

**Saïd BENAÏSSA**

# **L'aide de l'État aux collectivités locales**

**Algérie - France - Yougoslavie**

---

**préface de Mahfoud Ghezali**

**droit**

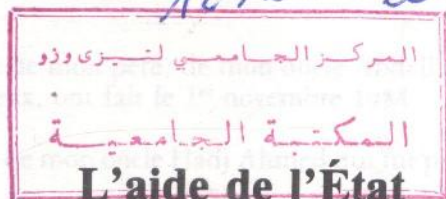


**Office des Publications Universitaires**

**Saïd Benaïssa**  
chargé de cours à l'Université

DR 507

12320  $\frac{3}{20}$



3e

**L'aide de l'État**  
**aux collectivités locales**  
(Algérie - Franco-Yougoslavie)

**Préface de**  
**Mahfoud Ghezali**  
professeur agrégé à l'Université d'Alger

Office des Publications Universitaires

# TABLE DES MATIERES

Introduction générale .....	13
-----------------------------	----

## PREMIERE PARTIE : L'EMPRISE DE L'ETAT

Introduction .....	36
--------------------	----

Chapitre I. : La détermination quasi-unilatérale des besoins locaux .....	38
---	----

Sect. I. : Le constat : « l'ignorance » des besoins exprimés localement .	38
---	----

Sect. II. : L'explication : L'absence de concertation entre l'Etat et les collectivités locales .....	40
---	----

Sect. III. : Les améliorations : consultation des élus et prévisions financières .....	41
--	----

§ 1. : La consultation des élus .....	42
---------------------------------------	----

§ 2. : Concertation et prévisions financières .....	44
---	----

I. - Les études financières du VI <sup>e</sup> plan français .....	44
--	----

II. - Les études financières intéressant les collectivités algériennes ..	49
---	----

A. Les études financières des collectivités locales algériennes à la veille du I <sup>e</sup> plan quadriennal .....	49
--	----

1. L'étude rétrospective .....	51
--------------------------------	----

2. L'étude prévisionnelle .....	52
---------------------------------	----

B. L'étude sur le rôle, la mission et les besoins des collectivités locales	55
---	----

1. Le poids des finances locales .....	55
--	----

2. La prospective des besoins locaux .....	56
--	----

C. Les études financières des collectivités locales algériennes durant le II <sup>e</sup> plan quadriennal .....	59
--	----

Chapitre II. - Les nouvelles procédures de mise en place de l'aide .....	67
--	----

Sect. I. : La réforme du régime des subventions d'investissement .....	68
--	----

§ 1. : Le constat : La rénovation dans les procédures d'attribution des subventions .....	69
---	----

1. - Le « Rate support Grant System » britannique .....	70
---	----

2. - Le « Général Revenue Sharing » Américain .....	70
---	----

3. - La taxe d'allocation locale japonaise .....	71
--	----

4. - Les allocations des Länder aux communes allemandes .....	71
---	----

5. - Les « enveloppes financières globales » ou les crédits déconcentrés de l'Etat algérien .....	72
---	----

§ 2. : L'illustration : La réforme du régime des subventions d'équipement en France .....	74
A. La critique des anciennes méthodes .....	74
B. Les nouvelles procédures .....	75
1. Les mesures de déconcentration administrative .....	75
2. Les conséquences financières de la déconcentration des décisions d'investissement .....	77
a) Les suggestions des comités du VI <sup>e</sup> plan .....	77
b) Les solutions envisagées par le VI <sup>e</sup> plan lui-même .....	82
c) Application des directives du VI <sup>e</sup> plan .....	83
1) La forfaitisation de la subvention d'investissement .....	84
2) La globalisation des subventions d'investissement .....	88
3. Une conséquence de la globalisation : la contractualisation .....	92
a) Les contrats proprement dits .....	93
1) Les contrats de plan .....	93
2) Les contrats d'aménagement de villes moyennes .....	94
3) Les contrats de pays .....	94
b) Les autres interventions sectorielles .....	95
C. Conclusion .....	96
Sect. II. : La réforme du régime des emprunts des collectivités locales .....	102
§ 1. : L'adaptation aux conditions et aux besoins des emprunteurs .....	102
I. - Une plus grande et une meilleure mobilisation des prêts .....	102
A. Nouveaux fondements à l'octroi du crédit .....	104
B. Amélioration des procédures de mobilisation des emprunts et diversification des sources de crédit .....	106
1. L'assouplissement des règles et procédures administratives .....	107
2. Diversification des institutions de crédit et assouplissement de leur politique de distribution .....	107
3. Des crédits exceptionnels dans le cadre de la lutte contre la récession .....	111
II. La question des taux d'intérêt .....	113
1. Taux fixe ou adaptable ? .....	115
2. Le problème de l'indexation des prêts sur le taux d'intérêt .....	116
III. - La durée des emprunts .....	118
§ 2. : La réforme des procédures d'octroi .....	121
I. - La déconcentration du crédit en France .....	121
II. - Les procédures d'octroi du crédit aux collectivités locales algériennes et à leurs entreprises .....	123

A. - L'exposé des différents régimes .....	123
1. - Le régime normal : les prêts de la CNEP .....	124
2. - Emprunts des unités économiques locales .....	124
3. - Le régime des emprunts dans le cadre des PMU .....	126
B. - La déconcentration des crédits accordés aux entreprises relevant des collectivités locales .....	126
Conclusion de la première partie .....	132

## DEUXIEME PARTIE : LES FONCTIONS DE L'AIDE

Introduction .....	138
Titre I. - Les fonctions officielles de l'aide ou la thèse de l'Etat .....	139
Sous-titre I. : Les fonctions classiques d'uniformisation et de solidarité .....	141
Chapitre I. : L'aide au service de la collaboration entre l'Etat et les collectivités locales .....	142
Sect. I. - La mission de service public et ses conséquences .....	144
§ 1. : Le principe de continuité et ses conséquences .....	144
§ 2. : Le principe d'adaptation et ses conséquences .....	144
§ 3. : Le principe d'égalité et ses conséquences .....	145
Sect. II : Les critères d'imputation des charges du service public .....	147
§ 1. : Un critère inopérant : la distinction entre « l'intérêt national » et « l'intérêt local » .....	147
§ 2. : Les critères jurisprudentiels .....	148
§ 3. : L'explication historique et sociologique .....	150
Sect. III : Les critères législatif et réglementaire ou l'exemple de l'Algérie .....	153
§ 1. : Le contingent de police d'Etat .....	154
§ 2. : Le contingent d'assistance .....	155
§ 3. : Le contingent de protection civile .....	156
§ 4. : Participation aux dépenses de formation .....	158
§ 5. : Participation aux dépenses de l'enseignement et du culte .....	158
Conclusion .....	162
Chapitre II. : L'aide instrument d'équilibre budgétaire .....	163
Sect. I. : Le constat : L'inadaptation des ressources par rapport aux charges .....	163
§ 1. : Un solde de financement négatif .....	164
§ 2. : La crise des finances locales .....	166
a) Le caractère archaïque et complexe de la fiscalité locale .....	167
b) Le caractère injuste de la fiscalité locale .....	168

c) Le caractère inefficace de la fiscalité locale .....	168
§ 3. : L'accroissement des dépenses locales .....	169
Sect. II. : Les solutions au problème du déséquilibre budgétaire .....	174
§ 1. : Les remèdes à titre préventif .....	174
§ 2. : Les solutions au déséquilibre constaté .....	175
A. La subvention exceptionnelle dans le droit positif .....	175
B. La subvention différentielle pour l'équilibre des budgets communaux .....	176
C. Les subventions exceptionnelles dans les codes algériens .....	178
1. Les subventions exceptionnelles d'équilibre .....	178
2. Les subventions exceptionnelles pour événements calamiteux ou imprévisibles .....	179
D. Le système des avances et l'équilibre de la trésorerie .....	179
Chapitre III. : L'aide facteur de justice et de solidarité .....	182
Sect. I. : Le constat : Les disparités locales et régionales .....	183
§ 1. : L'inégale diffusion du progrès .....	183
§ 2. : Les inégalités des ressources des collectivités locales .....	186
Sect. II. : Les solutions par la justice distributive et la solidarité .....	189
§ 1. : La péréquation .....	189
§ 2. : L'action de solidarité .....	198
Conclusion sous-titre I. ....	205
Sous-titre II. : L'aide au service de la restructuration et de la coopération .....	206
Chapitre I. : Les fondements de la restructuration et les solutions appliquées .....	207
Sect. I. : Les conséquences de l'émiettement communal .....	208
§ 1. : Gaspillage, inefficacité et imprévision dans la politique d'équipement .....	208
§ 2. : L'aggravation de l'injustice fiscale .....	209
§ 3. : Les disparités de situation financière .....	210
Sect. II. : Les solutions appliquées .....	212
Chapitre II. : Les mesures d'incitation et leur bilan .....	214
Sect. I. : Les incitations au service de la politique de la restructuration et de la coopération .....	215
§ 1. : Inventaire des mesures d'incitations .....	215
§ 2. : Les incitations au service de la coopération .....	219
a) Les ressources générales et particulières des établissements publics territoriaux .....	220
b) Le problème des ressources fiscales et parafiscales .....	221

c) Le problème des subventions .....	223
d) La question des emprunts .....	224
Sect. II. : Bilan de la politique d'incitation .....	227
§ 1. : Le bilan quantitatif .....	227
§ 2. : Le bilan qualitatif .....	229
Conclusion du sous-titre II. ....	231
Sous-titre III. : La fonction nouvelle d'équipement et d'aménagement .....	233
Chapitre I. : Le constat : Un processus continu de besoins .....	234
Sect. I. : L'aspiration au mieux-être .....	235
§ 1. : La loi d'égalisation des prestations collectives .....	235
§ 2. : L'immensité des besoins .....	236
Sect. II. : L'accroissement des besoins de financement .....	240
Chapitre II. : La responsabilité des collectivités en matière de financement des travaux d'équipement et d'investissement .....	244
Sect. I. : Les collectivités locales nouveaux promoteurs du développement local .....	245
Sect. II. : Les modalités de financement .....	249
§ 1. : Les types de financement .....	249
1. - Les participations de l'Etat .....	249
2. - Le financement par « les fonds communs » .....	251
3. - Le financement bancaire .....	251
4. - Le financement par les sociétés nationales .....	252
5. - Autres formes de financement et de participation .....	252
6. - Participation et autofinancement de la collectivité locale .....	253
§ 2. : Evaluation globale des différents concours financiers à l'équipement des collectivités locales algériennes .....	254
1. - Le financement et l'exécution des anciens programmes .....	255
2. - Le financement et l'exécution des nouveaux programmes .....	262
Conclusion sous-titre III. ....	271

## TITRE II. - LES FONCTIONS OCCULTES DE L'AIDE

Sous-titre I. : L'aide instrument de la centralisation financière .....	271
Chapitre I. : Le constat : La réalité de la centralisation financière .....	272
Sect. I. : Les données chiffrées .....	273
Sect. II. : La centralisation financière à travers le discours officiel et dans la doctrine .....	279
Chapitre II. : Les techniques de la centralisation financière .....	283

Sect. I. : La compensation et la « nationalisation » des ressources locales	284
Sect. II. : La constitution de fonds centraux	288
Sect. III. : La centralisation des institutions de crédit	293
Conclusion du sous-titre I.	295
Sous-titre II. : L'aide au service de la concentration monopoliste	296
Chapitre I. : La concentration administrative	297
Sect. I. : L'alibi de la restructuration	298
Sect. II. : L'emprise du pouvoir central	305
Chapitre II. : La concentration économique	311
Sect. I. : Le sens de la planification indicative	312
§ 1. : Des objectifs favorables aux monopoles	312
§ 2. : L'intégration des collectivités locales	319
Sect. II. : Le label « aménagement du territoire »	330
Conclusion du sous-titre II.	335
Conclusion de la 2 <sup>e</sup> partie	336
Conclusion générale	341
Documents et tableaux annexés	343
Bibliographie	365



Le débat sur l'aide de l'Etat aux collectivités locales est aussi vieux et aussi permanent que celui qui porte sur l'Etat lui-même. Ce débat est aussi celui sur la décentralisation.

La parution fin décembre 1981, en Algérie, d'une série de décrets fixant les attributions réciproques de l'Etat et des collectivités locales ainsi que les charges financières qui en résultent et l'intervention, en France, à une date plus récente (2 mars 1982) de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, confirment, à posteriori, la justesse des conclusions déjà contenues dans cet ouvrage. Dans l'un et l'autre pays c'est, enfin, et comme le suggérait l'auteur, le problème de fond qui est posé : définition des structures territoriales et de leurs compétences ; répartition des ressources en résultant ; statuts des personnels ; modalités de coopération ; critères de participation des citoyens à la vie de nos cités.

Jusqu'ici, il faut bien l'admettre, le discours sur l'aide de l'Etat à réduit cette question à sa seule dimension financière. M. BENAÏSSA a le mérite de renouveler l'approche sur l'aide étatique en s'interrogeant, à travers notamment les fonctions occultes de l'aide, sur la nature de la crise des rapports Etat-collectivités locales. Il aide ainsi à mieux saisir la portée des décrets de décembre en Algérie et des textes sur la décentralisation du gouvernement socialiste en France.



**Office des Publications Universitaires**

29, rue Abou Nouas, Hydra, Alger

Edition : n° 79 OF 769