

## **La digitalisation du budget public local: une démarche technique, mais pas seulement**

Bernard Dafflon

Professeur émérite, Département d'économie politique, Université de Fribourg (Suisse)

- 1. La digitalisation du budget public local : pourquoi, comment ?**
- 2. Les domaines d'intervention du plan comptable**
- 3. La nomenclature budgétaire : les besoins de classification**
  - 3.1 La classification fonctionnelle**
  - 3.2 La classification comptable**
    - 3.2.1 La classification des dépenses
    - 3.2.2 La classification des recettes
    - 3.2.3 La nomenclature budgétaire de l'Etat
- 4. Proposition pour un plan comptable organisé**
- 5. Conclusions**

## 1. La digitalisation du budget public local : pourquoi, comment ?

Cette contribution s'inscrit dans le 4<sup>ème</sup> axe de la conférence : *The Role of Digital Transformation in Combating Administrative and Financial Corruption and Enhancing Transparency and Accountability in Public Finance Management*.

La transformation numérique telle que conçue le plus souvent serait une démarche technique consistant à mettre sur informatique la comptabilité publique – communale dans le contexte de cette contribution – et la présentation des budgets et des comptes, dans un souci d'efficacité, d'économie de temps dans le management, de transparence si l'accessibilité des budgets et comptes est ouverte et publique. Mais pas que ! Le geste technique doit être fondé sur des concepts solides relevant de la gestion des finances publiques, donc in fine sur des assises de politiques économiques et sociales voulues et choisies par l'Etat et les collectivités territoriales (CT dans la suite du texte).

Cette affirmation est fondée sur notre conviction intime, alimentée par une longue expérience sur ce thème,<sup>1</sup> que la décentralisation n'est réalisée que si la gestion des affaires locales est transparente, accessible et compréhensible pour chacun. La mobilisation des habitants et des acteurs locaux, leur responsabilité, la redevabilité des élus, et donc la gouvernabilité des entités territoriales décentralisées en découlent : il faut informer, être informé, savoir de quels enjeux on parle pour proposer et agir.

Or, et c'est notre seconde conviction, le budget et les comptes des CT sont les documents qui synthétisent le mieux l'information de toute l'action locale, donnant la mesure de toutes les politiques publiques décentralisées, dévolues et déléguées, propres ou partagées. Le budget contient les prévisions des dépenses de fonctionnement et des investissements qui traduisent en charges financières les politiques publiques locales et, en regard, les recettes attendues. Le budget montre ce que la commune entend faire. Les comptes établissent les états financiers des dépenses et recettes de l'année écoulée. Ils indiquent si ce qui a été envisagé est réalisé, qui paie combien et pourquoi.

Budgets et comptes s'appuient sur un plan comptable qui doit répondre aux objectifs énoncés dans le quatrième axe de la conférence : transparence, responsabilité budgétaire, efficacité et redevabilité. Le plan comptable doit s'inscrire dans la transformation numérique, la « numérisation », de la gestion des politiques publiques, du management et des finances publiques. On peut saisir le problème par un autre angle : il faudrait « numériser » la comptabilité publique pour la rendre « transparente » et « redevable » en vue de la démocratie participative, et pour rendre « efficiente » et « efficace » une gestion publique « moderne ». Fort bien ! Mais numériser sous l'angle technique ne suffit pas : quels sont les concepts et principes de politique publique qui sont ainsi technicisés ?

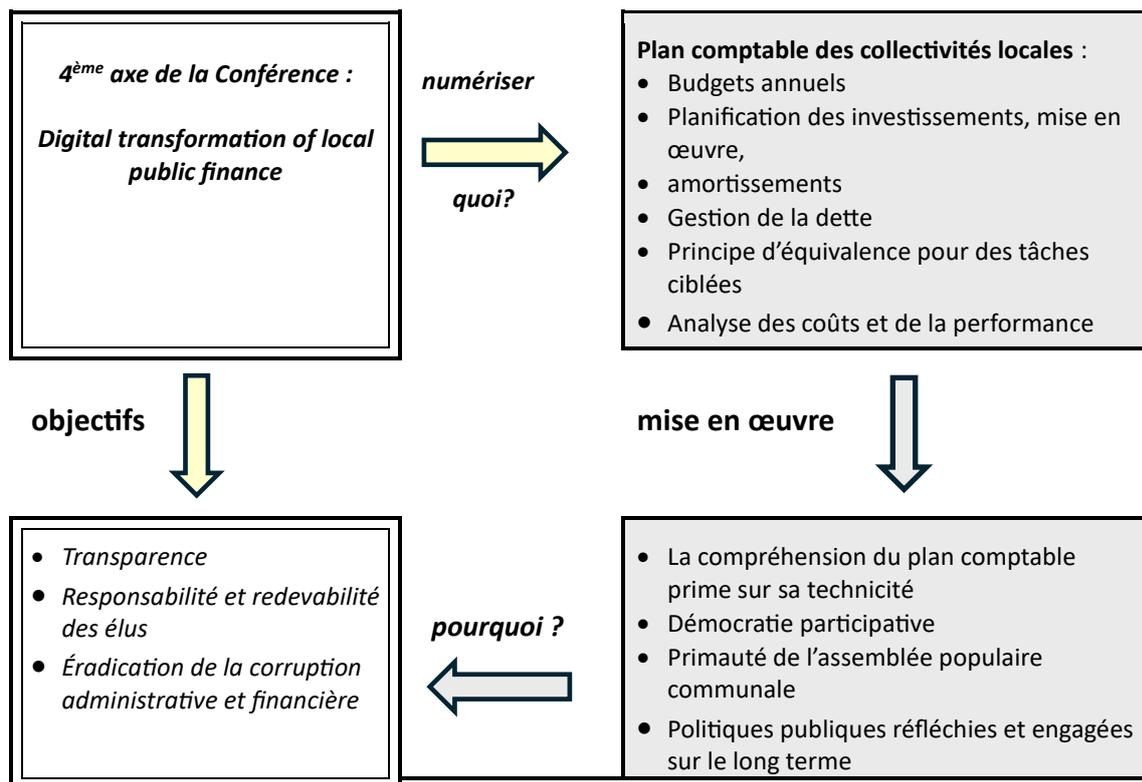
Le plan ou nomenclature comptable est une structure organisée avec plus ou moins d'habileté technique et de complexité pour identifier les centres de charges – donc l'offre de services publics - et la nature des charges et des produits, ou pour calculer des coûts. Mais pas seulement. Un tel plan reflète aussi les options budgétaires, dépendantes ou fiscales, des pouvoirs locaux. Cela nécessite une réflexion préalable des politiques économiques et de gestion publique locales, permettant ensuite – et ensuite seulement – la numérisation des budgets et comptes publics des collectivités locales. À la complexité technique s'ajoute la cohérence des politiques budgétaires et financières. Le schéma 1 illustre la logique de cette démarche.

---

<sup>1</sup> Par exemple Dafflon B. et T. Madiès, 2011 ; Dafflon B. et G. Gilbert, 2018

## Schéma 1

### Objectifs de la numérisation des budgets et comptes publics des Collectivités Territoriales



Dans ce schéma, nous avons reporté en troisième position le premier objectif cité dans le 4<sup>ème</sup> axe de la Conférence, non pour en minimiser l'importance, mais avant tout pour souligner que favoriser la transparence dans le processus budgétaire et les politiques publiques locales oblige les élus à rendre compte et, par voie de conséquence, minimise voire éradique les tentations et les agissements corruptifs administratifs et financiers.

La partie droite du schéma 1 décline ce qu'un plan comptable doit permettre : d'abord servir de support à l'analyse et à la préparation budgétaires et garantir une comptabilité publique précise et transparente. Mais pas seulement. Si le budget est un exercice annuel isolé, quoique répétitif, il n'est toutefois pas question de simplement juxtaposer dans le temps des budgets annuels successifs. L'élaboration du budget s'alimente de réflexions sur plusieurs thèmes additionnels :

- La *politique des investissements*. - D'une part, la contrainte budgétaire courante, exprimée par la *marge nette d'autofinancement (MNA)*, dicte les possibilités d'investir, tandis que d'autre part les investissements se traduisent par des charges financières à supporter ultérieurement.
- La *politique d'amortissement* qui non seulement fixe les valeurs résiduelles des actifs du bilan, et par là influence le *calcul des coûts* englobant les frais financiers, mais encore définit les règles de *gestion de la dette*. L'amortissement n'est pas un choix politique : il est dicté par la nature même de l'investissement. Si la durée technique de vie probable d'un investissement est de vingt-cinq ans, son amortissement annuel (linéaire) est de quatre pourcent. Il n'y a pas « d'arrangement » dicté par l'exigence de l'équilibre : l'amortissement n'est pas une variable de gestion du budget.
- La *gestion des emprunts et de la dette* est un enjeu essentiel des politiques publiques locales, en particulier lorsque les ressources fiscales propres sont limitées et que le recours à des transferts financiers provenant du gouvernement central contraint les marges de manœuvre et l'action locales. La gestion de la dette doit être cohérente avec la politique d'amortissement. Si

l'investissement supra, qui doit être amorti en vingt-cinq ans, est financé par l'emprunt, le remboursement de l'emprunt doit suivre au moins au même rythme.<sup>2</sup>

- L'*autofinancement* des tâches pour lesquelles les bénéficiaires individuels peuvent être identifiés et pour lesquels une équivalence entre prestation et paiement est possible, tels la distribution d'eau potable, l'enlèvement des déchets, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, les diverses formes de distribution d'énergie.<sup>3</sup>
- L'*analyse des coûts* des prestations publiques, permettant de cibler une utilisation parcimonieuse des deniers publics.

## 2. Les domaines d'intervention d'un plan comptable

Le *plan comptable* est ici compris dans un sens organique. La démarche réunit sous cette bannière tous les acteurs concernés par les politiques publiques (locales) pour en définir les contours de manière transversale, pour éliminer la gestion en silo selon des hiérarchies bureaucratiques. Les domaines d'intervention du plan comptable traduisent en termes financiers les contenus desdites politiques.

Les utilisations d'un plan comptable, déclinées supra, servent six domaines de la gestion des finances publiques locales: (1) le budget, (2) la planification financière, (3) la gestion des investissements [planification, réalisation, coûts qui en résultent et l'amortissement], (4) la gestion des emprunts et de la dette, (5) le financement de certains services par les usagers, (6) la "nouvelle" gestion publique. Le Schéma 2 qui suit illustre ce dispositif et les interrelations des politiques budgétaires locales.<sup>4</sup>

① Les budgets annuels sont au cœur du dispositif : ils annoncent ce que l'autorité élue envisage de faire dans l'année ; tandis que les comptes « rendent compte » de ce qui a été réalisé. Le budget reflète l'action à court terme, la mise en œuvre année après année des politiques publiques locales, décentralisées et/ou déconcentrées. Budgets et comptes sont le premier baromètre de la santé de la décentralisation, mesurant l'(in)dépendance des collectivités locales dans leurs décisions dépensières et leur autonomie fiscale et financière. Ils sont aussi indispensables à la transparence de l'action politique et de la démocratie participative : ils disent qui fait quoi, pour qui, à quel coût.

② La planification financière, essentielle, inscrit la démarche budgétaire dans un espace-temps pluriannuel pour permettre la mise en œuvre des politiques locales à moyen et long termes. Elle procède d'une réflexion stratégique sur les objectifs, les moyens et les étapes du développement communal, qualitatif ou quantitatif, qui relèvent du politique, des élus locaux et régionaux [par exemple l'art. 107 CC concernant l'aménagement et le développement durable du territoire]. Elle annonce les investissements souhaités, démarche cruciale lorsque les financements dépendent en grande partie des avances et des transferts financiers provenant du centre, voire de la capacité d'emprunt reconnue à la collectivité locale.

③ L'investissement réalisé comporte deux volets financiers indissociables. D'une part, il est rare qu'un investissement, qui engage une dépense lourde, puisse être financé par une marge d'autofinancement dégagée sur l'année. Il faut alors soit recourir à l'emprunt [ce que permet l'article 170 CC], soit bénéficier de transferts financiers substantiels, non remboursables, provenant de l'Etat central [art. 195 CC]. D'autre part, l'investissement charge les budgets futurs de fonctionnement en frais de fonctionnement et d'amortissement [art. 198 CC]. La gestion de la dette concrétise la démarche « emprunt – amortissement – remboursement ».

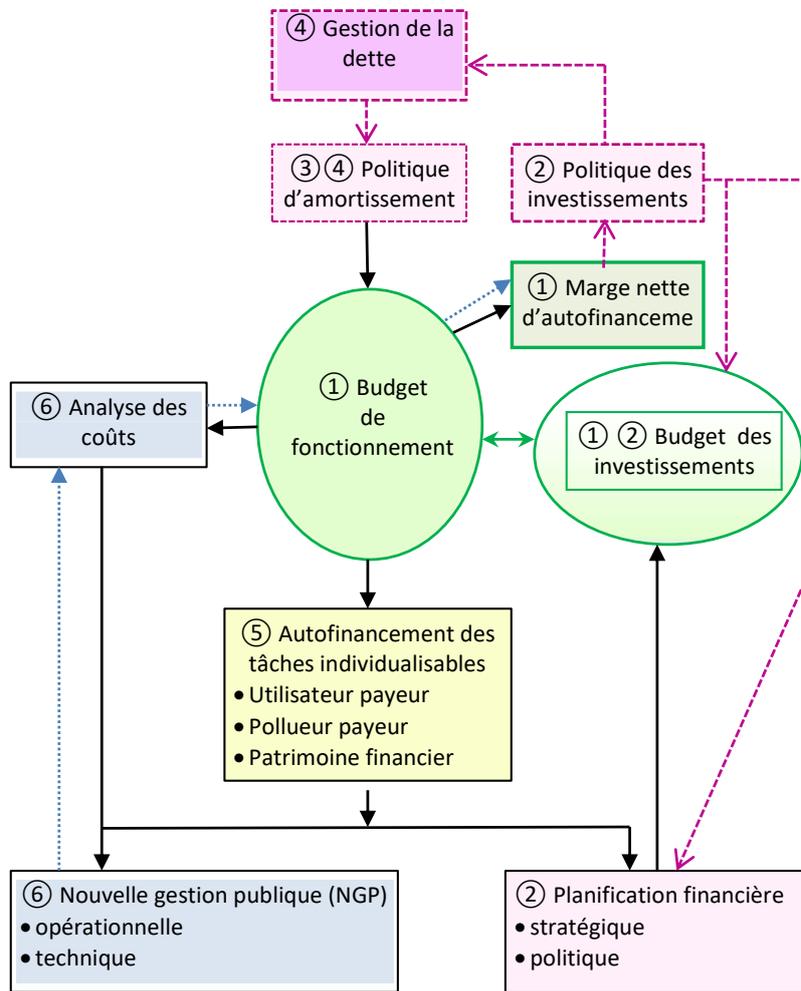
---

<sup>2</sup> Sur cette question, voir Dafflon B., 2013 A ; Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013

<sup>3</sup> Dafflon B., 2013 B

<sup>4</sup> Le Schéma 2 est tiré de Dafflon B., 2013 A, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », Revue Tunisienne de Fiscalité, No 20, pages 105-154. Il est transposé au contexte algérien sur la base de la législation précisée dans le texte (Tableau 1).

## Schéma 2 Les domaines d'intervention d'un plan comptable public



- ① Domaine de la budgétisation
- ① ② Politique et planification des investissements
- ③ ④ Politique d'amortissement
- ④ Gestion de la dette
- ⑤ Participation financière des usagers à certains services
- ⑥ Analyse des coûts

④ Cette démarche met en relation la gestion des amortissements qui découle de la valeur d'usage de l'investissement, valeur qui subordonne et commande la gestion de la dette sous l'angle financier. Si, par exemple, un investissement a une valeur d'usage de 25 ans (parce qu'au-delà des frais de rénovation doivent être engagés pour compenser l'usure, le vieillissement ou l'obsolescence), l'amortissement de la valeur initiale portée au bilan doit être de 4 pour cent. Si l'investissement est financé par l'emprunt, ce dernier doit également être remboursé dans la même proportion.<sup>5</sup>

⑤ Un autre domaine est celui de la gestion de l'offre et de la production des prestations publiques locales, décentralisées, dans le sillage de la "Nouvelle Gestion Publique". Le principe voulu ici est que

<sup>5</sup> Dafflon B. et K. Beer-Töth, 2009; Dafflon B., 2018

certaines tâches devraient être financées par les bénéficiaires directs et non par l'ensemble des contribuables – tels les mots d'ordre « utilisateur-payeur » ou « pollueur-payeur ». <sup>6</sup> Ce qui pose évidemment la question des capacités financières des « payeurs » pour accéder aux dits services et, le cas échéant, celle des politiques publiques sociales ou redistributives du centre ou / et de la commune. <sup>7</sup>

⑥ L'analyse des coûts permet l'évaluation de l'économicité d'un service et de son efficience dans le rapport « prestation – qualité – coûts ». Cela doit permettre d'apprécier si chaque dinar dépensé est justifié, de consolider les bonnes pratiques, de corriger les insuffisances ou les erreurs. Dans tous ces cas, le plan comptable doit être organisé de manière modulable et souple pour fournir les informations chiffrées indispensables et fiables permettant de cibler les coûts et de prendre des décisions cohérentes.

La Loi n° 11-10 du 20 Rajab 1432 [22 juin 2011] relative à la commune valant Code Communal (CC) contient en grande partie les domaines d'intervention exprimés par le Schéma 2. Le Tableau 1 fait le point de la situation dans le contexte algérien.

À l'exception de la colonne « analyse des coûts » pour laquelle le CC ne fournit aucune indication spécifique, <sup>8</sup> les divers articles notés du CC donnent des références légales qui s'inscrivent dans les domaines d'intervention d'un plan comptable tel que nous l'avons énoncé. Il ne s'agit dès lors pas d'un problème d'existence, mais de cohérence dans l'application des domaines budgétaires et financiers du CC.

Trois thématiques sont fondamentales pour assurer cette cohérence:

- La nomenclature budgétaire, qui se rapporte à la classification fonctionnelle des services décentralisés exercés par les communes (tâches et compétences dévolues, déléguées et partagées) et à la classification comptable par nature des dépenses (charges) et des recettes /ressources (produits) ;
- La procédure budgétaire : quelle est l'organisation structurelle des budgets et des comptes, avec la séquence décisionnelle allant de la préparation du budget à son approbation par le législatif communal ?
- Les règles budgétaires : quel contenu et quelles contraintes à l'équilibre budgétaire (budget global, ou seulement équilibre du budget de fonctionnement), quelles règles d'amortissement des dépenses d'investissement ; quelles sont les lignes directrices pour la gestion de l'endettement ; quel suivi si les comptes ne respectent pas l'équilibre prédéfini pour le budget ?

La numérisation des budgets et comptes publics des Collectivités territoriales est une démarche chronophage et coûteuse monétairement, en énergie et en compétences. Elle ne devrait se faire et ne peut réussir que si des réponses pertinentes sont apportées au préalable et coordonnées dans ces trois thématiques. Cette contribution ne traite que le premier point mentionné ci-dessus.

---

<sup>6</sup> L'art. 170 CC mentionne *les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune*, ce qui laisse supposer, indirectement, que la comptabilité communale doit être à même de calculer les coûts des prestations de services visées.

<sup>7</sup> Dafflon B., 2013 B

**Tableau 1 Code Communal 2011 (loi 11-10) : références légales dans les domaines d'intervention du Schéma 2**

budget	investissement	amortissements	gestion de la dette	équivalence	analyse des coûts
<p><b>Art. 57</b> Les budgets et les comptes votés par l'APC ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le wali</p> <p><i>Organisation de l'administration de la commune</i></p> <p><b>Art. 126</b> ... tâches qui lui incombent : La gestion budgétaire et financière ...</p> <p><i>Budget et comptes</i></p> <p><b>Art. 176 et ss.</b> Le budget communal est l'état de prévisions des recettes et des dépenses annuelles de la commune.</p> <p><b>Art. 179</b> Le budget communal comporte 2 sections: fonctionnement ; équipement et investissement</p> <p><b>Art. 183 et 184</b> Équilibre budgétaire requis</p> <p><b>Art. 195 et 198</b> Contenu du budget</p>	<p><i>Aménagement et développement durable du territoire</i></p> <p><b>Art. 107</b> En rapport .... l'APC élabore et adopte ses programmes annuels et pluriannuels correspondant à la durée de son mandat...</p> <p><b>Art. 109</b> ... projet d'investissement et/ou d'équipement...</p> <p><i>Urbanisme, infrastructures , équipement</i></p> <p><b>Art. 117</b> .... programmes d'équipements publics et investissement économique.</p> <p><b>Art. 118</b> ... infrastructures et équipements pour les réseaux qui relèvent de ses compétences ...</p> <p>... espaces destinés à abriter des activités économiques, commerciales ou de services.</p> <p><b>Art. 119</b> Promotion immobilière et programmes d'habitat</p> <p><b>Art. 120</b> Habitat et équipements collectifs, voies de circulation</p> <p><i>Education, protection sociale, sport, jeunesse, culture, loisirs, tourisme.</i></p> <p><b>Art. 122</b> établissements de l'enseignement primaire, cantines scolaires, moyens transport aux élèves</p> <p><i>Du budget communal</i></p> <p><b>Art. 179</b> Le budget communal comporte 2 sections: fonctionnement, équipement et investissement</p>	<p><i>Budget communal section 4 des dépenses</i></p> <p><b>Art. 198</b> La section d'équipement et d'investissement comprend : ... le remboursement en capital de l'emprunt</p> <p><b>Décret 84-71</b> <b>Art. 8</b> 68 dotation au compte d'amortissement et de provisions</p>	<p><b>Art. 183 et 184</b> Équilibre budgétaire requis</p> <p><b>Art. 198</b> La section de fonctionnement comprend : ... les intérêts de l'emprunt</p>	<p><i>Urbanisme, infrastructures , équipement</i></p> <p><b>Art. 118</b> aménagement d'infrastructures et d'équipements pour les réseaux ... ainsi que leur gestion et à leur maintenance</p> <p><b>Art. 123</b> - eau potable ; - eaux usées ; - déchets solides</p> <p><i>Finances communales</i></p> <p><b>Art. 170</b> Les ressources budgétaires et financières de la commune sont constituées, notamment, par : ... - les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune...</p> <p><b>Art. 175</b> 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.</p> <p><b>Art. 196.</b> L'APC vote, dans le cadre des fourchettes prévues par la loi, les impôts, contributions, taxes et redevances que la commune est autorisée à percevoir...</p>	<p><b>Art. 170</b> ... les produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune ;</p> <p><b>Art. 175</b> ... <b>une</b> participation financière des usagers en rapport avec la nature et la qualité de la prestation fournie.</p>

### 3. La nomenclature budgétaire : les besoins de classification

La nomenclature budgétaire est la première question devant être abordée parce qu'elle conditionne les démarches suivantes. Elle concerne l'organisation du système budgétaire, fiscal, comptable et administratif qui permet (i) de classer les opérations financières des dépenses et des recettes publiques locales, et (ii) reflète les services fournis et de leur financement. Le pilotage de la décentralisation ne peut se faire que si le système comptable en amont est correctement articulé, c'est-à-dire s'il permet :

- une déclinaison suffisante et transparente des dépenses et des recettes à la fois selon :  
(1) une classification fonctionnelle des services et prestations publiques portant sur les responsabilités déléguées et dévolues aux communes ;  
(2) une classification des opérations comptables de dépenses et de recettes selon leur nature économique.
- de vérifier le respect de l'équilibre budgétaire (budget et compte de fonctionnement) et la solvabilité financière d'une commune, notamment le service de la dette [art. 183 et 184 CC] ;
- de fournir des informations vérifiées et vérifiables de manière suffisamment simple pour asseoir la responsabilité budgétaire des élus et favoriser la participation démocratique au niveau local [art. 180 et 181 CC];
- d'élaborer des statistiques prévisionnelles sur le moyen et long termes, servant aussi à mesurer les progrès (et les faiblesses) de la décentralisation [par exemple : Décret exécutif n° 20-335]. Dans le *Guide de contrôle des CT (2019)*, la Cour des Comptes mentionne explicitement : « Analyser les évolutions de dépenses et de recettes de la collectivité sur les quatre ou cinq dernières années précédant le contrôle pour dresser une situation financière (structure des dépenses et des recettes) ». <sup>8</sup>

La numérisation des budgets et comptes communaux n'est donc pas qu'un exercice technique. Les exigences listées supra sont primordiales et s'inscrivent en amont de cette démarche.

La logique d'organisation d'une nomenclature budgétaire devrait prendre en compte principalement la classification fonctionnelle pour préciser les tâches décentralisées et la classification comptable permettant de préciser la nature des dépenses (DDD) et des recettes (RRR), par exemple:

**Tableau 2 Exemple de classification fonctionnelle**

Classement	Classification fonctionnelle*	Exemple****
FFF.DDD ou FFE.RRR	→ F Secteur ( <i>classe</i> )**	2 Enseignement et formation
	FF Fonction principale ( <i>groupe</i> )**	20 Enseignement préscolaire (CC art. 122) 21 Enseignement primaire (CC art. 122) ...
	FFF Fonction secondaire ( <i>chapitre</i> )**	Détail du 20 et/ou du 21 si nécessaire

Sources : \* Touitou Djalal et Bensaid Hicham, 2022, page 70, selon l'art. 12 du décret exécutif 20-354

\*\* Selon la terminologie algérienne, par exemple décret 84-71, décret présidentiel 12-315

\*\*\* Voir la fonction « Éducation et enseignement » dans le Tableau 7 infra

Selon Touitou et Hicham, (2022), la nomenclature algérienne contient non seulement une classification fonctionnelle « FFF » (2022, page 70), et comptable selon la nature des recettes « RRR » (pages 66-67) et des dépenses « DDD » (pages 69-70), mais également par une classification par activité et par ministère (pages 68-69, un exemple est donné), et par entité administrative (page 70). Si la comptabilité publique au niveau de l'Etat reflète son organisation par ministère et par entité administrative, cette exigence est secondaire en ce qui concerne les communes, surtout celles de petite et moyenne importances. Dans ce cas, ce sont les services publics fournis aux résidents – donc

<sup>8</sup> Module 5: Les conditions d'élaboration et d'exécution du budget, la situation financière -> Méthodologie de contrôle.

les fonctions – qui importent, ainsi que les dépenses qui les concernent et leur financement. Pour ce motif, la classification administrative n'est pas traitée dans la suite de cette contribution.<sup>9</sup>

Reprenant l'article 11 du chapitre 3 du décret exécutif 20-354, les auteurs précisent (page 70) les niveaux de « *la classification par grandes fonctions de l'État* » sans autre commentaire :

- Le secteur (F): ce niveau permet de définir les besoins et l'intérêt collectifs fondamentaux devant être satisfaits.
- La fonction principale (FF): le niveau qui regroupe les activités et fonctions de l'Etat concourant à un même objectif final et visant la satisfaction de l'un des besoins et intérêt fondamentaux définis dans le secteur concerné.
- La fonction secondaire (FFF): le niveau qui regroupe les activités et les fonctions de l'Etat concourant à un même objectif intermédiaire.

La classification par grandes fonctions de l'Etat est constituée par la désignation des secteurs ayant la charge de réaliser les objectifs par fonction. Les principaux secteurs au nombre de dix sont: (1) les services généraux des administrations publiques, (2) la défense, (3) l'ordre et sécurité publique, (4) les affaires économiques, (5) la protection de l'environnement, (6) le logement et équipement collectifs, (7) la santé, (8) les loisirs, la culture et le culte, (9) l'enseignement, enfin, (10) la protection sociale. Ils sont repris dans le Tableau 3, dernière colonne de droite, pour les comparer aux besoins de classification par fonction tels qu'ils émergent du Code Communal (loi 11-10)

### 3.1 La classification fonctionnelle (FFF)

Le Code Communal de 2011 ne contient pas explicitement une nomenclature fonctionnelle applicable aux budgets et comptes. Son art. 176 fixe seulement que « la forme et le contenu du budget communal sont fixés par voie réglementaire ». Cependant, s'agissant d'une loi organique, le CC 2011 énumère un grand nombre de tâches décentralisées récapitulées dans le Tableau 3 (colonne 2). Mentionnons en particulier l'art. 31 qui désigne les commissions permanentes obligatoires. On part de l'idée qu'elles le sont parce que les domaines de compétence qui les concernent, déléguées ou dévolues, propres ou partagées, sont essentiels dans l'offre de services publics dans la commune.

Des dispositions relatives à la classification fonctionnelle des tâches et compétences des communes sont contenues dans les actes législatifs suivants<sup>10</sup> que les Tableaux 3 et 4 récapitulent :

- Dix-sept décrets, tous datés du 26 décembre 1981 fixant les attributions de la commune et de la wilaya (les CT) dans différents domaines (Tableau 3, colonne 3).
- Décret 84-71 du 17 mars 1984 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes (Tableau 3, colonne 4). Ce décret stipule aussi en son article premier que : « *Les budgets et comptes des communes sont établis suivant les normes du plan comptable national* ».
- Arrêté interministériel du 22 janvier 1985 relatif à la subdivision des chapitres des services, programmes et opérations hors programmes en sous chapitres des comptes de dépenses et recettes en article et sur la forme du cadre des budgets et comptes des communes (ministre de l'Intérieur et

---

<sup>9</sup> Dans les approches du Public Choice, la classification *administrative* favorise des décisions bureaucratiques internes « en silo » : alors qu'ils appartiennent à une même Direction, le « bureau A » fixe ses objectifs sans concertation avec le « bureau B » - qui lui rend la politesse en ne se mêlant pas des choix de « A ». Chaque bureau peut ensuite fixer à l'interne les critères d'efficacité qui lui conviennent permettant de jauger ses interventions sans ingérence externe, sans concertation et sans nécessairement prêter attention à une possible cohérence de l'ensemble des politiques concernées. La classification administrative, prise comme telle, sclérose une gestion dynamique orientée « services rendus ».

Autre difficulté : dans le Programme 07 Douane servant d'exemple à Touitou et Hicham (2022, p. 69) la logique de résultat mélange des contenus techniques (7.1 Recouvrement douanier et 7.3 Numérisation) et d'autres avec un fort contenu politique (7.2 Lutte contre le blanchiment des capitaux et 7.4 contre la fraude et la contrebande). Cette logique poursuit des résultats *internes* à l'administration, certes non négligeables, mais qui ne répondent pas aux besoins *externes* : quels services publics/ collectifs sont fournis, à qui, à quel prix ?

<sup>10</sup> L'analyse porte sur les communes, sans les wilayas et daïras.

des collectivités locales et ministre des finances). Cet arrêté est essentiellement une extension plus détaillée du décret 84-71 sans changement dans sa teneur.

- Décret exécutif 12-315 du 21 août 2012 fixant les forme et le contenu du budget communal (Tableau 3, colonne 5).
- Décret exécutif 20-354 du 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat (Tableau 3, colonne 5).

**Tableau 3 Compétences des communes, dévolues ou déléguées, propres ou partagées**

Compétences selon le CC	CC 2011	17 décrets du 26.12.1981	décret 1984-71 art. 5	décret exécutif 2012-315 art. 7 et 8	décret exécutif 2020-354 art.12
1	2	3	4	5	6
Commissions permanentes obligatoires *	articles	No	chapitres	chapitres	Secteurs principaux
<b>Administration communale générale</b>	<b>126</b>		902, 910		
Services généraux des adm. publiques					<b>1</b>
Bâtiments, équipements administratifs			950	950	
Service de l'état civil, fichier des électeurs, recensement de la population	126				
Services financiers			900	900	
<b>Ordre et sécurité publique</b> (président APC sous la diligence du wali)	<b>(88)</b>				<b>3</b>
Défense					<b>2</b>
Protection civile			911		
Prévention et sécurité				911	
<b>(1)* Économie, finances, investissement</b>	<b>31</b>		957	957	
Affaires économiques					<b>4</b>
Halle, marchés, poids publics	149				
Apprentissage, création d'emplois	122				
Travail et formation professionnelle		376			
Industrie (et énergie)		378			
Commerce		383			
Développement économique			930	930	
Fiscalité			940	940	
Services industriels et commerciaux			958	958	
<b>(2)* Santé, hygiène</b>	<b>31, 114</b>	374	921, 954	907, 954	<b>7</b>
Hygiène, prévention et salubrité publique			921	907	
Lutte contre les vecteurs de maladies transmissibles	123				
Hygiène des aliments, des lieux et établissements accueillant le public	123				
Services funéraires, entretien des cimetières	149				
Fourrières (animaux)	149				
Abattoirs communaux	149				
<b>(2)* Protection de l'environnement</b>	<b>31, 114</b>				<b>5</b>
Évacuation et traitement des eaux usées	123, 149		9050,9520		
Collecte, transport et traitement des déchets solides	123, 149				
<b>(3)* Aménagement du territoire</b>	<b>31</b>	380			
Aménagement et développement durable du territoire	107				
Infrastructures de base		385			

Compétences selon le CC	CC 2011	17 décrets du 26.12.1981	décret 1984-71 art. 5	décret exécutif 2012-315 art. 7 et 8	décret exécutif 2020-354 art.12
1	2	3	4	5	6
Commissions permanentes obligatoire	articles	No	chapitres	chapitres	Secteurs principaux
<b>(3)* Urbanisme</b>	<b>31, 113</b>		956	956	
Programmes d'équipement et d'habitat	115, 120		956	956	
Logement et équipement collectifs					<b>6</b>
Protection du patrimoine architectural et culturel	116				
Poste et télécommunication		384			
Transports et communications	149		955	955	
<b>(3)* Tourisme</b>	<b>31</b>	<b>372</b>	<b>957</b>	<b>957</b>	
Favoriser le potentiel touristique	122				
<b>(3)* Artisanat</b>	<b>31</b>		957	957	
<b>(4)* Hydraulique</b>	<b>31</b>	<b>379</b>			
Infrastructures et équipements de réseaux	118				
(Industrie et) énergie		378			
Réseaux			905, 952	905, 952	
Distribution d'eau potable	123, 149		9051, 9521		
<b>(4)* Agriculture, pêche</b>	<b>31</b>	<b>373, 375</b>			
Forêts et mise en valeur des terres		387			
<b>(5)* Affaires sociales</b>	<b>31</b>				
Protection sociale					<b>10</b>
services et établissements sociaux			922	921	
Identifier les catégories sociales défavorisées, vulnérables ou démunies (politiques publiques nationales de solidarité et de protection sociale)	122				
Aide aux catégories sociales démunies, notamment les handicapés	122		920	920	
Protection sociale de certaines catégories de citoyens		381			
Entretien mosquées et écoles coraniques	122				
Culte				916	<b>8</b>
Affaires religieuses		386			
<b>(5)* Affaires culturelles</b>	<b>31</b>	<b>382</b>	<b>914</b>	<b>915</b>	<b>8</b>
Infrastructures de proximité activités culturelles,	122, 149		953	953	
Assistance aux structures et organes chargé de la culture	122				
<b>(5)* Affaires sportives</b>	<b>31</b>	<b>371</b>	<b>914</b>	<b>914</b>	
Infrastructures de proximité activités sportives	122, 149		953		
Assistance aux structures et organes chargé des sports	122				
<b>(5)* Jeunesse, loisirs</b>	<b>31</b>	<b>371</b>	<b>914</b>	<b>914</b>	<b>8</b>
Petite enfance, crèches, jardins d'enfant	122				
Assistance aux structures et organes chargé de la jeunesse et des loisirs	122				
Espaces récréatifs, de sports et loisirs	124, 149		953	953	
<b>Éducation, enseignement</b>		<b>377</b>	<b>912</b>	<b>912</b>	<b>9</b>
Enseignement préscolaire	122			953	
Établissements de l'enseignement primaire	122		953	953	
Cantines scolaires	122				
Moyens de transport des élèves	122				
Services sociaux préscolaires				913	
Services sociaux scolaires			913	913	

Compétences selon le CC	CC 2011	17 décrets du 26.12.1981	décret 1984-71 art. 5	décret exécutif 2012-315 art. 7 et 8	décret exécutif 2020-354 art.12
1	2	3	4	5	6
Commissions permanentes obligatoire	articles	No	chapitres	chapitres	Secteurs principaux
<b>Routes, places publiques</b>					
Transport		375			
Entretien de la voirie communale, signalisation routière	123, 149		904, 951	904, 951	
Eclairage public	149				
Espaces verts, plages, mobilier urbain	124				
Espaces verts	149				
Parkings, aires de stationnement	149				
Fourrières (véhicules)	149				

Source : l'auteur, dispositif législatif mentionné en tête des colonnes. Colonne 3 Cours des comptes, 2019, pages 9-10

\* Les chiffres entre (...) indique le numéro des commissions communales obligatoires selon l'art. 31 CC 2011. Le compétences de chaque commission, si elles sont multiples, sont séparées dans le Tableau 3 lorsque cela fait sens. Ainsi la Commission (2) « santé, hygiène et protection de l'environnement » est séparée en deux titres (colonne 1) : (2) Santé, hygiène, et (2) Protection de l'environnement, pour faciliter la prise en compte du détail des compétences mentionnées dans les autres actes législatifs.

### Commentaires

- Le Code Communal (loi 11-10) contient suffisamment d'informations, bien que dispersées dans divers articles, permettant de décliner et structurer une classification fonctionnelle à partir des domaines de compétences des commissions communales obligatoires et des autres articles qui mentionnent, directement ou non, le détail desdites compétences et des tâches qui en relèvent. Les dix-sept décrets de 1981, qui précèdent le CC, donnaient déjà une énumération détaillée – pouvant compléter le CC - des compétences (délégées ou/ et partagées) des communes et des wilayas dans les divers secteurs énumérés dans le Tableau 4.
- Le décret 84-71 et le décret exécutif 12-315 – qui fixent pour le premier la nomenclature des dépenses et des recettes des communes, pour le second la forme et le contenu du budget communal – contiennent également des informations relatives aux fonctions qui pourraient servir à préciser, voire détailler une classification fonctionnelle.
- Selon l'art. 18 du décret 12-315, « *les dispositions ... du décret 87-71 ... seront abrogées progressivement en fonction de la mise en œuvre du cadre budgétaire fixé par le présent décret* ». On ne sait pas, dans la situation actuelle, si et dans quelle mesure ce cadre budgétaire a été mis en œuvre. Dans le *Guide de contrôle des Collectivités Territoriales 2019*, soit 7 ans après la publication du décret 12-315, la Cours des comptes mentionne le décret de 1984-71 et l'arrêté interministériel de 1985 (pages 33 et 104), mais pas celui de 2012-315.<sup>11</sup>
- Le décret exécutif 20-354 fixe la classification par grand fonction de l'Etat (art. 12) en énumérant les principaux secteurs, ce qui pourrait aussi servir à ordonner la classification fonctionnelle (Tableau 3, colonne 6). Bien que concernant l'Etat, ce décret est mentionné ici en raison de l'article premier du décret 84-71, alors même que les nomenclatures ne correspondent pas.

Plusieurs incohérences sont à noter :

- L'arrêté interministériel du 22 janvier 1985 (ministère de l'Intérieur et des collectivités locales et Ministère des finances), qui complète le décret 84-71, subdivise les chapitres des services, programmes et opérations hors programmes en sous-chapitres des comptes de dépenses et de recettes en articles et fixe la forme du cadre des budgets et comptes des communes. Cet arrêté donne plus de détail en augmentant de 3 à 4 chiffres, de FFF à FFFF la classification fonctionnelle. Mais en même temps, il ne fait qu'augmenter la confusion en doublant certains sous-chapitres. Par

<sup>11</sup> Module 5 : Les conditions d'élaboration et d'exécution du budget, la situation financière, page 101 et ss.

exemple : dans le décret 84-71, on trouve une chapitre 905 Réseaux dans la section fonctionnement (art. 5), et le chapitre 952 Réseaux divers dans la section équipement et investissement (art. 6) ; puis dans l'arrêté interministériel de 1985 pour chaque réseau une double numérotation (par exemple 9050 et 9520 assainissement, ou 9051 et 9521 adduction d'eau).

En comptabilité analytique, la distinction entre fonctionnement et investissement se fait par la classification comptable des dépenses et recettes et non par la classification fonctionnelle, sans quoi il faudrait aussi par cohérence doubler toutes les classifications fonctionnelles dans les deux sections – ce qui n'est pas le cas dans l'arrêté interministériel de 1985.

- La terminologie utilisée dans les divers actes législatifs varie pour les mêmes fonctions. La Cours des comptes mentionne les textes fixant les attributions des collectivités territoriales dans les différents domaines (page 9), énumérant ensuite les dix-sept décrets de 1981 portant sur des secteurs. Comment les comparer aux dix secteurs principaux du décret 20-354 ? Et comment positionner ces 10 secteurs par rapport au décret 84-71 dont la nomenclature désigne cinq groupes de services (FF) divisés en chapitres (FFF) et sous-chapitres (FFFF) ? Pour récapituler :

F	FF	FFF	FFFF	source
domaines				Cours des comptes, 2019, page 9
17 secteurs				Décrets du 26 décembre 1981
	5 groupes de service*	chapitres (définis)**		Décret 1984-71
				Décret présidentiel 2012-315
			FFFF sous-chapitres**	Arrêté interministériel de 1985
grandes fonctions = 10 secteurs principaux	fonctions principales (non définies)	fonctions secondaires (non définies)		Décret exécutif 2020-354

\* classification administrative plutôt que fonctionnelle

\*\* mélange des nomenclatures fonctionnelle, administrative et comptable

Utiliser différents termes dans la hiérarchie « F – FF – FFF – voire FFFF » est source de complications et d'insécurité alors même qu'une classification fonctionnelle de ce type (décimale au fin de numérotation) doit être précise dans l'appellation des grandes fonctions F (secteurs principaux), fonctions principales FF et fonctions secondaire FFF (décret 20-354).

La confusion des titres entraîne la confusion des contenus. Or une délimitation précise des fonctions de la commune est indispensable (i) pour exiger la redevabilité des élus concernant les tâches et compétences attribuées à la communes (QUOI) ; (ii) pour connaître de manière précise les coûts desdites tâches et compétences (COMMENT et COMBIEN) et (iii) pour assurer la transparence des actions communales (QUOI) envers les électeurs et habitants (QUI).

- La cohérence n'est pas assurée entre les différentes nomenclatures ». Ainsi le Décret 20-354 classe les « services généraux des administrations publiques » (art. 12) comme secteur principal (F), tandis que le décret 84-71 désigne les « services administratifs » comme groupe 91 (FF) et les services administratifs publics comme chapitre 910 (FFF) (art. 5).
- La classification en services subdivisés en chapitres dans le décret 84-71 est confuse parce qu'elle mélange des éléments de classification fonctionnelle et des positions comptables. Ainsi dans le groupe 91 Services administratifs (art. 5), on trouve sous 911 la Sécurité et protection civile (décret 84-71) ... Prévention et sécurité (décret 12-315), qui relève de la classification fonctionnelle (compétences communales) mais aussi sous 912 « participation aux charges d'enseignement » qui est une dépense, relevant de la classification comptable – l'enseignement étant la fonction (voir Tableau 7 infra).
- Les sous-chapitres de l'arrêté interministériel de 1985 conforte l'observation du mélange des genre entre classification fonctionnelle et classification comptable. Ainsi le groupe 90 Services indirects ne comprend que des mouvements financiers (classification comptable), tandis que les sous-chapitres du groupe 905 Réseaux sont de nature fonctionnelle : l'évacuation et l'épuration des

eaux usées (9050 assainissement) la production et la distribution d'eau potable (9501 adduction d'eau), la fourniture d'énergies (9052 Electrification, 9053 Gaz) sont des services que doivent fournir les communes, chaque service se traduisant ensuite par des coûts à assumer (dépenses) et des paiements de service à encaisser (recettes) qui traduisent la mise en œuvre.

Autre exemple : les sous-chapitre du chapitre 903, comprenant les frais d'entretien des immeubles relèvent des dépenses (classification comptable), tandis que les sous-chapitre du 913 sont de nature fonctionnelle (9130 Cantines scolaires, 9133 Crèches et Garderies, etc.).

- Des écarts (des oublis ?) sont notés dans la désignation des compétences locales. Par exemple, le chapitre 922 Services et établissements sociaux du décret 84-71 (art. 5) devrait participer aux compétences de la commission Affaires sociales (art. 11 CC 2011), alors même que cette compétence n'apparaît pas dans le chapitre 3 (art. 122 CC) « De l'action de la commune en matière de protection sociale ».
- Les « principaux secteurs » (F) désignés à l'art. 12 du décret exécutif 20-354 correspondent parfois aux titres des compétences principales répertoriées dans le CC 2011, mais pas toujours. Ainsi le secteur principal 6 *logement et équipement collectifs* du décret 20-354 n'est qu'un aspect de l'urbanisme (Commission permanente 3 du CC 2011). En outre, la référence au *logement collectif* donne un périmètre d'intervention plus restreint que celui d' *habitat* référé tant dans le CC (art. 115) que dans les décrets 84-71 et 12-315 (chapitre 956).<sup>12</sup>
- Qualifier les secteurs de « *principaux* » sous-entend qu'il pourrait y en avoir d'autres, non principaux... Dans une classification fonctionnelle, la hiérarchie doit être précisée et non pas implicite ou /et sous-entendue. Les décrets du 26 décembre 1981 concernent 17 secteurs, sans la qualification « principaux ».
- L'article 5 du décret 84-71 propose pour la section de fonctionnement une « nomenclature des services, programmes et d'opérations hors programme, ... classés en cinq (5) groupes subdivisés en chapitres ». Les groupes sont donnés à deux chiffres (FF) qui ne correspondent ni aux principaux secteurs du décret 20-354 (art.12) (F dans le Tableau 2), ni aux fonctions principales (FF).
- Les cinq groupes désignés à l'art. 5 du décret 84-71 sont classés à deux chiffres selon une logique bureaucratique et non pas fonctionnelle (90 Services indirects, 91 Services administratifs, 92 Services sociaux, 93 Services économiques, 94 Services fiscaux). La nomenclature à trois chiffres dans ces groupes mélange des rubriques de classification comptable en dépenses (par exemple : 901 rémunérations et charges du personnel permanent) ou en recettes (940 produit de la fiscalité) avec la désignation de compétences fonctionnelles bien réelles (par exemple : 920 aide sociale directe).

Le Tableau 3 récapitule les divers actes législatifs concernant les domaines d'activité, d'interventions et de compétences (dévolues, déléguées, partagées) des communes. Il y a amplement matière à organiser une classification fonctionnelle inclusive et cohérente. Mais il faut une révision et une réorganisation approfondie du système de classification fonctionnelle, forcément chiffrée si l'on veut ensuite numériser les données budgétaires et comptables des communes. Une nomenclature à trois positions hiérarchiques F – FF – FFF est largement suffisante et détaillée pour cet objectif, puisqu'elle peut se décliner en 999 domaines de compétences. En outre, et comme le montre la pratique, une classification fonctionnelle n'interdit pas en parallèle, un regroupement des fonctions selon une classification administrative collant à l'organigramme des bureaux communaux.

### 3.2 La classification comptable

La classification comptable sert à préciser le contenu des opérations budgétaires inscrites dans la comptabilité publique: les charges et dépenses, les produits et recettes, les écritures relatives aux comptes de fonctionnement ou d'investissement, celles qui concernent le bouclage ou le bilan. Elle doit aussi fournir les informations permettant de savoir si les écritures enregistrent des

---

<sup>12</sup> Logement et équipement (singulier) collectifs (pluriel) dans le texte français fait bien ressortir que l'adjectif est également attribué à *logement collectif* – ce qui est plus restrictif que le terme générique *habitat*.

mouvements purement comptables, c'est-à-dire sans encaissement ou sortie d'argent, comme les imputations internes, ou bien des mouvements financiers.

La distinction entre "charges" et "dépenses" d'une part, entre "produits" et "recettes" d'autre part, est importante. Les "dépenses" sont des charges décaissées, c'est-à-dire qui entraînent des sorties effectives de monnaie. Les charges non décaissées sont des charges réelles en ce sens qu'elles correspondent bien à un appauvrissement du patrimoine de la collectivité publique, mais elles ne donnent pas lieu à des décaissements au cours de la période de calcul du résultat (par exemple: les attributions aux réserves et aux comptes de provision). De même, les "recettes" sont des encaissements effectifs, supportés par des flux monétaires, alors que les "produits" sont tantôt des écritures comptables de produits sans flux monétaire (par exemple: les prélèvements sur les réserves), tantôt équivalents à des recettes. Les notions de recette et de dépense servent de base de données à la trésorerie pour déterminer les besoins en liquidités à court et moyen termes, pour le calcul de la marge d'autofinancement et pour la planification.

Dans le contexte algérien, le dispositif légal est cadré par les textes suivants :

- Le Code des communes (loi 11-10) et le décret 84-71 délimitent pour le premier, respectivement fixe, pour le second, la nomenclature des dépenses et des recettes des communes. Ces deux actes législatifs énoncent « la nomenclature des comptes de dépenses et de recettes » (décret 84-71, titre II) « suivant les normes du plan comptable national (art. 1<sup>er</sup>).
- Le décret 84-71 fait l'objet d'un arrêté interministériel (ministère de l'Intérieur et des CL et ministère des finances) du 22 janvier 1985 qui donne en détail la nomenclature des dépenses et des recettes suivant la même organisation que celle du décret.
- Le décret exécutif 12-315 du 21 août 2015 fixant la forme et le contenu du budget communal reprend pour l'essentiel la nomenclature du décret 84-71, sans pourtant mentionner dans les « vu » introductif l'arrêté interministériel de janvier 1985. L'art. 18 du décret 12-315 abroge le décret 84-71 « *progressivement en fonction de la mise en œuvre du cadre budgétaire fixé par le présent décret.* » Est-ce dire que cela entraîne également l'abrogation de l'arrêté interministériel qui en dépend ... alors même que la numérotation des comptes et la même ?
- La loi organique 18-15 relative aux lois de finances fixe la structure des budgets et comptes de l'Etat en énumérant les ressources (art. 15) et les la nature économique des charges (art. 29). Mais le décret exécutif 20-254 détermine « les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat ». Ces bases légales valent-elle pour les communes puisque selon l'art. 1<sup>er</sup> du décret 84-71 – toujours en vigueur - « *les budgets et comptes des communes sont établis suivant les normes du plan comptable national* » ?

### 3.2.1 La classification des dépenses

Le Tableau 4 s'intéresse à la nomenclature des dépenses en reprenant dans l'ordre la liste des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement telle que le CC 2011 les formule à l'article 198. Cet article précise également que « les modalités d'application sont fixées par voie réglementaire. »

Les deux colonnes de droite reflètent la classification donnée dans le décret 84-71 et dans le décret exécutif 12-315, ce dernier reproduisant pratiquement les donnée de 1984. La nomenclature se base sur un système à 2 chiffres, décimal, la classe D et le compte DD, telle qu'elle figure en l'art. 8 du décret 84-71: les dépenses de fonctionnement reçoivent la classe 6 et les comptes sont numérotés dès 60 et suivant (à deux chiffres DD). La classification donnée à l'art. 9, qui énumère en mélange dépenses et recettes, renvoie à l'art. 6 concernant la section équipement.

**Tableau 4 Énumération des dépenses communales (DDD)**

	CC 2011	décret 84-71	décret ex. 12-315
Section fonctionnement	art.	art. 8	art. 10
		N° compte	
Rémunérations et charges du personnel communal	198	63	63
Indemnités et charges liées aux fonctions électives	198		
Contributions établies par les lois sur les biens et revenus communaux	198		
Frais d'entretien des biens meubles et immeubles	198		
Dépenses d'entretien de la voirie communale	198		
Participations et contingents communaux	198		
Intérêts de l'emprunt	198	(65)	(65)
Charges de fonctionnement liées à l'exploitation de nouveaux équipements	198		
Frais de gestion des services communaux	198		
Charges antérieures	198		
Prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement	198		
Dénrées et fournitures		60	60
Travaux et services extérieurs		61	61
Frais de gestion en général		62	62
Impôts et taxes		64	64
Frais financiers		65	65
Allocations et subventions		66	66
Participations, contingents et prestations au bénéfice de tiers		67	67
Dotations au compte d'amortissement et de provisions		68	68
Charges exceptionnelles		69	69
<b>Section équipement et investissement</b>			
Equipement public	198	(28)	(28)
Participation en capital à titre d'investissement (voir Tableau 6)	198		
Remboursement en capital de l'emprunt (dotations au compte d'amortissement et de provisions)	198	(68 ?)	(68 ?)
Réhabilitation des infrastructures communales	198		
Dotations		10	10
Dotations aux unités économiques communales		27	27
Subventions versées par la commune		13	13
Sinistres		23	23
Biens meubles et immeubles		24	24
Prêts à plus d'un an par la commune		25	25
(Achat) titres et valeurs		26	26
Travaux neufs et grosses réparations		28	28

### Commentaires

- Entre CC 2011 et les deux décrets, les listes des dépenses ne correspondent pas, mais se complètent, sans que cela pose de gros problèmes en termes de numérisation. Chronologiquement, le décret exécutif de 2012-315 reprend la nomenclature du décret de 1984-71, alors qu'il aurait aussi pu tenir compte des dépenses déclinées à l'article 198 de la loi de 2011. La nomenclature doit être coordonnée pour être cohérente. Il s'agirait également de décliner de manière systématique selon leur nature économique les catégories de dépenses (comme le fait le décret exécutif 20-354 en son article 8 pour les charges budgétaires de l'Etat – voir infra Tableau 6) plutôt qu'en donner une liste non triée.
- L'arrêté interministériel du 22 janvier 1985 augmente le détail des numérotations des classes en passant à trois chiffres (DDD). Cela permet plus de précision, mais ne résout pas le problème de cohérence dans le mix de la classification administrative (en 5 groupes, qui sont des services, eux-mêmes détaillés en chapitres et sous-chapitres) et la classification selon la nature économique des dépenses (réparties en classes, subdivisées en comptes et numérotations). L'exemple qui suit en donne une illustration :

Décret 84-71 art. 5 Services		Arrêté 1985 art. 1 Services	Décret 84-71 art. 8 dépenses à l'intérieur des Services		Arrêté 1985 Art. 3	
groupe	chapitre	Sous-chapitre	classe	compte	numérotation	
90						Services indirects
	901		6			Rémunérations et charges du personnel <b>permanent</b>
63					Dépenses de la section fonctionnement	
		9010				Formation professionnelle
		9011				Rémunérations
		9012				Charges
					630	Rémunération du personnel permanent
					631	Rémunération du personnel <b>temporaire</b>
					632	Rémunérations diverses
					633	Charges sociales

Le groupe 90 utilise le terme générique de « services » qui ne donne pas de précision sur la ou les fonction(s). Le chapitre 901 qui devrait donner le détail de la fonction 90 – si elle était précisée - ne correspond pas puisque le classement passe du « service » [classification fonctionnelle] au « rémunérations » [classification comptable de la dépense selon sa nature économique]. Reprise dans l'arrêté de 1985, cette classification est détaillée en sous-chapitres qui mélangent des indication de classification fonctionnelle [9010 Formation professionnelle] et des rubriques de dépenses [9011 rémunération, par exemple]. Autre incohérence : si le 9012 *charges* est une déclinaison détaillée du 901 *rémunérations et charges du personnel permanent*, on ne peut pas avoir dans le même classement 63 *frais de personnel* et 631 *rémunération du personnel temporaire*.

En d'autres termes, les combinaisons de classification du décret 84-71 et de l'arrêté de 1985, qui le complète, sont incohérentes entre elles et, comme telles, inutilisable pour une numérisation des fonctions et des catégories de dépenses.

- Le contenu de quelques positions devrait être précisé :
  - charges *antérieures* : s'agit-il de dépenses facturées mais non encore payées ou bien d'un excédent de charges de l'exercice budgétaire précédent reporté sur le budget suivant ?
  - *prélèvement sur la section de fonctionnement au profit de la section d'équipement et d'investissement* : comme l'art. 179 en fait une obligation (voir la section suivante), cela voudrait-il signifier que la section fonctionnement doit dégager une épargne brute pour satisfaire cette exigence ?
  - le compte 68 des décrets place *l'amortissement dans la section fonctionnement*, tandis que le *remboursement en capital de l'emprunt (art. 198) est placé dans la section équipement et investissement*. On est ici face à un problème technique. En comptabilité analytique, les deux écritures vont de pair. L'amortissement, inscrit à juste titre en section fonctionnement, est porté en diminution de la valeur de l'investissement inscrit à l'actif du bilan. Le remboursement de la dette (inscrite au passif du bilan) se fait par une écriture passée au bilan en diminution du passif, la contre-écriture étant une diminution de la rubrique idoine à l'actif du bilan (capitaux ou / et placements en banque, par exemple).
  - *L'achat de titres et de valeur* n'est pas une dépense au sens économique du terme, mais un placement de capitaux disponibles. Du point de vue comptable, cela correspond à une autre affectation de l'actif du bilan, l'épargne ou les capitaux disponibles étant désormais placés en titres.

### 3.2.2 La classification des ressources financières

La classification économique ou comptable des ressources financières des CT est analysée à partir des mêmes documents servant à classer les dépenses, en appliquant la même méthode d'analyse en économie institutionnelle. Il faut d'emblée remarquer une meilleure organisation dans la

nomenclature : les ressources ne sont pas simplement listées, comme les dépenses, mais réparties en 9 titres par l'art. 170 CC, 7 dans la section fonctionnement et 2 dans la section équipement et investissement. Le Tableau 5 récapitule. Les articles 195, 212 et 213 CC listent le détail des recettes sans référence au 9 titres précités et de manière plus large. Le CC ne contient pas de nomenclature numérotée.

Le décret 84-71 organise la nomenclature des recettes en classe 7 (R) et comptes à deux chiffres à partir de 70 (RR). Le décret exécutif 12-315 reprend cette même déclinaison.

**Tableau 5 Ressources financières des communes (RRR)**

• Classe = R Compte = RR	art. CC 2011	décret 84-71	décret ex. 12-315
Section fonctionnement		art. 8	art. 10
		N° compte	
• <b>Produit de la fiscalité</b>	170		
Ressources fiscales dont la perception au profit des communes est autorisée par la législation et la réglementation en vigueur	195		
Impôts indirects		75	75
Impôts directs		76	76
Compensation des moins-values sur les impositions fiscales, par rapport au montant des prévisions de ces impositions (Fonds de garantie des CL)	213		
• <b>Subventions et dotations</b>	170		
Participations ou attributions de produits de fonctionnement de l'Etat, du fonds commun des CL et des établissements publics	195		
Attribution annuelle de péréquation (Fonds communal de solidarité)	212		
Subventions d'équilibre aux communes confrontées à une situation financière difficile (Fonds communal de solidarité)	212		
Subventions exceptionnelles aux communes confrontées à une situation imprévue (Fonds communal de solidarité)	212		
Recouvrement, subventions et participations		72	72
Attributions du service des fonds communs (fonds commun des CL)		74	(74)
• <b>Produits en rémunération de prestations spécifiques des services réalisés par la commune</b>	170		
Produit de concession des espaces publics, et des espaces publicitaires	170		
Produit perçu en contrepartie des prestations diverses.	170		
Taxes, droits et rémunérations de services autorisés par les lois et règlements	195		
• <b>Revenus du patrimoine communal</b>	170 195		
• <b>Revenus des biens communaux</b>	170		
Produits d'exploitation		70	70
Produits domaniaux		71	71
<b>Autres</b>			
Réduction de charges		73	73
Produits financiers		77	77
Dotations de l'Etat			78
Produits exceptionnels		79	79

	art. CC 2011	décret 84-71	décret ex. 12-315
Section équipement et investissement		art. 9, 6	art. 11, 8
		N° compte	
Prélèvement sur les recettes de fonctionnement prévu à l'art. 198	195		
Excédent reporté		06	06
Produit des concessions de services publics communaux	195		
Excédent dégagé par des services publics gérés sous forme d'établissement à caractère industriel et commercial	195		
Produit des participations en capital ;	195		
Participations ou attributions de produits de fonctionnement de l'Etat	195		
Subventions de l'Etat	195		
Participations ou attributions du fonds commun des CL	195		
Subventions du fonds commun des CL	195		
Subventions d'équipement (Fonds communal de solidarité)	212		
Produits des aliénations	195		
Dons et legs acceptés	170 195		
Toute recette temporaire ou occasionnelle	195		
Produits des emprunts (et avances)	170 195	16	(16)
Participation de tiers à des travaux d'équipement		14	14
Revenus du secteur économique		17	17

### Commentaires

- À l'instar des commentaires relatifs aux charges et dépenses, la nomenclature des ressources diverge significativement selon que l'on se réfère au CC 2011 ou au décret de 1984-71, repris en grande partie dans celui de 2012-315. Toutefois, alors que le CC donne en son article 170 neuf catégories de ressources – avec la précision que « *les modalités d'application sont fixées par voie réglementaire* » - l'art. 195 CC se réduit à lister des recettes (des ressources) sans les distribuer dans les catégories délimitées par l'article 170.
- On note également quelques divergences de classification. Les recettes « temporaires ou occasionnelles » classées dans la section d'équipement et d'investissement à l'art. 195 CC sont-elles de même nature que les « produits exceptionnels » classés dans la section fonctionnement par le compte 79 des deux décrets ?
- Quelle distinction faire entre « *le prélèvement sur les recettes de fonctionnement* » (art. 195 CC) au profit de la section d'équipement et d'investissement »(art. 198 CC), d'une part, et l'*excédent reporté* (compte 06) des deux décrets 84-71 et 12-315? Ce prélèvement, en dépense de la section de fonctionnement (art. 198 CC et compte 86 dans les deux décrets), vient en recette de la section équipement et investissement pour être affecté « à la couverture des dépenses de la section d'équipement et d'investissement » (art. 195 CC), conformément à l'art. 179 CC : « *Un prélèvement sur les recettes de fonctionnement est affecté à la couverture des dépenses d'équipement et d'investissement.* » Comment ce dispositif est-il compris ? L'art. 179 est écrit au présent et vaut injonction: « *est affecté* » ; cela ne peut être réalisé que si la section fonctionnement dégage un excédent de recettes. Le prélèvement, qui charge le budget de fonctionnement (compte 86 dans les deux décrets) n'est pas mentionnée en recette, ni à l'art. 9 du décret 84-71, ni à l'art. 11 du décret 12-215. Par contre, les deux décrets mentionnent un possible excédent (compte 06 dans les deux décrets) reporté dans la section d'équipement et d'investissement par renvoi de l'art. 9 à l'art. 6 dans le décret 84-71 et de l'art. 11 à l'art. 8 dans le décret 12-315. L'expression *déficit ou excédent reporté* ne peut concerner que l'année budgétaire suivante puisqu'il faut clôturer les comptes pour mesurer l'excédent ou le déficit reporté.
- Enfin, tant dans le CC (art. 195) que dans les décrets (compte 16), le « *produit des emprunts* » est inscrit en recette de la section d'équipement et d'investissement. Or, un emprunt n'est pas une recette. C'est un moyen de financement immédiat – normalement pour des investissements – qu'il faudra rembourser par annuités ultérieures, ce qui permet (i) de financer dans l'immédiat ( temps t1) un investissement, et de répartir ensuite (temps 2 et suivants) les charges annuelles de l'investissement sur les générations des bénéficiaires futurs, via l'amortissement (art. 198 CC et

compte 68 dans les deux décrets – voir Tableau 4). En d'autres termes, il faut que les budgets de fonctionnement futurs dégagent une épargne brute servant à rembourser les annuités des emprunts à échoir (Gilbert et Vaillancourt, 2013, p. 17). Ne pas respecter cette règle de politique économique porte à conséquence pour les finances publiques locales, ce que les deux auteurs rapportent: « *Comme en témoigne année après année le rapport de la Cour des comptes [note : pour les Collectivités Locales en France], les règles budgétaires sont parfois contournées ou leurs contraintes « optimisées » ce qui conduit les collectivités à des dégradations de leur solvabilité future et à davantage d'exposition au risque.* » (Gilbert et Vaillancourt, 2013, p. 19).

### 3.2.3 La nomenclature budgétaire de l'Etat

La classification des ressources et des charges de l'Etat fixée par la loi organique 18-15 relative aux lois de finances pourrait servir à organiser la classification économique des dépenses et recettes des communes puisqu'elle en propose une déclinaison ordonnée. La loi fixe sept titres principaux des dépenses classées selon leur nature économique (art. 29) et huit classes de ressources (art. 15). Le Décret exécutif 30-354 détermine dans le détail les catégories constitutives de la classification des charges budgétaires de l'Etat. Cela correspond aux tirets de chaque titre (en gras) dans la colonne charges du Tableau 6. Le décret ne dit rien concernant les ressources.

S'agissant de l'Etat central, la nomenclature budgétaire adoptée ne fait pas de distinction entre une section de fonctionnement et une section d'équipement et d'investissement. Les investissements sont groupés dans le titre constitutif (no 3) des charges inscrites au budget. Cette disposition peut être adaptée à la situation des CL par report sur la section d'équipement et d'investissement.

En ce qui concerne les ressources des communes, le classement pourrait se fonder non pas sur les 8 classes de recettes énumérées à l'art. 15 de la loi 18-15, mais sur le document tel que la *Structure des ressources fiscales des collectivités locales*, publié par le ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire.<sup>13</sup>

**Tableau 6 Classification budgétaire des charges (CCC) et des ressources (RRR) de l'Etat (loi 18-15)**

Charges (loi 18-15, art. 29 ) Décret exécutif 20-354 (art. 8)		Ressources (loi 18-15, art. 15)		Ministère de l'intérieur, de collectivités locales et de l'environnement
titre	32 catégories	classe		
1	<b>Personnel</b> (7 catégories) - traitements - primes, indemnité - bonifications - contributions de l'employeur - prestations sociales à charge de l'employeur - accidents de travail et pensions de service - dotation de rémunération aux EPA et autres EP assimilés	1	<b>Impositions de toute nature et produit des amendes</b>	<i>Voir la Structure des ressources fiscales des collectivités locales<sup>13</sup></i>
2	<b>Fonctionnement des services</b> (10 catégories) - déplacements, transports et communication - information et documentation - services professionnels - location - entretien et réparation - autres services - approvisionnements et fournitures - autres charges de fonctionnement - service d'apprentissage et de formation - dotation de fonct. des. EPA et autres EP assimilés	2	<b>Revenus des domaines</b>	

<sup>13</sup> [www.interieur.gov.dz](http://www.interieur.gov.dz) -> collectivités territoriales -> Réforme des finances et de la fiscalité locale -> diagnostic du système actuel -> une mosaïque d'impôts et de taxes -> PDF consulté le 14 octobre 2024.

<b>3</b>	<b>Investissements</b> (3 catégories) - immobilisations corporelles - immobilisations incorporelles - dotations d'invest. aux EPA et autres EP assimilés	<b>3</b>	<b>Participations financières et autres actifs</b>
<b>4</b>	<b>Dépenses de transferts</b> (6 catégories) - aux personnes - aux entreprises - à des EP à caractère économique, industriel, commercial et autre EP assimilés - aux collectivités locales (intercommunalité) - à des associations - autres transferts	<b>4</b>	<b>Rémunération des services rendus et redevances</b>
<b>5</b>	<b>Charges de la dette publique</b> (2 catégories) - intérêts sur la dette publique - autres frais de la dette publique	<b>5</b>	<b>Produits divers</b>
<b>6</b>	<b>Opérations financières</b> (3 catégories) - participations financières - prêts et avances - dépôts et cautionnement	<b>6</b>	<b>Produits exceptionnels divers</b>
<b>7</b>	<b>Dépenses imprévues</b>	<b>7</b>	<b>Fonds de concours, dons et legs</b>
		<b>8</b>	<b>Intérêts et produits des prêts, avances et placements</b>

Source : loi 18-15 relative aux lois de finances pour la numérotation et les titres en gras ; décret exécutif 20-354 du 30 novembre déterminant les éléments constitutifs des classifications de charges budgétaires de l'Etat.

#### 4. Proposition pour un plan comptable organisé

La classification comptable des dépenses des communes, esquissée dans le Tableau 4 peut être comparée à la classification des charges du budget de l'Etat dans le Tableau 6. En utilisant la classification par « grandes fonctions de l'Etat » (« principaux secteurs », art. 12 décret exécutif 20-354), on peut formuler les observations suivantes :

- Les **titres** (sauf 3) de la loi 18-15 (Tableau 6) permettraient d'ordonner la liste des dépenses communales de la section fonctionnement énumérées dans le Tableau 4.
- Les **charges** détaillées dans le Tableau 6 permettraient le classement des dépenses communales du Tableau 4.

On obtiendrait ainsi pour chaque fonction, une nomenclature budgétaire de type FFF.DDD.

**Tableau 7 Exemple de classification fonctionnelle et comptable des dépenses**

F		9		Enseignement	Décret ex. 20-354	art. 12, 9 <sup>ème</sup> tiret	Tableau 1
FF		90		Enseignement préscolaire	CC 2011	art. 122	Tableau 3
FF		91		Enseignement primaire			Tableau 3
		92		Cantines scolaires			Tableau 3
		93		Transports scolaires			Tableau 3
		94		Service social préscolaire			Tableau 3
	D		1	dépenses de personnel	Loi 18-15	art. 29	Tableaux 4/ 6
	DD		10	traitements	Décret 20-354	art. 8	Tableaux 4/ 6
	DD		11	primes, indemnités	Décret 20-354	art. 8	Tableaux 4/ 6
Ainsi, par exemple :							
FF.	DD	91.	10	Traitement du personnel enseignant primaire			
		91.	11	Prime de fidélité du personnel enseignant primaire			
				... etc.			

F = 9 indique que l'on se place dans le secteur de l'enseignement ;

FF = 90 couvre la première fonction principale du secteur : l'enseignement préscolaire ;

D = 1 le titre englobe toutes les dépenses de personnel ;

DD = 10 plus précisément de la première charge énumérée, les traitements ;

DD = 11 deuxième charge énumérée : les primes et indemnités versées au personnel ; ... etc.

On obtient ainsi une information immédiate et transparente. La position budgétaire 91.10 correspond aux salaires des enseignants (DD = 10) dans le domaine scolaire (FF = 91).

La pratique d'un système à 2 x trois positions (FFF.DDD ou FFF.RRR) donne un maximum de souplesse à la numérisation des comptes publics communaux. Certes, cette mise en place d'une nomenclature double de type FFF.CCC est une démarche complexe et, sans doute, chronophage dans un premier temps ; mais elle est incontournable dans l'optique de la numérisation des comptes communaux :

- Sous l'angle technique en organisant de manière cohérente la comptabilité publique, ainsi que la présentation des budgets et des comptes ;
- Du point de vue des politiques publiques, elle permet de connaître de manière précise les charges et ressources attribuées à chaque fonction, donc les coûts nets par fonction.
- Les informations ainsi accessibles renforcent la redevabilité des élus et des commissions communales, permanentes ou non, pour les tâches dont ils/elles ont la responsabilité ;
- Elle permet la prévision à moyen terme ;
- Elle permet, le cas échéant, de calculer les coûts par service des services publics locaux, en particulier ceux qui pourraient faire l'objet d'un paiement de type utilisateur-payeur et/ou pollueur-payeur (art. 170 CC).
- Elle garantit la transparence requise des actions communales qui se traduisent, in fine, par des dépenses.

La même logique organisationnelle vaut pour les **ressources**. Tout en gardant les titres des diverses fonctions (FFF), les ressources des communes (Tableau 5) devraient être distribuées par classes (R) et comptes (Tableau 6), ainsi :

**Tableau 8 Exemple de classification fonctionnelle et comptable des ressources**

F		1		Services généraux	Décret ex. 20-354	art. 12, 1 <sup>er</sup> tiret	
FF		10		Services fiscaux	Décret ex. 12-315	art. 3, 5 <sup>ème</sup> tiret	
	R		7	Recettes	Décret 84-71	art. 8	Tableau 5
	RR		76	Impôts directs	Décret 84-71	art. 8	Tableau 5
	RRR		760	Taxe d'habitation			
			761	Taxe sur le foncier bâti	CIDTA <sup>14</sup>	art. 249	
			762	Taxe sur le foncier non bâti	CIDTA	art. 261.1	
			763	etc. ...			
Ainsi, par exemple :							
		10	760	Produits de la taxe d'habitation			

F = 1 indique que la fonction est celle des Services généraux  
 FF = 10 et plus précisément dans la division des Services fiscaux  
 C = 7 indique la classe des recettes  
 CC = 76 plus précisément celle des impôts directs  
 CCC = 760 et des produits de la taxe d'habitation.

## 5. Conclusions

Quelles conclusions tirer de cette première analyse en économie politique et institutionnelle visant la numérisation de la nomenclature des données budgétaires et comptables des collectivités locales algérienne ?

**Tableau 1** .- Le CC 2011 donne des références légales suffisante pour une approche multifactorielle telle que décrite dans le Schéma 2, cohérente tant dans son contenu immédiat (budget et compte annuels) qu'à moyen termes (investissement et gestion des emprunts et de la dette). Une approche transversale des politiques publiques est possible, sa mise en œuvre restant une question de volonté politique.

<sup>14</sup> CIDTA Code des Impôts Directs et Taxes Assimilées, codes fiscaux mis à jour conformément à la LF 2024, <https://www.mfdgi.gov.dz/fr/a-propos/actu-fr/codes-fiscaux-lf2024>

**Tableau 3.-** Ce tableau établit en référence au dispositif législatif actuel la liste des compétences des communes, qu'elles soient dévolues ou déléguées, propres ou/ et partagées. On obtient ainsi un contenu suffisant pour établir une classification fonctionnelle à trois niveaux F, FF et FFF, à condition<sup>15</sup> :

- de mettre de l'ordre dans la nomenclature ;
- d'harmoniser la titlature des niveaux F, FF, FFF (également Annexe 1).

**Tableaux 4 et 6.-** Alors que le Tableau 4 se borne à l'énumération des dépenses communales dans le CC 2011, le décret 84-71 et le décret exécutif 12-315, mixant de manière confuse des « chapitres » qui relèvent de la nomenclature fonctionnelle (FFF = 915 Culture, par exemple) avec des « chapitres » concernant la nature économique des dépenses, donc leur classification comptable (DDD = 901 Rémunérations et charges du personnel), le décret exécutif 20-354 (Tableau 6) met de l'ordre dans la classification économique des dépenses en les décomposant en 7 titres, eux-mêmes se décomposant en 32 catégories.

Sous réserve du besoin de cohérence argumenté dans nos commentaires, la combinaison des informations contenues dans les deux Tableaux permettrait d'esquisser une classification des dépenses par catégories, selon leur nature économique. On obtiendrait alors une information précise de la nature des coûts pour chaque chapitre de la classification fonctionnelle, par exemple comme décliné dans le Tableau 7 : les dépenses DDD pour la fonction FF enseignement primaire.

**Tableaux 5 et 6.-** La même logique peut être appliquée en ce qui concerne les ressources financières des communes. Le Tableau 5 énumère les recettes de fonctionnement (RR = comptes) en les groupant en 5 classes (R). Le Tableau 6 contient 8 catégories de ressources pour le budget de l'Etat. Le document intitulé « Structure des ressources fiscales des collectivités locales » accessible sur le site web du Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'environnement offre également un classement détaillé desdites ressources – en partie différentes des recettes listées dans le Tableau 5. Ces deux classements, communes (Tableau 5) et Etat (Tableau 6), ne se recoupent que très partiellement – rappelons que l'art. 1<sup>er</sup> du décret 84-71 exige du plan comptable communal qu'ils suivent les normes du plan comptable national !

À l'instar de ce qui vaut pour les dépenses, et sous réserve de nos commentaires relatifs à ces sections dans cette contribution (cohérence des termes utilisés, éviter une même numérotation pour la nomenclature fonctionnelle et la nomenclature comptable, éviter la confusion entre recettes et sources de financement – notamment l'emprunt)), les informations contenues dans le dispositif législatif permettraient une classification comptable cohérente des ressources.

**Tableaux 7 et 8.-** Compte tenu de ces observations, les Tableaux 7 et 8 offrent deux exemples préliminaires de classification combinant classification fonctionnelle et dépenses (FFF.DDD) ou classification fonctionnelle et recettes (FFF.RRR). L'Annexe 2 illustre de manière détaillée, ici dans le domaine de la production et la distribution d'eau potable, ce que pourrait être une nomenclature comptable combinant la classification fonctionnelle et la classification des dépenses et des recettes selon leur nature économique.

---

<sup>15</sup> Sur ces deux exigences, voir par exemple Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, page 109, dans le cas de la Tunisie.

## Références

- Beer-Tóth K. et B. Dafflon, 2009, "Managing Local Public Debt in Transition Countries: an Issue of Self-Control", in *Financial Accountability and Management*, 25 (3), pages 337-365.
- Cours des comptes de la République Algérienne, 21 juillet 2019, Guide de contrôle des Collectivités Territoriales, [https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gcct\\_fr.pdf](https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gcct_fr.pdf)
- Dafflon B., 2013 A, "Equilibre budgétaire et endettement public : pratiques et problèmes des collectivités locales en Tunisie », *Revue Tunisienne de Fiscalité*, No 20, pages 105-154.
- Dafflon B., 2013 B, "L'économie politique et la gestion territoriale des services environnementaux", Document de travail 135, AFD Agence française de développement, Département de la Recherche, Paris. <https://www.afd.fr/sites/afd/files/imported-files/135-document-travail.pdf>
- Dafflon B., 2018, "Rule of Balanced Budgets: The Institutional and Political Economy of Restricting Public Deficits and Debt", *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, No 39, Munk School of Global Affairs, University of Toronto, <https://munkschool.utoronto.ca/researches/papers/>
- Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, *L'économie politique et institutionnelle de la décentralisation en Tunisie, état des lieux, bilan et enjeux*, Agence Française de Développement AFD, Paris. <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-et-institutionnelle-de-la-decentralisation-en-tunisie>
- Gilbert G. et F. Vaillancourt, 2013, *Equilibre budgétaire et solvabilité des collectivités locales dans un environnement décentralisé Quelles leçons tirer des expériences nationales ?* Document de travail No 132, Agence Française de Développement, Paris <https://www.afd.fr/fr/ressources/equilibre-budgetaire-et-solvabilite-des-collectivites-locales-dans-un-environnement-decentralise-queelles-lecons-tirer-des-experiences-nationales>
- Madiès T. et B. Dafflon (eds), 2011, *L'économie politique de la décentralisation dans quatre pays subsaharien : Burkina Faso, Ghana, Kenya, Sénégal*, Agence Française de Développement and World Bank, série L'Afrique en développement no 4 <https://www.afd.fr/fr/leconomie-politique-de-la-decentralisation-dans-quatre-pays-dafrique-subsaharienne-burkina-faso-senegal-ghana-et-kenya>
- République Algérienne démocratique et populaire  
*Loi organique n° 18-15 du 22 Dhou El Hidja 1439 correspondant au 2 septembre 2018 relative aux lois de finances.-* Journal officiel, 2018, 57<sup>ème</sup> année, No 53, <https://www.joradp.dz/FTP/JO-FRANCAIS/2018/F2018053.pdf>
- Loi n° 11-10 du 20 Rajab 1432 correspondant au 22 juin 2011 relative à la commune*, Code communal CC, <http://www.interieur.gov.dz>pdf>loi11-10Fr>.
- Décret 84-71 du 17 mars 1984 fixant la nomenclature des dépenses et des recettes des communes*, Journal officiel de la République algérienne, No 12, 20 mars 1984, pages 26, <https://joradp.dz>FTP>1984>F1984012.PDF>
- Décret exécutif n° 12-315 du 3 Chaoual 1433 correspondant au 21 août 2012 fixant la forme et le contenu du budget communal*, Journal officiel de la République algérienne, no 49, 9 septembre 2012, <https://www.joradp.dz>FTP>2012>F2012049.PDF>
- Décret exécutif n° 20-354 du 14 Rabie Ethani 1442 correspondant au 30 novembre 2020 déterminant les éléments constitutifs des classifications des charges budgétaires de l'Etat.* Journal officiel de la République algérienne, No 73, 6 décembre 2020, pages 5-7. <https://services.mesrs.dz > decret 20 354.PDF>
- Décret exécutif n° 20-335 du 6 Rabie Ethani 1442 correspondant au 22 novembre 2020 fixant les modalités de conception et d'élaboration du cadrage budgétaire à moyen terme*, Journal officiel de la République Algérienne n° 71, 2 décembre 2020

*Arrêté interministériel du 22 janvier 1985 relatif à la subdivision de chapitres des services, programmes et opérations hors programmes en sous chapitres des comptes de dépenses et de recettes en articles et sur la forme du cadre des budgets et comptes communaux, Journal officiel de la République Algérienne, No 17, 17 avril 1985*

Touitou D. et B. Hicham, 2022, *La nouvelle gestion budgétaire en Algérie, d'une logique axée aux moyens à une logique axée aux résultats, état des lieux et perspectives*, Revue Algérienne de Finances Publiques., Vol 12/ N° 01, pages 62 à 77

**Annexe 1 Exemple de classification fonctionnelle (F, FF, FFF)**

		<b>Fonctions</b>	
<b>0</b>	<b>ADMINISTRATION</b>	<b>5</b>	<b>AFFAIRES SOCIALES</b>
01	Législatif, exécutif	51	Maladie et accidents
011	Législatif	52	Invalidité
012	Exécutif	53	Vieillesse et survivants
02	Services généraux	54	Famille et jeunesse
022	Administration générale	55	Chômage
029	Bâtiments administratifs	56	Construction de logements sociaux
03	Commissions permanentes	57	Aides individuelles, assistance
04	Administration générale		
<b>1</b>	<b>ORDRE PUBLIC</b>	<b>6</b>	<b>TRANSPORTS ET COMMUNICATIONS</b>
11	Sécurité publique	61	Circulation routière
12	Justice	611	Route nationale
14	Protection juridique	612	Routes principales
15	Police du feu	613	Routes cantonales
16	Protection civile	615	Routes communales
		618	Routes privées
		62	Transports publics
<b>2</b>	<b>ENSEIGNEMENT ET FORMATION</b>	63	Trafics autres
21	Scolarité obligatoire	631	Navigation
211	École enfantine	632	Aviation
212	École primaire	64	Télécommunications
213	École secondaire		
215	Transports scolaires	<b>7</b>	<b>ENVIRONNEMENT</b>
217	Bâtiments scolaires	71	Approvisionnement en eau
22	Écoles spécialisées	72	Assainissement des eaux usées
23	Formation professionnelle	73	Ordures ménagères
24	Gymnase, collèges	74	Aménagement
27	Hautes écoles	741	Correction des eaux et endiguements
271	Université	742	Pare-avalanches
272	Hautes écoles pédagogiques	75	Protection de la nature
273	(HEP)	76	Lutte contre la pollution
29	Hautes écoles spécialisées (HES)	77	Cimetières
	Administration scolaire	79	Aménagement du territoire
<b>3</b>	<b>CULTE, CULTURE ET LOISIRS</b>	<b>8</b>	<b>ÉCONOMIE</b>
31	Musées	81	Agriculture et vignes
32	Musées	82	Forêts
33	Culture	83	Chasse et pêche
34	Mass média	84	Tourisme
35	Sports	85	Industrie, artisanat et commerce
	Culte, églises		
<b>4</b>	<b>SANTÉ</b>	<b>9</b>	<b>FINANCES ET IMPÔTS</b>
41	Hôpitaux, homes médicalisés	91	Impôts
411	Hôpitaux	93	Péréquation financière
412	Homes pour personnes âgées	94	Quotes-parts aux recettes
42	Hôpitaux psychiatriques	96	Gérance de la fortune et des dettes
43	Soins ambulatoires		
433	Prophylaxie, prévention		
434	Service médical des écoles		
	Contrôle des denrées alimentaires		

Source : Dafflon B. et G. Gilbert, 2018, op. cit., page 109, dans le cas de la Tunisie

## Annexe 2 Exemple de nomenclature comptable : application à la fonction 710 Eau Potable

710 Eau potable		2019		2020		2021		2022		2023		moyenne sur 5ans	montant le plus élevé	moyenne M et N
MCH2	compte de fonctionnement	charges	produits	moyenne	V.pessimiste	V. médiane								
<b>710</b>	<b>dépenses</b>													
7101.3090	Frais de personnel	0		0		0		0		0		0	0	0
7101.3111	Achat de compteurs d'eau	24 845		29 680		1 484		44 514		31 185		26 342	44 514	35 428
7101.3140	Entr.des hydrants	3 000		10 841		2 823		14 574		11 797		8 607	14 574	11 590
7101.3140	Entr.,réparation vannes communales	0		0		4 167		15 260		13 511		6 588	15 260	10 924
7101.3140	Entretien chambre de vannes communales	0		0		0		12 891		7 000		3 978	12 891	8 435
7101.3153	Gestion SIT	600		10 585		1 439		1 913		1 198		3 147	10 585	6 866
7101.3153	Entretien matériel informatique	1 050		3 247		1 350		1 619		1 350		1 723	3 247	2 485
7101.3180	Frais d'analyse d'eau	0		0		0		0		0		0	0	0
7101.3130	Honoraire de consultant	0		0		0		731		0		146	731	438
7101.3140	Rénovation des installations	126 961		121 212		56 672		64 108		34 275		80 646	126 961	103 803
7101.3910	Imput.int.salaires serv.techn.	43 554		41 594		46 037		49 508		38 759		43 890	49 508	46 699
7101.3910	Imput.int.ch.soc.serv.techn.	4 909		4 683		5 192		14 721		13 868		8 674	14 721	11 698
7101.3910	Imput.int.honor.conseillers	4 987		5 030		6 620		5 210		7 210		5 811	7 210	6 511
	<b>total I frais de gestion</b>	<b>209 905</b>	<b>0</b>	<b>226 873</b>	<b>0</b>	<b>125 785</b>	<b>0</b>	<b>225 049</b>	<b>0</b>	<b>160 151</b>	<b>0</b>	<b>189 552</b>	<b>300 202</b>	<b>244 877</b>
7102.3105	Achats d'eau	140 065		139 185		142 423		145 695		149 955		143 465	149 955	146 710
7102.3105	Achat eau construction (GAME)	7 498		10 764		2 975		10 272		4 574		7 216	10 764	8 990
7102.3612	Participation au GAME	24 867		24 512		24 253		24 395		24 422		24 490	24 867	24 678
	<b>total II eau GAME (intercommunalité)</b>	<b>172 431</b>	<b>0</b>	<b>174 461</b>	<b>0</b>	<b>169 651</b>	<b>0</b>	<b>180 362</b>	<b>0</b>	<b>178 950</b>	<b>0</b>	<b>175 171</b>	<b>185 586</b>	<b>180 378</b>
7101.3940	Imput.int.intérêts	0		0		144		130		117		78	144	111
7101.3510	Attribution aux réserves	0		0		69 198		0		0		13 840	69 198	41 519
7101.3300	Amortissements	0		4 300		4 300		4 300		4 300		3 440	4 300	3 870
	<b>total III frais financiers</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4 300</b>	<b>0</b>	<b>73 642</b>	<b>0</b>	<b>4 430</b>	<b>0</b>	<b>4 417</b>	<b>0</b>	<b>17 358</b>	<b>73 642</b>	<b>45 500</b>
	<b>Totaux I + II + III</b>	<b>382 335</b>	<b>0</b>	<b>405 634</b>	<b>0</b>	<b>369 077</b>	<b>0</b>	<b>409 841</b>	<b>0</b>	<b>343 518</b>	<b>0</b>	<b>382 081</b>	<b>559 429</b>	<b>470 755</b>
<b>710</b>	<b>recette de fonctionnement</b>											<b>moyenne</b>	<b>V.pessimiste</b>	<b>V. médiane</b>
7101.4240	Produits location compteurs	0	125 950		127 669		129 360		27 463		42 478	90 584	27 463	59 023
7101.4240	forfait logement								104 995		90 286	39 056	90 286	64 671
7101.4240	Vente d'eau	0	156 103		142 072		150 780		152 378		154 765	151 220	142 072	146 646
7101.4240	Vente eau construction	0	7 498		10 764		2 975		10 094		4 623	7 191	2 975	5 083
7101.4260	Remb. de tiers et assurances	0	22 462		14 549		68 057		2 723		13 663	24 291	2 723	13 507
7101.4260	Participation jeton présence GAME	0	400		300		1 780		1 600		1 100	1 036	300	668
7101.4510	Prélèvements à la réserve	0	57 963		93 834		0		94 365		21 280	53 488	21 280	37 384
7101.4940	Imput.int. intérêt s/réserve	0	11 960		12 146		12 207		12 681		12 967	12 392	11 960	12 176
	<b>total IV recettes</b>	<b>0</b>	<b>382 335</b>	<b>0</b>	<b>401 334</b>	<b>0</b>	<b>365 159</b>	<b>0</b>	<b>406 299</b>	<b>0</b>	<b>341 162</b>	<b>379 258</b>	<b>299 059</b>	<b>339 158</b>
	<b>totaux de fonctionnement</b>	<b>382 335</b>	<b>382 335</b>	<b>405 634</b>	<b>401 334</b>	<b>369 077</b>	<b>365 159</b>	<b>409 841</b>	<b>406 299</b>	<b>343 518</b>	<b>341 162</b>			
	<b>totaux sans les mouvement sur réserve</b>	<b>382 335</b>	<b>324 373</b>	<b>405 634</b>	<b>307 500</b>	<b>299 880</b>	<b>365 159</b>	<b>409 841</b>	<b>311 934</b>	<b>343 518</b>	<b>319 882</b>			
	<b>résultat net</b>		<b>-57 963</b>		<b>-98 134</b>		<b>65 279</b>		<b>-97 907</b>		<b>-23 636</b>	<b>-70 151</b>	<b>-350 847</b>	<b>-210 499</b>

	2 019		2 020		2 021		2 022		2023	
	charges	produits	charges	produits	charges	produits	charges	produits	charges	produits
	<b>investissements</b>									
	Constr. réservoirs, conduites									
7101.5031			0	0	9 533	0				
7101.5031							3 565		93 561	
7101.5031							51 083		1 300	
7101.6350		95 150	0	105 939	0	34 850		142 024		28 493
	<b>0</b>	<b>95 150</b>	<b>0</b>	<b>105 939</b>	<b>9 533</b>	<b>34 850</b>	<b>54 648</b>	<b>142 024</b>	<b>94 861</b>	<b>28 493</b>

	2 019		2 020		2 021		2 022		2023	
	<b>BILAN au 31 décembre</b>									
	<b>actif</b>									
14031.00										
		1		1		1		1		1
	<b>passif</b>									
20640.07			22 000	17 700		13 400		9 100		4 800
29001.00		1 036 041		1 141 980		1 167 298		1 254 674		1 188 305
29001.01		1 393 187		1 295 053		1 360 332		1 262 425		1 238 789
	<b>1</b>	<b>2 451 228</b>	<b>1</b>	<b>2 454 733</b>	<b>1</b>	<b>2 541 030</b>	<b>1</b>	<b>2 526 199</b>	<b>1</b>	<b>2 431 894</b>

710 classification fonctionnelle  
3090 classification comptable  
3 dépenses de fonctionnement  
4 recettes de fonctionnement  
5 dépenses d'investissement  
6 recettes d'investissement  
1 actif du bilan  
2 passif du bilan