

Vers un code de la fiscalité locale en Algérie

Towards a code of the local taxation in Algeria

Dr. HIMRANE Mohammed
Maître de conférences - Université de Jijel.

Résumé:

Dans la mesure où la gestion de la fiscalité ordinaire en Algérie connaît un manque de rigueur et de professionnalisme, toute discussion d'un projet d'une fiscale des collectivités locales devrait y être nécessairement liée.

Dans la pratique, une projet de loi portant sur la fiscalité locale est sur le point d'être préparé pour pallier les lacunes enregistrées depuis l'indépendance en matière de la fiscalité des collectivités locales (communes et wilayas). En effet, la structure des recettes des communes fait apparaître la forte dépendance des collectivités locales du financement qu'elles reçoivent de l'État.

Notre étude a pour objet d'exposer les motifs du projet du code et de discuter à quel niveau les perspectives de réussite sont réunies par une administration décentralisée pour un tel projet.

Mots clés : Fiscalité locale, Impôts et taxes, Collectivités locales, Projet de loi.

Jel Classification Code : H71

Summary

Given the lack of rigor and professionalism in the management of the Algerian tax system, any discussion of a tax project for local government should necessarily treats these issues.

In practice, a bill on local taxation is about to be enacted in order to overcome the shortcomings recorded since independence in the field of local government taxation (municipalities and wilayas). Indeed, the value of municipalities revenues depends strongly on the funding received from the state budget.

The purpose of our study is to explain the reasons for the establishment of such a local tax bill and to discuss the scope of its success to the decentralized administration.

Keywords: local taxation, taxes, local government, bill.

Jel Classification Codes : H71

Received: 13/10/2017

Revised: 15/10/2017

Accepted: 29/12/2017

Online publication date: 05/03/2018

Introduction

Dans leur grande majorité, les communes éprouvent des difficultés à subvenir aux charges financières et les communes déficitaires, sont, pour la plupart, des communes rurales. Le Centre National d'Etudes et d'Analyses pour la Population et le Développement (CENEAP) qui relève du ministère de l'intérieur et des collectivités locales souligne que «dans leur grande majorité, les communes éprouvent aujourd'hui des difficultés à équilibrer leurs comptes et à subvenir aux lourdes charges qui leur incombent» CNEAPE(2008) et qualifie ainsi de crise la situation dans laquelle se trouve aujourd'hui les finances locales.

Dans ce contexte, un dispositif est prévu d'être mis en place dès 2018 pour conforter les ressources financières des collectivités locales à travers le renforcement de leur patrimoine immobilier et la mise en place de mesures fiscales.

Dans cet esprit, la question suivante mérite d'être soulevée: ***Quels sont les tenants et aboutissants du nouveau dispositif portant code de la fiscalité locale ?***

Ainsi, la présente contribution s'articulera alors autour des axes suivants :

- 1- L'évolution de la fiscalité locale en Algérie depuis l'Indépendance.
- 2- La réalité de la fiscalité locale en Algérie.
3. Les motifs du projet de code pour la fiscalité locale.
4. Les principales nouveautés du projet de la fiscalité locale.
5. Discussion et analyse.

1. L'évolution de la fiscalité locale en Algérie depuis l'indépendance

Il convient de préciser que le système fiscal local algérien a connu plusieurs phases d'évolutions étalées sur différentes périodes en fonction du contexte économique et social du pays. Dans ce cadre, plusieurs commissions de réforme ont été mises en place depuis 1973, sans pour autant aboutir à une refonte de fond. Les réformes, chaque fois annoncées et très souvent ajournées, se sont finalement traduites par de simples aménagements introduits dans les différentes lois de finances, sans toutefois avoir réellement d'impact profond sur le niveau des ressources appartenant aux collectivités locales¹.

A cet effet, et avant de détailler les objectifs et les nouveautés apportées par le nouveau texte de projet portant code de la fiscalité locale, il est impératif de rappeler les étapes d'évolution de la fiscalité locale en Algérie ainsi que le diagnostic de la situation actuelle.

La période 1962-1965 : L'adaptation de l'ancien système

¹ CENEAP, "La réforme des finances et de la fiscalité locales", rapport final, , Janvier 2008.
<http://www.ceneap.com.dz/Pdf/RefFinLoc.pdf>.

Cette période du lendemain de l'indépendance s'est caractérisée essentiellement par l'adaptation de l'ancien système, hérité de la période coloniale avec une variation et modification des taux appliqués des différents impôts et taxes.

La période 1965-1970 : L'adaptation et l'aménagement du système fiscal

Cette période s'est distinguée par l'aménagement des impôts et taxes déjà existants ainsi que l'institution de nouveaux impôts et taxes.

Il convient de signaler qu'une meilleure appréhension de la base taxable durant cette période a permis d'introduire certains aménagements sur l'assiette et le recouvrement.

La période 1970-1973 : La période transitoire

En fait, cette période a précédé la réforme de la fiscalité locale prévue par la loi de finances pour 1973¹. Durant cette période, l'Algérie a connu la mise en place de deux impôts très importants:

- La contribution forfaitaire agricole : Cette contribution est à la charge des exploitations agricoles, en remplacement de tous les impôts et taxes directs antérieurement mis à la charge des propriétaires d'immeubles bâtis ou non bâtis affectés à l'agriculture ainsi que les exploitants agricoles.
- La Rasm El Ihsaiya : Cette taxe statistique est assise sur le chiffre d'affaire et vise à alléger les charges fiscales supportées par les petits contribuables.

La période 1979- 1984 : Le renforcement des ressources fiscales

Cette période a prévu annuellement des dispositions dans les différentes lois de finances pour atténuer la dépréciation des ressources locales face à une aggravation des charges induites par le développement et la croissance économique (scolarisation, transport, gestion et entretien des équipements collectifs, etc). En outre, un ensemble d'impôts et taxes ont été institués ou supprimés au cours de cette phase.

Les réformes de 1991-2000 : La refonte du système fiscal

Au cours de cette phase, il y a eu l'institution et la suppression de plusieurs impôts et taxes à travers les différentes lois de finances. Parmi lesquels nous citons :

- En 1991 : la fusion de la taxe unique globale sur la production (TUGP) et de la taxe unique globale sur les prestations de service (TUGPS) en un seul impôt taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et la fusion de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale (TAIC) et la taxe sur l'activité non commerciale (TANC) en un seul impôt taxe sur l'activité professionnelle (TAP)².
- En 1996 : l'unification du taux de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP).

¹ Ordonnance n° 72-68 du 29 Décembre 1972 portant loi de finance 1973, page 1362, JO 104.

² Loi n° 90/36 du 31 Décembre 1990 portant loi de Finance pour 1991, p1562. JO 57.

La période 2000- 2006: La réforme de la fiscalité locale

Dans cette seconde réforme, il y a eu l'institution d'une série d'impôts et taxes ainsi que la révision à la hausse de certains taux d'impôts tels que¹ :

- En 2000 : l'institution de la taxe spéciale sur les permis immobiliers et la taxe spéciale sur les affiches et plaques professionnelles.
- En 2001 : la réduction du taux de la taxe sur l'activité professionnelle de 2,55% à 2% et l'institution des impôts et taxes liés à l'activité minière.
- En 2002 : l'institution des taxes écologiques.

La période 2007 à ce jour : La poursuite de la réforme

Durant la dernière réforme, un intérêt particulier a été accordé à la finance en plus à la fiscalité. Les travaux de la commission chargée de la réforme de la finance et de la fiscalité locale ont abouti à la mise en œuvre des mesures fiscales suivantes :

- En 2007 : l'institution de l'impôt unique forfaitaire (IFU).
- En 2008 : l'affectation de l'impôt sur le revenu global (IRG) catégorie des revenus fonciers.
- Généralisation de la taxe de séjour à l'ensemble des communes.
- Relèvement du taux de la taxe sur l'activité professionnelle (TAP) à 3% sur la canalisation des hydrocarbures.

De ce qui précède, il est clair que la refonte des finances et de la fiscalité locale ont constitué en permanence une source de préoccupation des pouvoirs publics et que les réformes ont porté essentiellement sur des réaménagements, des révisions en hausse des impôts et taxes ainsi que l'institution de nouveaux impôts et taxes².

2. La réalité de la fiscalité locale en Algérie

2.1 Un aperçu sur l'état des lieux de la fiscalité locale

La fiscalité locale est actuellement un ensemble hétérogène d'impôts et de taxes dont le produit profite en totalité ou en partie aux budgets locaux. En effet, ces derniers ainsi que les caisses de solidarité et de garanties des collectivités locales sont alimentées par 27 impôts et taxes de différents niveaux de productivité, et que sur les 27 catégories, la taxe sur l'activité professionnelle (TAP) et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) représentent à elles seules plus de 80% des recettes fiscales des collectivités locales³.

¹ Loi de finances 2001, 2002 et 2003.

² Bouilef H, "*la mobilisation des ressources publiques par la fiscalité ordinaire en Algérie*", ENAG Editions, Alger, (2014), p327.

³ (DGI, 2017)

Toutefois, et malgré le volume important des impôts et taxes, les communes ne dispose pas encore d'un pouvoir fiscal tel qu'il est exprimé au niveau central. En fait, le pouvoir fiscal des collectivités locales est très limité. Bien que les collectivités territoriales disposent d'un pouvoir de fixation de niveau de prélèvement en matière de fiscalité directe (taxe d'assainissement, taxe de séjour...) dans les limites fixées par la loi, la création ou la modification des impôts locaux relève exclusivement du législateur. Autrement dit, l'institution des impôts est du ressort du parlement. «Nul impôt ne peut être institué qu'en vertu de la loi »¹.

Devant la multitude des textes qui régissent la fiscalité locale à savoir dix (10) lois, les différents lois de finances et les textes réglementaires relatifs aux modalités de calcul et recouvrement des taxes et des produits patrimoniaux, les collectivités locale n'arrivent pas à mobilisés les ressources humaines nécessaires et qualifiés pour une meilleure maitrise et suivi des impôts et taxes, des droits, des redevances et les produits domaniaux et patrimoniaux qui revient aux collectivités locales.

Par ailleurs, en ce qui concerne la valorisation du patrimoine, les communes perçoivent au titre des produits domaniaux des droits de voirie, de place, de stationnement, et au titre des produits d'exploitations, des rémunérations pour services rendus aux usagers (produits des fourrières, frais de désinfection, redevances accessoires des abattoirs, etc). En tout état de cause, il est constaté que les droits et redevances prévues par la réglementation sont négligés ou ignorés par la plupart des communes.

D'autre part, toute reforme qui vise la fiscalité locale doit aboutir à regrouper l'ensemble des dispositions légales régissant les impôts et taxes perçues au profit des collectivités locales dans un texte unique appelé un code de la fiscalité locale. Cette codification est nécessaire pour une meilleure clarification et lisibilité des dispositions d'assiette, de recouvrement et des procédures inhérentes aux impôts locaux.

Le tableau suivant donne un aperçu sur la contribution de la fiscalité locale, pour la période 2000-2011. La part de contribution se situe entre 24% et 17%.

Table1: l'évolution de la part de la fiscalité locale (milliards de dinars)

Années	2002	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015
Fiscalité Totale	441	544	720	790	986	1 222	1 376	1 600	1651	2615
Fiscalité locale	93	107	124	159	197,66	251,87	281	307	308	490
La part de la FL	21%	19%	17%	20%	20%	20%	20%	19%	18%	18%

Source: Direction Général des Impôts /Ministère des finances/2016.

2.2 Les dispositions en vigueur qui organisent la fiscalité locale

¹ Article 78 de la constitution: révision constitutionnelle du 6 mars 2016.

2.2.1 Les impôts directs:

A. Taxe sur l'Activité Professionnelle (TAP)

- Article 21 / Loi de finances 1996 / JO n° 82.
- Article 217 à 231 du code des impôts directs.
- Article 6 de la loi de finances complémentaire 2001/ JO n° 38.
- Article 8 de la loi de finances complémentaire 2008/ JO n° 42.
- Le taux appliqué est de 2 et 1%.

B. TAP transport par canalisation des hydrocarbures

- Article 222 du CIDTA.
- Article 8 loi de finances complémentaire 2008/ JO n° 42.
- Le taux pratiqué est de 3%.

C. Taxe Foncière

- Arrêté interministériel du 24/05/94 portant classement communes / JO n ° 70 du 30/10/1994.
- Articles 9 et 10 de la loi de finances 2002 / JO n° 79.
- Les taux pratiqués sont 3,5,7 et 10%.

D. Impôt Forfaitaire Unique (IFU)

- Article 282 bis à 282 octies du CID et TA.
- Article 2 de loi de finances 2007 / JO n° 85.
- Article 9 à 13 loi de finances complémentaire 2008/ JO n° 42 Article 12 loi de finances complémentaire 2009 / JO n° 44.
- Les taux sont 5% et 12%.

E. Impôt sur le Revenu Global (IRG) / catégorie des revenus fonciers

- Article 42 bis du CIDTA.
- Article 2 de loi de finances complémentaire 2008 /Jo n° 42.
- Les taux sont 7%, 10% et 15%.

F. Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (Taxe d'Assainissement)

- Article 263 à 267 du CIDTA.
- Article 11 et 12 de la loi de finance 2002 / Jo n° 79.
- Les sommes sont fixées par une délibération de l'APC.

G. Impôt sur le Patrimoine

- Article 281 nonies du CIDTA.
- Article 26 de la loi de finances 2003 / Jo n° 86.
- Articles 14 et 15 de la loi de finances 2006 / Jo n°. 85.
- Les taux vont de 0 à 1,5 %.

2.2.2 Impôts indirects

A. Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

- Articles 01 à 161 du code des taxes sur le chiffre d'affaires.

- Les taux sont 9 et 19 %.

B. Taxe d'Abattage (Taxe Sanitaire sur les Viandes)

-Article 446 du code des impôts indirects.

- Articles 5 et 6 de la loi de finances complémentaires 2007 / Jo n° 47, Art 21 ainsi que la loi de finances complémentaires 2009 /JO n° 44.

- Le niveau de la taxe est de 10 DA/ kg

C. Taxe sur les Affiches et Plaques Professionnelles

- Articles 56 et 57 de la loi de finances 2000/ JO n° 92.

D. Taxe Spéciale sur les Permis Immobiliers

- Article 55 de la loi de finances 2000 / JO n°92.

- Article 49 de la loi de finances 2006 / JO n° 85.

- Art 25 / LFC 2008 / JO n° 42.

E. Taxe de Séjour

- Articles 59 à 66 de la loi de finances 1998 / JO n° 89 Article 48 de la loi de finances 2006 / JO n° 85 Article 26 LFC 2008 / JO n° 42 L'instruction interministérielle N°/99-022 du 04-05-99.

- Fixée par une délibération de l'APC, la taxe se situe entre 50 et 60 DA. Inférieur à 100 da/personne/journée de séjour. Pour les familles, la taxe est entre 200 et 600 da /personne/journée de séjour/ hôtel classé.

F. Droits de Fêtes et de Réjouissances

Art 105 à 108 / Ord n° 65-320 portant LF 1966/ JO n°108 Article 36 loi de finances 2001/ JO n° 80.

G. Taxe d'Habitation

Art 70 / Loi de finances 1997/ JO n° 85 Art 67/ LF 2003 / JO n° 86 Art 123 / LF 2003 / n°86.

2.2.3 Dispositions diverses (impôts et taxes liés à l'environnement)

Art 203, 204, 205 de la loi de finance 2002.

Art 94 loi de finance 2003.

Art 60 de la loi de finance 2006.

Art 61 de la loi de finance 2013.

3. Les motifs de la mise en place du projet portant code de la fiscalité locale

Dans le cadre de la mise en place des instructions du Président visant la réforme des finances et de la fiscalité locales, et suite aux recommandations de la réunion Gouvernement-Walis tenue le 12 et 13 novembre 2016, un projet de loi portant code de la fiscalité locale a été élaboré par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales.

Ce projet propose des actions de modernisation du cadre juridique des impôts, taxes et droits déjà existants dans la législation en vigueur (voir plus haut), et ce à l'effet de simplifier le système

fiscal local, ainsi que l'introduction de nouveaux mécanismes de gestion du système pour assurer sa performance.

En outre, des actions visant le renforcement des compétences fiscales des assemblées locales élues ont été introduites pour permettre l'implication des élus dans la conception, le suivi et le recouvrement à l'effet d'améliorer les recettes fiscales des collectivités locales.

Toutes ces actions vont permettre à l'Etat et aux collectivités locales d'évaluer le système fiscal local et procéder à l'amélioration et le renforcement des mécanismes de sa gestion¹.

Par ailleurs, de nouvelles approches et de mécanismes innovants ont été introduits dans le projet et qui sont inspirés d'expériences réussites étrangères dans le domaine.

4. Les principales nouveautés du projet de la fiscalité locale

Le code envisagé a été enrichi par un large programme de consultation des différents acteurs de la gestion locale. Des rencontres ont été organisées avec différents cadres des administrations centrale et locale. Ces rencontres ont permis d'approfondir la réflexion et les analyses, en recueillant les observations, les avis et les suggestions des différentes parties concernées par la gestion locale.

Les principales nouveautés apportées par ce projet de texte ont trait à :

- L'institution d'un pouvoir fiscal au profit des communes et des wilayas.

Les Assemblées Populaires Communales ou de Wilayas peuvent prendre des délibérations relatives à la fixation des tarifs de taxes à percevoir, aux exonérations et abattements accordés à certaines catégories de contribuables locaux et aux amendes fiscales à appliquer.

- Les assemblées populaires de wilaya procèdent annuellement à la discussion de la politique fiscale locale et proposent des mécanismes visant une amélioration des recettes fiscales des communes et des wilayas².

- La garantie du financement aux collectivités locales dès le début de l'année budgétaire pour assurer le bon fonctionnement et les investissements. En fait, les collectivités locales vont bénéficier d'une avance mensuelle par l'Etat par rapport aux recettes fiscales prévues. Le montant est fixé à l'ordre de 1/12ème de la recette prévue.

- La consécration législative de la solidarité financière horizontale. Dans ce cadre les communes disposant de ressources financières importantes peuvent, dans le cadre de la solidarité financière

¹ Disle E, Saraf, J., (2016)," **Droit fiscal**",Dunod, Paris.

² Ali Ziane M. O., Les finances publique locales : analyse et perspectives dans une économie en transition, thèse d'Etat, Université d'Alger, 2000.

locale, et après délibération, accorder de subventions au profit d'autres communes à travers le budget de la wilaya.

-La consécration du principe de la compensation garantie par l'Etat aux collectivités locales en contrepartie des pertes des recettes résultant des exonérations et des allègements de la fiscalité locale, décidés par les pouvoirs publics.

- Institution du principe de la restitution de la TVA au profit des collectivités locales¹.

- La création pour la première fois d'un mécanisme de solidarité financière pour le financement du développement local.

- La consécration de la coopération entre les services fiscaux et les collectivités locales².

A cet effet, des commissions locales de la fiscalité locale, chargées du suivi de la politique fiscale de la collectivité seront créées au niveau de chaque commune et de chaque wilaya.

- Aussi les collectivités locales participeront dans les opérations de recensement annuel des contribuables, des activités et des biens immobiliers, procédées par les services des impôts.

- Institution d'un observatoire national pour la fiscalité locale chargé d'élaborer un rapport annuel sur la situation de la fiscalité locale et son apport au financement des collectivités locales. Cet observatoire sera composé d'élus locaux et nationaux, de cadres centraux et locaux, d'experts et de professeurs d'université.

- Codification des droits et redevances revenant aux collectivités locales à savoir les redevances de voirie, les droits de place et de stationnement, et les redevances pour prestations et services rendus.

De ce qui précède, ce projet de loi initié par le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales constitue le cadre législatif dans lequel seront conjugués les efforts consentis par ce département pour une meilleure clarification et lisibilité des dispositions d'assiette, de recouvrement et des procédures inhérentes aux impôts, taxes, droits et redevances revenant intégralement ou partiellement au profit des collectivités locales et de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales.

Les dispositions du projet de loi s'articulent autour des sept (07) titres suivant :

- Les impôts et taxes revenant intégralement aux collectivités locales ;
- Les impôts et taxes revenant partiellement aux collectivités locales ;
- Les droits et redevances revenant aux collectivités locales ;
- Les procédures fiscales spécifiques à la fiscalité locale ;
- La solidarité financière et le système de péréquation ;
- L'observatoire national de la fiscalité locale ;
- Dispositions transitoires et finales.

¹ Amand, C, " VAT neutrality: a principle of EU law or a principle of the VAT system?", World Journal of VAT/GST Law, 2:3, (2013), p:163-181.

² Barilari A., La question de l'autonomie fiscale, in la Revue Française des finances publiques, n° 80-Décembre 2002, pp., 78-83.

5. Discussion et analyse

La structure des recettes des communes fait apparaître la forte dépendance des communes du financement qu'elles reçoivent de l'État (telle que la T.V.A dont un taux de sa recette est affecté aux collectivités locales) et de la caisse de solidarité et de garantie des collectivités locales (CSGCL) qui a dernièrement remplacé le FCCL (fonds commun des collectivités locales) à la faveur du décret exécutif n°14/116 du 24 mars 2014.

Il convient de signaler à ce stade que nous pouvons pas parler de perspectives de création d'autres impositions fiscales dans l'état actuel de l'économie Algérienne. De ce fait, il est primordial de créer de la richesse à tous les niveaux pour pouvoir ajouter une ou plusieurs formes de fiscalité locale. De plus, une loi fiscale doit aller de pair avec la bonne gouvernance de l'administration fiscale et des assemblées des collectivités locales.

En vérité, l'un des secteurs qui peuvent rapporter de ressources financières aux collectivités locales en Algérie est le secteur de la publicité qui se trouve délaissé et mal organisé, pour ne pas dire, se trouvant dans un état anarchique avec toutes les répercussions qui en découlent. En fait, la taxe locale sur les enseignes et publicités extérieures est un impôt instauré de façon facultative par la commune sur le territoire desquels sont situés les dispositifs publicitaires. Elle est due par l'exploitant du dispositif publicitaire, le propriétaire ou celui dans l'intérêt duquel le dispositif est réalisé. Son montant varie selon les caractéristiques des supports publicitaires et la taille de la collectivité.

Conclusion:

Il apparaît aujourd'hui que le traitement de la crise des finances locales ne peut être dissocié d'une démarche d'ensemble, s'inscrivant dans un programme de modernisation et de réforme globale des modes d'organisation et de fonctionnement de la commune et des instruments et mécanismes de gestion des affaires publiques locales.

Afin de donner un progrès aux recettes des collectivités locales, nous suggérons la création d'infrastructures de bases au niveau de chaque commune à des fins d'être louer aux différentes administrations de services publics (Algérienne des Eaux, Sonelgaz, Algérie Télécom, Banques, Caisses d'assurances, pharmacies, notaires, avocats, huissiers ainsi que la création de toilettes publiques dans chaque commune, notamment dans les endroits les plus visités (siège des APC, agences postales, banques, arrêts de bus, les plages durant la période estivale, etc).

Références:

1. Ali Ziane M. O., "**Les finances publique locales : analyse et perspectives dans une économie en transition**", thèse d'Etat, Université d'Alger, 2000. p:15.
2. Amand, C " **VAT neutrality: a principle of EU law or a principle of the VAT system?**", World Journal of VAT/GST Law, 2:3, 2013, p: 163- 181.

3. Barilari A., " **La question de l'autonomie fiscale**, in la *Revue Française des finances publiques*", n° 80-Décembre 2002, pp: 78-83.
4. Bouilef H," **La mobilisation des ressources publiques par la fiscalité ordinaire en Algérie**", ENAG Editions, Alger, 2014, p327.
5. CENEAP,"**Rapport de synthèse sur la réforme des finances et de la fiscalité locale**", 2008. Document en ligne, www.ceneap.com.dz/Pdf/RefFinLoc.pdf
6. DGI, "**Guide pratique des contribuables**", Direction Générale des impôts, 2017.
7. Disle E, Saraf, J., , "**Droit fiscal**",Dunod, Paris, p: 52-55.
8. Gontas M, Hellou,S. "**L'autonomie financière des collectivités locales et le développement territorial : une approche comparative entre l'Algérie et la France**, laboratoire d'Economie et Gestion (LEG) , Université de Bourgogne , article paru dans les cahiers du MECAS n°4, Déc 2008 , p 7 .