux citoyens, et pression fiscale. Le maire cherche alors à assurer qu'un changement dans l'un des ratios, nécessite forcément un changement dans l'autre. Il doit appréhender les deux ratios comme des variables dépendantes : si la variation est due à des facteurs exogènes, le maire doit adopter des actions pour corriger la situation. D'autant plus, il pourrait procéder à des actions volontaires indépendantes qui génèrent des variations pour l'intérêt de son commune : démarche qualité, démarche de réduction des coûts, etc. Enfin, il pourrait mobiliser l'administration municipale pour établir des « prévisions » et anticiper les variations probables. Pour ce faire, la commune devrait recourir à l'ingénierie financière pour mieux établir les orientations de la stratégie financière.

La prise en charge de la commune des nouveaux besoins des citoyens résulte parfois des nouveaux transferts de compétences de la part de l'Etat. En effet, le gouvernement algérien n'a pas attendu la modification du code de la commune pour alourdir la mission de la commune en lui confiant des nouvelles missions, mais c'était dans plusieurs cas par la voie réglementaire. Dès lors, la commune se trouvait face à des nouvelles exigences et des nouvelles dépenses, dont l'Etat ne prévoit pas toujours leur subvention. Il est impératif alors que les maires se réunissent et formulent une réaction envers tout nouveau transfert de compétence : chaque transfert devrait s'associer à la détermination des nouveaux moyens et de nouvelles sources de financement. Les maires devraient interroger l'Etat, le ministère de l'intérieur et des collectivités locales ainsi que le ministre des finances, sur les modalités de financement des nouvelles missions confiées à leurs services. La réponse des autorités centrales vont être centré sur plusieurs volets : soit l'augmentation de la part des communes dans les impôts et les taxes pour augmenter sa part de la fiscalité locale (le pourcentage consacré à la commune), ou bien augmenter les aides du fonds commun des collectivités locales, ou enfin renforcer le programme du plan communal de développement financé par l'Etat. Ce genre de négociation entre maires et Etat est un moyen dans leurs mains pour remplir

leur mission de régulation, et maintenir un équilibre soutenu entre les compétences nouvelles transférées aux communes, et les dotations budgétaires nécessaires : un équilibre financier.

L'innovation comme une voie de régulation, et un moyen pour réaliser la stratégie financière. De ce qui précède, il semble que le maire est en besoin de tout moyen pour réaliser les équilibres et la régulation nécessaire. C'est dans des situations difficiles et contraintes que le processus d'innovation se développe dans les municipalités. Nous considérons que les maires à travers le territoire national, et pour concilier services rendues et pression fiscale, et réaliser les équilibres financiers nécessaires, vont encourager l'innovation dans plusieurs domaines :

Développer l'innovation managériale pour réduire, maîtriser et piloter les coûts des différentes activités municipales. Plusieurs innovations, notamment celles du contrôle de gestion ont prouvé leur efficacité dans la réduction des coûts, et en conséquence, la réduction des dépenses publiques. Nous prédisons la naissance de plusieurs innovations managériales dans les municipalités algériennes, conditionnée par un fort engagement des maires, et une formation incessante des agents communaux.

Inventer des nouvelles taxes et faire augmenter le potentiel fiscal. L'augmentation de la recette fiscale renvoi au taux d'impôt et au potentiel fiscal, ce qui oriente les maires vers l'innovation dans ces deux sens. Il sera porté au maire de proposer la création des nouvelles taxes à condition qu'il justifie la destination des recettes prévues de cette taxe. Une nouvelle taxe qui apporte des ressources financières durables, et qui montre l'acceptation des citoyens-contribuables, constitue une innovation. En outre, le maire pourrait viser l'augmentation du potentiel fiscale, et se focalisant sur l'attractivité de la ville et la facilité donnée aux professionnels et investisseurs. Les moyens qui renforcent la compétitivité et l'attractivité de la commune feront l'objet d'invention et d'innovation de la part des différentes municipalités, selon leurs contextes ! Toute nouvelle démarche et tout nouveau moyen dans ce sens constituent des innovations. Inventer des nouvelles sources de financement : enfin, et admettant la notion du « maire entrepreneur » (RIGAL.JJ ; LEDUFF.R, 1995), nous imaginons que les maires vont penser comme étant des entrepreneurs, et cherchent des sources de financement nouvelles, hors des sources traditionnelles. Ils vont chercher aussi des partenaires, publics et privés, des alliances stratégiques, des formes de coopération, et pourquoi pas des coopérations à l'international, dite « coopération décentralisée ». Il est important de comprendre et de recenser les formes d'innovation « entrepreneuriale » des maires au niveau national. Nous envisageons alors dans les travaux ultérieurs de recenser, explorer et analyser ces innovations et leurs contributions dans le rôle régulateur du maire-entrepreneur !

IV- Conclusion:

La commune comme toute organisation s'intéresse à l'évaluation et le pilotage de la performance financière. Nous avons montré que plusieurs communes à l'international exploitent des indicateurs qui mesurent la performance financière et qui assure un meilleur suivi de leurs équilibres financiers. En outre, notre analyse met en évidence une conception spécifique de la performance financière dans les communes algériennes. En effet, une commune est performante financièrement si elle remplit deux critères : assurer des taux élevés de recouvrement fiscal, et éviter de tomber dans un déficit budgétaire. Nous recommandons alors que les communes algériennes et le ministère de l'intérieur vont changer et élargir cette conception pour améliorer et développer la situation financière.

D'autre part, assurer une performance financière n'est pas suffisant pour un maire soucieux de la satisfaction des citoyens. Le maire devrait entre autre réaliser une meilleure performance publique locale, qui implique la satisfaction des besoins des citoyens de façon efficace et efficiente. Le maire devrait concilier entre performance publique locale et performance financière, et arbitrer entre contraintes financières et évolution accrue du besoin public local. Cette nécessité de trouver les équilibres fait naître ce qu'on a appelé « la stratégie financière de la commune » ainsi que « le

rôle régulateur du maire ». Cette mission, est parue dans notre travail compliquée, et suppose un effort de la part du maire sur plusieurs niveaux. Le maire doit en fait veiller sur l'évolution incessante du besoin public local, qui amène à plus de dépenses, ce qui lui impose la quête de nouvelles sources de financement. Ainsi, le maire cherchait à améliorer nettement le service rendu aux citoyens suivant une augmentation des taux d'imposition. Le maire essaye d'éviter cette situation qui engendre « une pression fiscale » gênante sur les citoyens et les professionnels, et se centre sur l'augmentation du potentiel fiscal de la commune. Une stratégie financière implique la négociation avec l'Etat : le maire demande les dotations financières nécessaires pour chaque transfert de compétence à la commune.

Enfin, nous prévoyons des formes différentes et multiples de régulation dans le cadre de la stratégie financière développées par les maires au niveau national, et qui pourraient constituer des vraies « innovations ». Nous envisageons alors pour les voies de recherche d'explorer ces innovations dans les différents niveaux d'action municipale, de saisir leur contenu, leur processus d'implantation et leur impact sur la régulation et la performance publique locale.

- Notes et références bibliographiques:

- ¹. Les Établissements Publics de Coopération Intercommunale.
- ². Administration territoriale de la République.
- ³. Les ratios de ce décret permettent à la ville de se comparer aux autres villes de la même catégorie : des villes qui ont un nombre d'habitants similaire, ou bien des villes qui ont la nature de l'activité économique prépondérante de la ville similaire, ou d'autres critères définis par la DGCL. Ceci permet aux dirigeants locaux d'avoir une image comparée aux autres villes françaises. Ils mettent en œuvre de nouvelles politiques locales pour améliorer cette image vers la prospérité en matière financière et en vue de proposer les meilleurs services aux citoyens. Ces ratios apparaissent comme un facteur qui favorise la diffusion des IP dans les villes.
- ⁴. Le temps d'Algérie, 22-05-2011.
- ⁵. El Moudjahid, Mai 2011.
- ⁶. El Moudjahid, Mai 2011.
- ⁷. Les besoins sociaux sont perçus dans la vision managériale (le marketing) comme des préférences des clients à satisfaire. En même temps ce sont, dans la vision politique, des exigences des citoyens à satisfaire.
- ⁸. Pour plus de détail, cf. notre thèse de doctorat : « Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes : le cas de l'adoption des indicateurs de performance », Université de Pau et de Pays de l'Adour, France, 2008.
- ⁹. UHALDBORE, in « le maire entrepreneur », 1995, Presse Universitaire de Pau, France.