

MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

FACULTE D'ALGER

ISTITUT DES SCIENCES ECONOMIQUES ET SCIENCES DE GESTION

MAGISTERE

EN ANALYSE ECONOMIQUE

Thème :

LES DEPENCES

DU BUDGET GENERAL DE L'ETAT DANS L'ECONOMIE ALGERIENNE

Auteur :

Mlle Hocine Nassima

Encadreur :

Pr Touahar Med Touhami

Juin 2005

PREMIERE PARTIE : **Cadre général des dépenses du BGE**

Les dépenses du budget général de l'Etat (BGE) s'inscrivent dans un cadre général complexe qui se définit à travers deux grands aspects qui sont l'aspect juridico-administratif et l'aspect économique.

CHAPITRE 1 :

Cadre juridico-administratif des dépenses du BGE

Les dépenses du BGE s'inscrivent dans un cadre juridico-administratif précis régi par les lois de finances annuelles et d'abord par des lois cadres :

- la loi 84.17 du 07/07/84 relative aux lois de finances
- la loi 90.21 du 21/08/90 relative à la comptabilité publique

Afin de cerner ce cadre qui détermine les règles et pratiques de l'allocation des ressources du BGE, il faut d'abord présenter les dépenses du BGE, définir leur processus et enfin évaluer ce cadre.

Section 1 : **Présentation des dépenses du BGE**

S/Section 1: **Définitions générales** **concernant les dépenses du BGE**

- les finances publiques :

Ensemble des ressources et des règles concernant l'activité financière des administrations publiques ¹.

- la comptabilité publique :

La comptabilité publique fixe les règles selon lesquelles les opérations prévues et autorisées (dans le cadre des lois de finances et des budgets des différents organismes et institutions) sont exécutées par les agents responsables ².

- Les dépenses publiques :

Ensemble des dépenses des administrations publiques (l'Etat et ses démembrements : collectivités territoriales et établissements publics).

- Le budget :

Le budget est un acte de prévision, d'autorisation concernant les opérations de recettes et de dépenses pour une période définie.

Le budget est un document comptable comprenant un ensemble d'opérations de recettes et de dépenses.

- Budget Général de l'Etat :

¹ Synthèse de différentes définitions

² Synthèse de différentes définitions

Acte qui prévoit et autorise pour l'année civile, l'ensemble des recettes, des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement dont les dépenses d'équipement et les dépenses en capital.

- Les dépenses de fonctionnement :

Les dépenses assurant la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics dont les crédits sont inscrits au budget de l'Etat (BGE).

- Les dépenses d'investissement :

Les dépenses d'équipements publics et les dépenses en capital. Elles s'inscrivent au BGE sous forme d'autorisations de programmes et s'exécutent à travers les crédits de paiement

- Le budget général de l'Etat et le budget de l'Etat :

Ainsi le budget général de l'Etat est donc constitué des recettes et les dépenses définitives de l'Etat fixées annuellement par la loi de finance et réparties selon les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Cependant, le budget de l'Etat concerne toutes les opérations de recettes et de dépenses de l'Etat englobant, de ce fait, les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporaire.

- Les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporaire :

- Recettes et dépenses définitives

Ce sont des opérations à caractère définitif, c'est à dire non remboursables

- Recettes et dépenses temporaires

Ce sont des opérations à caractère temporaire, c'est à dire remboursables

- Loi de finances :

Loi par laquelle le gouvernement est autorisé à engager des dépenses et à recouvrer des recettes.

Sont considérées comme lois des finances :

- La loi des finances de l'année (loi de finance initiale) :

Elle prévoit et autorise pour chaque année civile, l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que les autres moyens financiers destinés, au fonctionnement des services publics.

Elle prévoit et autorise, en outre les dépenses destinées aux équipements publics ainsi que les dépenses en capital.

- La loi des finances complémentaire ou modificatrice :
C'est la seule loi qui peut en cours d'année compléter ou modifier les dispositions de loi de finances de l'année
- La loi de règlement budgétaire :
Acte par lequel il est rendu compte de l'exécution d'une loi de finances complémentaire ou modificatrice afférent à chaque exercice

- Opérations financières – opérations budgétaires :

On entend par les opérations budgétaires, les opérations qui sont liées au BGE, quant aux opérations financières, elles englobent toutes les opérations du budget de l'Etat avec donc les opérations budgétaires mais aussi les opérations du Trésor.

- Opérations de dépenses :

Les opérations de dépenses (objet de notre étude) consistent à utiliser les crédits autorisés et ouverts par la loi de finances qui sont mis à la disposition :

- des départements ministériels pour les dépenses de fonctionnements,
- des opérateurs publics ayant la responsabilité d'exécuter les programmes d'équipements publics financés sur concours définitifs et des bénéficiaires en capital.

- **Caractéristiques des dépenses du BGE**

Les dépenses du BGE sont :

- Impératives et obligatoires : du fait que l'Etat a l'obligation d'assurer le fonctionnement continu des services publics.
- Déterminantes du montant des prélèvements fiscaux par voie de conséquence (étant évaluées avant celui-ci).
- Réparties par département ministériel et chapitre pour le fonctionnement, et par secteur et chapitre pour l'équipement.
- Présentées en un seul montant pour le fonctionnement, et en deux montants pour l'équipement (distinguant ainsi les crédits de paiement et les autorisations de programmes).
- Divisées en :
 - Services votés : pour celles qui doivent être inscrites en priorité.
 - Mesures nouvelles : pour celles qui sont arrêtés selon les ressources fiscales escomptées et l'état futur de la conjoncture économique.
- Susceptibles pour les crédits évaluatifs et les crédits provisionnels, de connaître des modifications en cours d'exécution du budget.
- Susceptibles de faire l'objet de transfert ou de virement en cours d'exécution.

- **Classification des dépenses du BGE :**

La classification des dépenses du BGE peut obéir à différents critères :

- L'objectif
 - dépenses de fonctionnement
 - dépenses d'équipement
- La qualité :
 - Ordinaires : cycliques, prévisibles,...
 - Exceptionnelles : imprévues
- La nature :
 - Traitements et salaires
 - Acquisitions
 - Aides
 - Services de la dette publique
- L'impact économique :
 - Productives : qui génèrent un apport financier
 - Non productives : qui ne génèrent pas d'apport financier
- L'organisme qui les produit
- La catégorie des crédits ³
 - Crédits évaluatifs
 - Crédits provisionnels
 - Crédits limitatifs
- La fonctionnalité :
 - caractère administratif
 - caractère social
 - caractère économique

- **Estimation des dépenses du BGE :**

1 - **Les crédits évaluatifs :**

Ils ont un caractère purement indicatif et peuvent faire l'objet d'une augmentation en cours d'exécution.

Ils permettent de faire face à des dépenses résultant des dispositions législatives ou de conventions internationales.

Ils concernent les dépenses pour lesquelles il est possible d'évaluer approximativement la masse globale du montant.

La liste des dépenses concernées est apportée par la loi relative aux lois de finances (loi 84-17) et régulièrement complétée par la loi de finances de l'année. Exemples : intérêts de la dette publique, pensions d'invalidité, rentes, frais de justice, réparations civiles, ...

³ Loi n° 84-17

2 – Les crédits provisionnels :

Comme les crédits évaluatifs, ils sont susceptibles de connaître une augmentation en cours d'exécution.

Ils correspondent à des dépenses provoquées par les événements dont la survenance ne dépend que partiellement de la volonté de l'administration.

Les dépenses correspondantes ne sont ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts au budget.

Dans le cas d'une insuffisance, les crédits provisionnels sont complétés par prélèvement sur les crédits globaux inscrits à la loi de finances.

Exemples : frais de réception de personnalités étrangères, dépenses relatives aux élections, frais occasionnés par l'entretien des détenus,...

3 – Les crédits limitatifs :

Ils concernent les dépenses dont les crédits ne sont ni évaluatifs ni provisionnels car il est possible de les évaluer correctement au départ.

Ils constituent un plafond que les administrations ne pourront jamais dépasser pendant la période d'exécution du budget.

Exemples : dépenses de personnel, dépenses de matériel.

Méthode d'estimation des dépenses :

Chaque Ministre évalue le coût nécessité par ses services et ce à partir de paramètres ou d'éléments de base connus et parfois déterminés par les textes en vigueur.

L'évaluation des besoins doit être faite avec précision, car la surévaluation des besoins permet l'aisance dans la réalisation des dépenses, mais risque de geler des crédits qui pourraient servir à couvrir un autre besoin, d'autant plus que les mouvements de crédits sont limités ; alors que la sous évaluation risque d'aboutir à un blocage du fonctionnement des administrations de l'Etat même s'il reste possible d'obtenir des crédits complémentaires en Cour d'année (pour les crédits évaluatifs ou les provisionnels).

1 – Exemples d'estimation des crédits évaluatifs :

- Le volume de la dette publique et le plan d'amortissement financier (remboursement des annuités) pour fixer les annuités et les charges de la dette (intérêt)
Tenant compte, pour la dette extérieure, des prévisions des changements de parité de la monnaie nationale.
- Les effectifs des bénéficiaires, pour les pensions et rentes.

Dans le cas des dépenses éventuelles (exemple : frais de justice), les montants des crédits sont forfaitaires en fonction des dépenses effectuées lors de la dernière année budgétaire.

2 – Exemples d'estimation des crédits provisionnels :

Les crédits qui correspondent aux dépenses de personnels, rémunérations, indemnités, allocations familiales, charges sociales, impôts, bourses. Elles sont évaluées selon :

- Les effectifs fixés par le budget (effectifs théoriques, effectifs réels, répartis par corps ou par fonction)
- Le niveau de rémunération (grille des traitements)
- Les régimes indemnitaires
- Le taux des charges sociales et des impôts (versement forfaitaire)

Les tableaux faisant ressortir ces éléments de calcul accompagnent le projet de budget pour faciliter l'analyse des demandes de crédits.

A signaler qu'au montant total de chaque nature de dépenses peut s'ajouter une provision pour recrutement de fonctionnaires en cours d'année et pour les avancements et promotions (généralement de l'ordre de 3 à 5%)

3 – Exemples d'estimation des crédits limitatifs :

Ces crédits concernent les autres moyens de fonctionnement (matériel, mobilier, fournitures, entretien et réparation, parc automobile, remboursement de frais,...)

Ils sont évalués suivant les besoins réels et selon les orientations du chef du gouvernement.

Ce besoin réel sont fonction du programme d'action du service demandeur et les demandes de crédit sont l'objet de justifications (programmes, devis quantitatifs ou estimatifs)

Ex :

- Acquisition de mobiliers pour extension des biens existants ou pour renouvellement : Etat des patrimoines existants, besoins nouveaux chiffrés
- Maintenance et /ou entretien : (devis)
- Remboursement des frais : programme de déplacements (les frais de missions et de déplacements sont fixés par la réglementation)

S/Section 2 : Principes régissant les dépenses du BGE

Les dépenses du BGE obéissent impérativement à des règles précises.
L'allocation des ressources du BGE est régie par les principes suivants :

1- Le principe de l'unité :

Elle implique la présentation de l'ensemble des recettes et dépenses dans un seul document, elle suppose donc l'uniformité et l'homogénéité du budget. Cependant cette règle connaît des exceptions :

a- Les comptes spéciaux du Trésor :

Le Trésor public, institution qui n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de l'Etat mais cependant une personnalité comptable qui lui permet de faire des avances au budget à travers les comptes spéciaux de Trésor.
L'existence de la comptabilité du Trésor implique l'existence d'opérations à caractère exceptionnel et provisoire destiné à se solder en équilibre (Une avance qui doit être remboursée, donc ce décaissement n'est pas pris en dépenses. Il nécessiterait une recette en fait inutile).

D'où le compte spécial du Trésor doit se solder de lui-même ainsi les comptes spéciaux du Trésor sont des comptes d'attente (débiteurs quand il s'agit de faire une avance, créditeur quand il s'agit de recevoir une avance)
Ces comptes figurent dans la loi des finances et sont créés par la loi des finances leur exécution ainsi et que leurs contrôles sont pareils à ceux du budget. Leur solde est reporté d'année en année (une dérogation qui n'existe pas dans le budget). Il s'agit des :

- Comptes de commerce :

Ils retracent les opérations à caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat.
Ces comptes se distinguent des budgets annexes qui effectuent des opérations à titre principal.

- Comptes d'affectation spéciale :

Ils affectent certaines recettes à la couverture de certaines dépenses. Une dotation inscrite peut compléter les ressources de ces comptes

- Comptes d'avances :

Ils décrivent les opérations d'attribution ou de remboursement des avances que le Trésor public est autorisé à consentir dans les limites des crédits

ouverts à cet effet (pour un délai de 2 ou 4 ans, exemptes d'intérêts ou exceptionnellement...)

- Comptes de prêts :

Ils retracent les prêts consentis par l'Etat dans les limites des crédits ouverts à cet effet soit à titre d'opération nouvelle, soit à titre de consolidation d'avances. Ils sont généralement productifs d'intérêts.

- Comptes de règlement avec des gouvernements étrangers :

Ils retracent les opérations faites en application d'accords internationaux dûment approuvés

b- La parafiscalité :

Les taxes parafiscales sont les droits, taxes et redevances perçus au profit d'une personne morale autre que l'Etat

L'Etat met certaines recettes fiscales hors budget dont le produit est directement affecté aux budgets d'organismes publics ou privés d'intérêt professionnel ou social.

En Algérie elles sont créées ou supprimées par la loi de finances (figurant ainsi chaque année sur une liste annexée à la loi de finances)

2- Le principe de l'annualité :

Le budget étant un acte de prévision et d'autorisation pour chaque année civile de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat

Les prévisions d'autorisation ne sont valables que pour une année, donc les budgets qui se succèdent sont indépendants les uns des autres, ceci fait que le solde (déficit ou excédent) ne se reporte pas sur l'exercice suivant.

Cependant l'exécution de certaines opérations budgétaires déborde le délai d'une année

Aussi, et pour des raisons techniques et pratiques, ainsi qu'économiques et politiques, la règle de l'annualité s'est vue apporter deux aménagements :

a- Les autorisations des programmes :

L'autorisation de programme détermine le maximum de crédit qui peut être engagé au cours des années à venir au titre d'une opération d'investissement autorisée par la loi.

C'est donc une prévision pluriannuelle et une autorisation d'engagement dans la limite d'un plafond.

b- Les crédits de paiement :

Les crédits de paiement constituent la ligne supérieure des dépenses prouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme

3- Le principe de l'universalité :

Elle consiste à fondre en une seule masse l'ensemble des dépenses publiques et les imputer à l'ensemble ou une recette ne peut être imputée à une dépense déterminée. Aussi, ce principe comporte deux aspects :

- La règle de la non-compensation (règle du produit brut) : inscrire toutes les recettes et toutes les dépenses avec leur montant brut sans contraction (ne pas présenter juste un solde)
- la règle de la non-affectation des recettes

Les recettes et les dépenses doivent rester deux masses séparées. On ne doit donc affecter une recette à une dépense cependant cette règle aussi connaît des exceptions qui sont :

a- Les fonds de concours :

Ce sont les sommes versées au BGE par des personnes physiques ou morales en vue de contribuer à la réalisation, sous le contrôle de l'Etat, de dépenses d'intérêt public.

L'emploi des fonds doit être conforme à l'objet de la contribution.

Ils permettent donc d'affecter certaines ressources à des dépenses déterminées.

b- Les rétablissements des crédits :

Les rétablissements de crédits interviennent dans les cas :

- de recettes provenant de la restitution au Trésor de sommes indûment payées.
- de recettes provenant de la cession de biens et services réalisés dans le cadre des textes en vigueur

L'affectation est de droit aux comptes spéciaux du Trésor et aux budgets annexes.

4- Le principe de la spécialité :

Les autorisations relatives aux dépenses sont spécialisées pour une catégorie de dépenses précise.

Ainsi, l'autorisation d'engager un crédit ne porte pas seulement sur le montant mais aussi sur l'objet. Il n'est donc pas possible d'utiliser des crédits ou leur surplus pour un objet autre que celui pour lequel ils ont été accordés.

Autrement dit, les crédits budgétaires ne sont pas accordés en bloc pour n'importe quel usage, ou n'importe quelle dépense, mais plutôt, alloués en vue d'un emploi déterminé, donc spécialisés. De ce fait, l'autorisation de dépense n'est pas donnée par grandes masses mais de façon détaillée.

Pour cela, l'allocation des ressources se fera avec une répartition précise. Cependant, cette règle connaît quelques assouplissements :

a- La possibilité de modifier la répartition des crédits :

Il s'agit là de la possibilité d'avoir recours à l'une des deux procédures permettant de modifier la répartition des crédits. Les dernières sont :

- Les virements de crédits :

Ils permettent de modifier la nature de la dépense au titre du crédit alloué à un même service.

- Les transferts de crédit :

Ils permettent de modifier la détermination du service auquel a été alloué le crédit d'une dépense (au profit d'un autre) et ce, sans en modifier l'objet (la nature de la dépense).

b- Les crédits non spécialisés :

Il s'agit là, du cas de certains crédits dont la destination ne peut être fixée à l'avance, ils sont aussi appelés : crédits globaux. Ces crédits concernent les dépenses des charges communes contenues dans les dépenses de fonctionnement du Budget Général de l'Etat, mais aussi les dépenses dont la répartition ne peut être déterminée au moment de leur vote.

Observation :

La question de l'équilibre budgétaire ne se pose pas de la même façon pour le budget de l'Etat que pour le budget d'une autre personne publique (collectivités locales, établissements publics).

Cette différence découle du fait que l'Etat dispose de moyens de financement que ne connaissent pas les autres personnes publiques.

La notion d'équilibre budgétaire dans le cas présent soulève celle du déséquilibre budgétaire. En fait, la situation économique peut entraîner le fait que les dépenses prévues soient supérieures aux recettes ordinaires escomptées.

Dans ce cas de déséquilibre, on parle de déficit budgétaire. Cependant, ceci ne signifie pas qu'une partie des dépenses ne pourra être financée. Mais plutôt qu'on aura recours à d'autres moyens de financement que les ressources ordinaires, pour couvrir ce déficit.

Par ailleurs, la notion d'équilibre englobe deux types d'équilibre, à savoir :

- l'équilibre prévisionnel : l'équilibre présenté dans la loi de finances (il concerne donc les prévisions).
- l'équilibre d'exécution (ou le déséquilibre d'exécution) : il correspond à la réalité, il est le reflet de la situation qui apparaît après la clôture des dépenses réellement exécutées et les recettes effectivement recouvrées.

L'équilibre pris en compte, aussi bien financièrement qu'économiquement, c'est l'équilibre d'exécution.

Il faut signaler que la loi de finances distinguant entre les opérations à caractère définitif et les opérations à caractère temporaire distingue de ce fait entre le solde de chacune des deux catégories d'opérations.

Ainsi, concernant les opérations à caractère définitif, leur solde, appelé aussi équilibre au-dessus de la ligne, correspond au solde du Budget Général de l'Etat. Ce dernier constitue :

- un déficit budgétaire lorsqu'il est négatif
- un excédent budgétaire lorsqu'il est positif.

Le solde de toutes opérations du budget (temporaires y compris) est appelé l'équilibre en dessous de la ligne ou encore le grand équilibre.

A signaler aussi que la pratique des lois de finances algériennes de l'équilibre budgétaire présenté est celui du Budget Général de l'Etat.

Il est pourtant à signaler que le principe de l'équilibre n'est plus considéré comme un des principes budgétaires modernes, et pour cause beaucoup d'Etats (comme les USA) votent un budget en déséquilibre pour des raisons économiques.

S/section 3: Présentation formelle des dépenses du BGE

Dans le but de présenter les dépenses du budget général de l'Etat, objet de notre étude, il est nécessaire de les situer dans leur contexte formel.

Nous allons nous pencher sur la présentation du BGE au sein du budget de l'Etat et donc dans la loi de finances.

Pour cela nous procéderons de l'ensemble à la partie. Nous commencerons par la présentation de la loi de finances dans laquelle on situera la BGE pour y situer les dépenses et les présenter enfin.

Les documents budgétaires :

Les documents budgétaires doivent permettre aux Parlementaires de se prononcer en connaissance de cause sur les choix financiers proposés par le Gouvernement

Pour cela, le texte est d'abord soumis au vote accompagné d'un certain nombre de renseignements, de justificatifs ou de développements.

La clarté et la rigueur d'un document chiffré fait que le contenu du budget reste limité.

Il est donc nécessaire d'accompagner le texte à soumettre au vote d'un exposé des motifs, et de documents d'information, à savoir :

- Un rapport explicatif sur l'équilibre économique et financier, les résultats connus, et les perspectives d'avenir ; faisant ressortir en particulier un état de prévisions de recettes en devises exprimées en dinars et leur projet de ventilation en dépenses.
- Des annexes explicatives faisant connaître :
 - l'évolution par catégorie d'impôt, notamment celles relatives aux mesures nouvelles, et d'une manière générale, les prévisions des produits provenant des autres ressources
 - la ventilation par chapitre, des dépenses de fonctionnement des services de l'Etat éventuellement accompagné d'une appréciation sur l'évolution du coût des services
 - la ventilation, par secteur, des dépenses à caractère définitif du plan annuel
 - la liste des comptes spéciaux du Trésor faisant apparaître le montant des recettes, des dépenses, et des découverts prévus pour ces comptes
 - la liste complète des taxes parafiscales ⁴

⁴ Loi n° 84-17

I- Structure et contenu de la loi de finances

Dispositions préliminaires

Première partie : Voies et moyens de l'équilibre financier

Chapitre 1 : Dispositions relatives à l'exécution du budget et aux opérations financières du Trésor

Chapitre 2 : Dispositions fiscales

Chapitre 3 : Autres dispositions fiscales relatives aux ressources

Chapitre 4 : Taxes parafiscales

Deuxième partie : Budget et opérations financières de l'Etat

Chapitre 1 : Budget Général de l'Etat

Chapitre 2 : Divers budgets

Chapitre 3 : Comptes spéciaux du Trésor

Chapitre 4 : Dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat

Dispositions finales

Annexes :

Etat A: Recettes définitives appliquées au budget de l'Etat pour l'an -----⁵

Etat B: Répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement pour l'an-----⁶

Etat C: Répartition par secteur des dépenses à caractère définitif du plan national pour l'an-----⁷

Etat spécial: Parafiscalité-----⁸

La première partie fixe les conditions générales de l'équilibre financier et comporte :

- L'ensemble des dispositions budgétaires nécessaires à l'exécution des opérations financières de l'Etat pendant l'année
- L'ensemble des dispositions relatives à la perception des ressources publiques (impôts et autres ressources)
- Les voies et moyens garantissant le fonctionnement des services publics et permettant d'assurer les équilibres financiers.

Elle contient donc l'orientation générale et globale de la politique du Gouvernement.

⁵ Mention de l'année concernée

⁶ Mention de l'année concernée

⁷ Mention de l'année concernée

⁸ Mention de l'année concernée

La deuxième partie, quant à elle, concerne le budget et les opérations financières de l'Etat, et comporte de ce fait :

- Le montant global des crédits du Budget Général de l'Etat répartis par chapitre pour les dépenses d'investissement
- Les autorisations globales des recettes et dépenses du budget annexes
- Les mesures d'ordre législatif concernant les Comptes Spéciaux du Trésor
- Des dispositions diverses d'ordre législatif applicables aux opérations financières de l'Etat

On notera aussi qu'en plus de ces deux parties, la loi de finances, comporte en annexes des tableaux appelés : **Etats**

- Le premier concerne les recettes définitives (état A)
- Le deuxième concerne les dépenses de fonctionnement (état B)
- Le troisième concerne les dépenses d'investissement (état C)
- Le quatrième concerne la parafiscalité (état spécial)

La loi de finances présente donc le Budget de l'Etat avec toutes ses opérations de recettes et de dépenses aussi bien à caractère définitif qu'à caractère temporaire. Autrement dit, elle comporte le Budget Général de l'Etat (BGE), et les comptes spéciaux du Trésor.

II- Structure et contenu du BGE

Le BGE en tant que partie du budget de l'Etat se trouve inclus dans celui-ci au sein de la loi de finances. Il constitue un chapitre de la deuxième partie de la loi de finances et est présenté en **deux sections principales accompagnées d'annexes** :

- L'une concernant les ressources, avec une évaluation de celles-ci et l'indication d'une annexe détaillée (Etat A).
- L'autre concernant les dépenses avec :
 - Une ouverture de crédits pour les dépenses de fonctionnement et l'indication d'une annexe détaillée (Etat B),
 - Une ouverture de crédits pour les dépenses d'équipement à caractère définitif et l'indication d'une annexe détaillée (Etat C),
 - Un plafond d'autorisation de programme et l'indication d'une annexe détaillée (Etat C).

Annexes⁹ :

Etat A : Recettes définitives appliquées au budget de l'Etat.

⁹ Voir annexe 04

Etat B : Répartition par département ministériel des crédits ouverts au titre du budget de fonctionnement.

Etat C : Répartition par secteur des dépenses à caractère définitif au plan national.

Le budget général de l'Etat, concerne donc les recettes et dépenses définitives de l'Etat¹⁰.

III- Structure et contenu des dépenses

Compte tenu de la structure du BGE, les dépenses de celui-ci sont classées en deux grandes parties, à savoir :

1- Les dépenses de fonctionnement :

Il s'agit des dépenses assurant la couverture des charges ordinaires nécessaires au fonctionnement des services publics. Elles comprennent :

Titre 1 : Charge de la dette publique

C'est le service de la dette, amortissement financier, versement des intérêts.

Titre 2 : Dotation des pouvoirs publics

Cette dotation sert à couvrir les dépenses des institutions politiques.

Titre 3 : Moyens des services

C'est l'ensemble des moyens nécessaires au fonctionnement des services administratifs (dépenses de personnels, mobilier, matériel, fourniture, entretien, subventions aux établissements publics).

Titre 4 : Interventions publiques

C'est les dépenses de transfert qui regroupent toutes les dépenses qui résultent de l'intervention de l'Etat dans des domaines divers (économique, social, culturel, international).

Ainsi, les dépenses de fonctionnement regroupent les opérations qui ne modifient pas la situation des biens meubles et immeubles, des créances et des dettes à long terme et dont le résultat est sans effet sur la valeur primaire de l'Etat.

2- Les dépenses d'équipement

¹⁰ Les recettes à caractère définitif : recettes de nature fiscale, revenus des domaines de l'Etat, rémunération de services rendus et les redevances, Fonds de concours et les dons et legs.

Les dépenses à caractère définitif : dépenses de fonctionnement, charges de la dette publique, dotations de pouvoirs publics, moyens des services, investissements publics, dépenses d'investissement, investissements exécutés par l'Etat, subventions d'investissement accordées par l'Etat, autres dépenses en capital.

Les dépenses assurant la couverture des investissements de l'Etat comprennent :

Titre 1 : Investissements exécutés par l'Etat

C'est les dépenses d'investissement que l'Etat exécute comme maître d'œuvre. Elles sont essentiellement d'ordre administratif.

Titre 2 : Subventions d'investissement accordées par l'Etat

Titre 3 : Autres dépenses en capital

Ainsi, les dépenses d'équipement regroupent les opérations correspondant à des modifications de la valeur ou de la structure des biens meubles ou immeubles, des créances et des dettes de l'Etat à long terme.

Remarques :

1 - Le titre a pour but de mettre en évidence les grands types de dépenses et chaque titre se subdivise

2 - A noter que ces deux grandes catégories de dépenses constituant les dépenses du BGE se traduisent dans la loi de finances à travers les deux tableaux appelés : Etat B et Etat C.

* L'Etat B retrace les dépenses de fonctionnement réparties par département ministériel (en passant par la présidence de la république, les services du chef du gouvernement et tous les ministères).

* L'Etat C retrace les dépenses d'équipement réparties par secteur et présentées en crédits de paiement et en autorisations de programmes aussi bien pour une dépense d'investissement que pour une opération en capital.

Autrement dit :

Les dépenses de fonctionnement :

Ces dépenses sont nécessaires au fonctionnement de l'administration publique.

Elles couvrent les dépenses de personnels (traitements et salaires des fonctionnaires), les dépenses d'acquisition des biens et services indispensables à l'activité des administrations publiques, mais aussi les opérations de transfert dont l'Etat a la charge ;

la fonction de redistribution effectuée par l'Etat se traduit par un flux considérable de transferts que l'Etat libère au bénéfice de certaines catégories (soutien de l'Etat) ainsi que les subventions.

Les dépenses d'équipement :

Ce sont des dépenses un capital de l'Etat, c'est à dire des dépenses d'équipement financées sur concours définitifs.

Elles concernent les équipements des administrations, les investissements collectifs et les subventions des administrations accordées par l'Etat.

Section 2 :

Processus de l'allocation des ressources du BGE

Nous allons procéder à l'étude du processus d'allocation des ressources du BGE en détaillant deux éléments principaux, à savoir les étapes de ce processus et les règles qui les régissent, ainsi que les rôles dans ce dernier et notamment celui du Ministre des Finances qui est essentiel.

S/section 1 : **Etapas du processus**

L'allocation des ressources du BGE se fait selon un processus bien défini qui comporte différentes étapes. Le budget est en premier lieu préparé et adopté, puis voté et approuvé, ensuite mis en œuvre et exécuté, et parallèlement soumis au contrôle sous différentes formes.

I- Elaboration et adoption

La loi des finances est préparée sous l'autorité du chef du gouvernement sous forme de projet de loi, celui-ci contenant des articles reprenant les dispositions légales nouvelles ou modifiées.

Le projet de loi est composé de deux parties :

- La première prévoit les propositions relatives à la perception des ressources et moyens qui garantissent le fonctionnement des services publics et qui permettent d'assurer les équilibres financiers internes et externes prévus par le plan annuel de développement
- La deuxième propose le montant global des crédits applicables au titre du BGE.

Elle contient aussi :

- Les autorisations globales de recettes et de dépenses au titre des budgets annexes (le cas échéant)
- Les mesures d'ordre législatif applicables aux CST
- Les dispositions diverses applicables aux opérations financières de l'Etat ne devant porter que sur l'objet de cette loi.

Le projet de la loi de finances est préparé tout au long de l'année précédant celle de son application. Ainsi, en février à fin septembre, l'exécutif prépare

le projet de loi en question en faisant d'abord une première esquisse puis une circulaire est adressée du Ministre des Finances aux autres Ministres, après laquelle se fera la collecte des propositions des Ministres, suivie des discussions qui en découlent et enfin sont faites les dernières mises au point avant l'adoption du projet de loi en conseil des Ministres et finalement son dépôt au niveau du Parlement¹¹ avant le 30 septembre pour le vote et l'approbation.

II- Vote et approbation

Le Parlement devra examiner et voter le projet de loi de finances¹² ; Celui-ci sera d'abord soumis à l'examen et avis des commissions des finances des deux chambres, après les rapports de celles-ci les débats s'ouvrent au Parlement en séance plénière au cours desquels les membres de gouvernement devront répondre aux questions des Parlementaires.

Le vote concernera d'abord la première partie du projet de loi (celle fixant les grandes masses de recettes et les plafonds des grandes catégories de dépenses) ensuite la deuxième partie (celle des crédits)

Les membres de l'assemblée populaire nationale APN votent le projet de loi de finances à la majorité absolue, Quant aux membres du conseil de la nation, ils doivent se prononcer sur le projet de loi voté par l'APN avec au moins les trois quarts(3/4) des membres.

Le Parlement doit adopter le projet de loi des finances dans un délai de soixante quinze (75) jours à compter de la date du dépôt de celui-ci à son niveau.

Dans le cas où la date de l'adoption ne permet pas l'application de la loi de finances au premier janvier (01/01) de l'année concernée, il existe des dispositions particulières en l'article 69 de la loi 84-17 ; nous en citerons que les recettes et les dépenses du BGE continues provisoirement à être exécutées avec :

- pour les dépenses de fonctionnement, un douzième 1/12 par mois et pendant trois mois (03) du montant des crédits ouverts à l'exercice précédent
- pour les dépenses d'investissement, un quart ¼ de la dotation par secteur et par gestionnaire telle que celle-ci résulte de la répartition des crédits de paiement relative au plan annuel de l'exercice précédent.

¹¹ Constitution : article 119

¹² Constitution : article 120

Par ailleurs dans le cas de la non adoption du projet de loi dans les délais, le Président de la république promulgue le projet de loi des finances par ordonnance

Ainsi durant les mois d'octobre et novembre le projet de loi est examiné et voté par le Parlement avant sa mise à exécution.

Remarque 1 :

Toute proposition de loi ayant pour objet ou pour effet de déterminer les ressources publiques ou d'augmenter les dépenses publiques sont irrecevables sauf si elle est accompagnée de mesures visant à augmenter les recettes de l'Etat ou à faire des économies au moins correspondantes sur d'autres postes des dépenses publiques¹³.

Remarque 2 :

Il fut signaler qu'après la préparation du projet de loi de finances, l'adoption de la loi de finances et sa promulgation, il existe une étape transitoire vers l'exécution qui est celle de la mise en place des crédits concernant les dépenses du budget.

Pour cela les services compétents se chargent de la répartition selon des règles et des modalités bien définies.

(Cette étape sera développée dans le chapitre suivant)

III- Mise en place et exécution

Après promulgation de la loi de finances il est procédé à la répartition des dépenses de fonctionnement par ministère, quant aux dépenses d'investissement elles seront réparties par secteurs

Une fois la répartition des crédits faite, l'exécution des dépenses pourra avoir lieu. Cette exécution est réalisée par des agents qui accomplissent une série d'actes qui se succèdent et s'enchaînent selon des règles précises.

III/I - Les étapes de l'exécution des dépenses publiques :

1- L'engagement :

Acte par lequel est constatée la naissance d'une dette

Il existe deux étapes dans l'engagement :

- **L'engagement juridique :**

C'est l'acte qui rend l'Etat débiteur à l'égard d'un tiers. Ce caractère est indépendant de toute comptabilité.

¹³ Constitution : article 121

Il résulte d'un acte individuel de l'ordonnateur (ex : passation de marché, commande du matériel, ...) ou de la combinaison de loi, règlements et décisions (ex : dépenses du personnel)

Il ne peut être entrepris sans certains contrôles

- **L'engagement comptable :**

C'est celui qui résulte de l'affectation d'une partie des crédits budgétaires à la réalisation de la dépense d'un engagement juridique.

Il a pour objectif d'obliger le service gestionnaire à bloquer des crédits correspondants afin que le service n'ait pas à dépasser les crédits votés et autorisés

Il consiste donc à :

- s'engager à payer une dépense sur la base d'un bon de commande d'une facture ou d'un devis ;
- établir une fiche d'engagement visée par le contrôleur financier de l'Etat et signée par l'ordonnateur. Cette fiche devra indiquer :
 - l'objet de la dépense
 - l'imputation de la dépense (chapitre et article)
 - le ministère
 - le montant du crédit accordé ou (l'ancien code)
 - l'exercice budgétaire
 - le montant de l'opération (montant de l'engagement)
 - le numéro de la fiche
 - le nouveau solde (crédits disponibles) d'engagement.

2- La liquidation :

La constatation du service fait et la vérification sur pièces de la fixation du montant exact de la dépense

Elle comporte deux étapes :

- **la constatation du service fait :**

Aucune dépense ne peut être payée avant que le service n'ait été effectivement fait.

- **la liquidation proprement dite :**

Il faut connaître avec exactitude le montant de la dette, le vérifier et s'assurer qu'elle est bien exigible.

Pour cela il faut effectuer une vérification sur pièces et la fixation du montant exact de la dépense publique.

Elle s'effectue d'office ou à la demande du créancier.

3- L'ordonnancement : (le mandatement)

Acte par lequel est donné l'ordre de payer la dépense publique

C'est donc l'acte administratif qui permet à l'ordonnateur¹⁴ conformément aux résultats de la liquidation de donner l'ordre au comptable de payer la dette de l'Etat, ainsi il se concrétise par l'émission de la part de l'ordonnateur d'une ordonnance de paiement qu'il transmet aux comptables publics en y mentionnant :

- l'exercice auquel il s'applique
- l'imputation de la dépense
- l'objet de la dépense et la date du service fait
- le montant de la dépense exprimé en chiffres et lettres
- l'identité du créancier

Il devra l'accompagner de :

- pièces justificatives comportant les preuves des droits du créancier
- la fiche d'engagement visée par le contrôleur financier

L'ordonnance de paiement signée par l'ordonnateur indique :

- le mode de paiement
- le numéro d'identification de l'ordonnateur
- le numéro d'engagement
- le numéro de l'ordonnance de paiement et sa date d'émission
- le numéro de compte à créditer

4- Le paiement :

Acte libératoire¹⁵ de la dépense publique

Il est l'acte qui permet de payer la dépense. Ainsi il est réalisé au moyen d'un titre de paiement qui accompagne la facture et l'ordonnance de paiement. Ce titre de paiement peut être un cheque sur le Trésor, un chèque le CCP, un ordre de virement.

L'ordonnance de paiement étant préalablement vérifiée est revêtue de la mention "bon à payer".

Pour cela le comptable s'assure d'abord de la régularité de l'assignation, de l'imputation budgétaire de l'existence d'un crédit disponible, de la réalité du service fait, de la prise en inventaire le cas échéant, de la qualité de l'ordonnateur, du visa du contrôleur financier, et enfin de l'absence de tout obstacle au paiement.

¹⁴ Il s'agit là du Ministre ou du titulaire d'une délégation de signature, essentiellement le Directeur du budget

¹⁵ Il est entendu par libératoire : l'acte qui libère l'institution de sa dette

Ainsi l'exécution de la dépense publique se fait sur plusieurs étapes (sus-citées) et ce afin :

- d'assurer la clarté et la précision des dépenses en permettant d'en séparer nettement les opérations.
- de déterminer clairement à partir de quel moment l'Etat devient juridiquement engagé.
- de séparer les pouvoirs en la matière pour créer un certain équilibre et faciliter le contrôle.

III/ II – Les agents responsables de l'exécution des dépenses publiques :

A travers l'énoncée des étapes constituant l'exécution de la dépense ci-dessus, il apparaît que cette exécution est assurée par deux catégories différentes d'agents d'exécution. Ainsi les lois 84.17 et 90.21 apportent en matière d'exécution du budget en plus du processus sus-cité, que l'exécution en question s'effectue par les fonctions distinctes et complémentaires de l'ordonnateur d'une part et du comptable public d'autre part

1- l'ordonnateur :

Il est l'autorité qui détient le pouvoir d'exécution en matière financière c'est lui qui décide de l'utilisation des crédits mis à sa disposition et qui constate les créances des personnes publiques. Il est donc la personne qui a la qualité d'effectuer les opérations et les actes d'exécution afférents à la phase administrative de l'exécution des dépenses (engagement, liquidation et ordonnancement). Il existe deux catégories d'ordonnateurs :

- **Ordonnateurs principaux :**
Ce sont les autorités auxquelles les autorisations budgétaires sont directement données sans aucun intermédiaire comme l'est le Ministre.
- **Ordonnateurs secondaires :**
Ils ont pour tâche d'alléger les missions financières des Ministres (ordonnateur principal).

La responsabilité de l'ordonnateur (Ministre) :

Le Ministre en tant qu'ordonnateur est responsable des certificats qu'il délivre et de toute irrégularité ou erreur qu'il commet et qui est indécélable par un contrôle comptable sur pièce.

Il est responsable civilement et pénalement de la conservation et de l'utilisation des biens acquis sur les deniers publics.

Et donc personnellement responsable de la tenue des inventaires des biens meubles et immeubles acquis ou dont il est affectataire

2- Le comptable public :

Il est l'agent chargé d'exécuter le paiement des dépenses, ce qui constitue la phase comptable de l'exécution de celle-ci. Cet agent du ministère des finances est placé sous l'autorité du Ministre des Finances et relève de la Direction générale de la comptabilité publique

Le comptable doit s'assurer de certains points concernant la dépense avant de l'admettre et de procéder à son paiement

Il existe deux catégories de comptables publics :

- **Comptables publics principaux :**
Ceux qui rendent compte directement au juge des comptes. Ainsi ils ont à centraliser les opérations faites pour le compte du Trésor par d'autres comptables
- **Comptables publics secondaires :**
Ils ne rendent pas compte directement à la Cours des Comptes, leurs opérations étant centralisées par un comptable principal.

La responsabilité du comptable public :

Il est à signaler que le comptable public est responsable **personnellement** et **pécuniairement** pour toutes les opérations qu'il effectue (le paiement de la dépense et le contrôle qui en découle)

Il doit tenir une comptabilité et de conserver les pièces justificatives.

Il est aussi responsable lors de la constatation d'un manquant en deniers ou en valeurs.

Sa responsabilité est mise en jeu par le Ministre des Finances (débet administratif) et par la Cours des Comptes (débet juridictionnel).

III/ III - Les règles de l'exécution des dépenses publiques :

Il est à noter que l'exécution du budget se fait dans le cadre des règles de la comptabilité publique qui font partie du droit budgétaire et qui sont l'ensemble des règles applicables à la gestion des deniers publics.

Ces règles sont :

- La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable public.
- La distinction entre l'opportunité et la régularité de la dépense
- L'unité de caisse et de Trésorerie

La règle de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable public :

Le principe de la séparation des fonctions de l'ordonnateur et du comptable public est un principe **administratif** qui fait que deux organes distincts interviennent dans l'exécution des opérations budgétaires.

Ce principe est souligné par les dispositions de la loi 90.21 qui ira jusqu'à dire de ces deux fonctions qu'elles sont **incompatibles**.

La règle de la distinction entre l'opportunité et de la régularité de la dépense :

Le principe de la distinction entre l'opportunité et de la régularité de la dépense qui est un principe **juridique**, stipule que l'opportunité d'une dépense relève de la seule compétence de l'ordonnateur qui sera jugé sur la qualité de l'étude obtenue, de son coût et de sa nécessité. Cependant pour ce qui est de la régularité de la dépense il sera jugé sur le respect des dispositions des textes qui y sont relatifs.

Donc, l'ordonnateur doit répondre et du respect de l'opportunité et du respect de la régularité concernant la dépense.

Cependant le comptable public n'apprécie que la régularité de la dépense.

La règle de l'unité de caisse et de Trésorerie :

Principe de l'unité de caisse et de Trésorerie qui est un principe **technique** il concerne la gestion des fonds. Ce principe stipule que le recouvrement et le paiement s'opèrent sur une seule caisse et les fonds détenus par le comptable servent indifféremment au paiement de toutes les dépenses.

Ceci est donc l'application de la règle de non-affectation des recettes et qui fait que toutes les recettes servent à couvrir toutes les dépenses.

IV- Contrôle

Compte tenu de l'importance des deniers publics et de leur allocation, les dépenses du BGE font l'objet de plusieurs contrôles qui ont pour mission :

- de vérifier les conditions d'utilisation et de gestion des deniers publics ;
- et de prévenir les insuffisances, carences, et déviations

Et ce, dans le but de :

- protéger les deniers publics
- faire respecter le cadre législatif et réglementaire de l'allocation des ressources
- éviter et réprimer les malversations, détournement et autres actes portant dommage aux deniers publics
- garantir une certaine clarté et rationalité dans l'allocation des ressources du BGE

Ces contrôles sont exercés par différents organes et de différentes façons :

1- Contrôle Parlementaire :

Le contrôle du Parlement sur les dépenses du BGE découle des droits de vote qu'a le Parlement concernant la loi de finance (Lequel droit a pour origine le principe du consentement à l'impôt).

En effet, le projet de loi de finances préparé par l'exécutif est déposé au niveau du Parlement dans le but d'être examiné et voté par ce dernier.

Pour cela, la première étape sera l'examen de ce projet de loi par la commission des finances de l'APN, la seconde étape sera les discussions et débats en séance plénière au cours desquels les membres du gouvernement devront répondre aux questions des députés.

Après, ces députés pourront voter le projet de loi à la majorité absolue.

L'étape qui suivra, sera la présentation du document à l'autre chambre du Parlement à savoir le conseil de la nation. Il y aura donc en premier lieu un examen de la commission des finances de ce dernier, ensuite les sénateurs devront se prononcer sur le projet de loi voté par l'APN avec au moins les trois quarts de ses membres.

Ainsi se fera l'adoption de ce projet de loi par le Parlement après le vote de l'APN et l'avis du conseil de la nation.

La soumission nécessaire du projet de loi de finances à l'adoption du Parlement fait du vote de ce dernier un genre de contrôle sur les dépenses du BGE.

C'est en fait un contrôle **politique** vu la nature de l'institution en question.

On peut donc considérer de cet angle que le Parlement exerce un contrôle à **priori** sur les dépenses du BGE

Cependant, il est à signaler que le Parlement exerce également le contrôle à d'autres niveaux du processus budgétaire.

Il intervient en cours d'exécution pouvant se manifester par des questions orales ou écrites aux membres du gouvernement, par les investigations sur place et sur pièce des commissions de finances.

Il intervient aussi **à posteriori** comme résultat de l'obligation pour le Parlement de "régler le budget exécuté" d'où la loi de règlement budgétaire qui représentera le compte résultat de l'année¹⁶.

2- Contrôle sur les marchés publics¹⁷

Les dépenses publiques dont le montant est supérieur à 4.000.000 DA sont considérées comme marchés publics et soumises de ce fait à une réglementation spéciale¹⁸ imposant des conditions particulières à leurs engagements et donc en matière de passation de ces marchés.

Il est donc question d'un contrôle préalable sur les marchés publics exercé par des commissions compétentes, en l'occurrence :

- La commission des marchés du ministère
- La commission nationale des marchés

Ces commissions doivent dans le cadre de la mise en vigueur du marché délivrer un visa dans un délai précis.

3- Le contrôle des contrôleurs financiers¹⁹

Il s'agit d'un contrôle qui intervient sur la dépense engagée avant d'en arriver à son exécution. Ce contrôle est réglementé par le décret exécutif n° 92- 414 ²⁰. Décret exécutif n°91-314 du 07/08/91 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs

Les agents chargés des contrôles des dépenses engagées sont nommés par le Ministre des Finances, détachés auprès des autres ministères et sont appelés "contrôleurs financiers" de l'Etat.

¹⁶ Constitution : articles 159 et 160.

¹⁷ Voir annexe 01

¹⁸ Décret exécutif n° 91-434 du 9 novembre 1991 portant réglementation des marchés publics modifiés et complété par les décrets : n° 94-78 du 26/06/94, n° 96-54 du 22/01/96 et n° 98-87 du 07 /03/98.

¹⁹ Voir annexe 01

²⁰ Décret exécutif N° 92-414 du 14/11/92 relatif au contrôle préalable des dépenses engagées.

Ces agents exercent un contrôle à **priori** sur les activités des ordonnateurs en matière de dépense engagées. L'ordonnateur transmet au contrôleur financier une fiche d'engagement de la dépense avec les pièces justificatives. Le Contrôleur financier intervient par la procédure de **visa** spécial donné sur cette fiche d'engagement de dépense qui représente une utilisation des crédits budgétaires.

Le contrôleur doit s'assurer d'un certain nombre de critères avant de délivrer, dans des délais précis, un visa ou dans le cas contraire un rejet (provisoire ou définitif).

Le contrôleur financier a pour autres missions :

- de conseiller l'ordonnateur au plan financier
- d'informer mensuellement le Ministre des Finances sur la régularité des engagements et sur la situation d'ensemble des crédits ouverts et des dépenses engagées
- de tenir une comptabilité des engagements
- d'établir des rapports périodiques et un compte rendu annuel.

4- Le contrôle des comptables publics²¹

Le comptable public chargé du paiement de la dépense est tenu avant d'effectuer celui-ci d'opérer un contrôle concernant certains aspects de la dépense, et ce, afin d'apposer son accord pour le paiement ou de notifier son refus de payer.

Dans ce dernier cas, l'ordonnateur pourra procéder aux rectifications nécessaires ou encore user du passer outre autorisé par la loi, une procédure particulière qui n'engage que la responsabilité de l'ordonnateur²².

Le comptable public peut répondre à la réquisition de l'ordonnateur en informant le Ministre des Finances ou doit refuser de répondre à la réquisition de l'ordonnateur dans le cas où la cause du refus du paiement est :

- l'indisponibilité des crédits
- l'absence de justification du service fait
- le caractère non libératoire de paiement
- l'absence de visa du contrôle du contrôleur financier ou de celui de la commission des marchés publics

²¹ Voir annexe 01

²² Décret exécutif n°91-314 du 07/08/91 relatif à la procédure de réquisition des comptables publics par les ordonnateurs

5- Le contrôle de l'Inspection générale des finances (IGF)²³

L'IGF est un organe de contrôle à **posteriori** sur la gestion financière et comptable de l'Etat entre autres organismes publics créée par le décret n° 80.53²⁴ et réglementée par le décret exécutif n° 92-78²⁵.

Cette institution exerce un contrôle qui consiste en :

- des missions de vérification et d'enquêtes
- des missions d'étude ou d'expertise

Ce contrôle qui intervient de façon inopinée ou après notification s'effectue sur pièce et sur place sans ingérence dans la gestion administrative reste soumis au secret professionnel et doit donner lieu à un compte rendu écrit portant les constatations et les propositions des inspecteurs

Par ailleurs, l'IGF doit établir un rapport annuel comportant un bilan des activités, une synthèse des constatations et des propositions. Ce rapport doit être adressé au Ministre des finances.

6- Le contrôle de la Cours des Comptes²⁶ :

La Cours des Comptes est l'institution supérieure de contrôle à **posteriori** des finances publiques dont les finances de l'Etat et donc les dépenses de BGE²⁷. Créée par la constitution de 1989 révisée en 1996, et réglementée par l'ordonnance n°95-20²⁸, la Cours des Comptes est l'organe de contrôle juridictionnel.

Elle est placée sous la haute autorité du Président de la République.

Il est à noter que les compétences de la Cours des Comptes s'étendent sur deux genres d'attributions lui permettant d'une part de juger les comptes des comptables publics (Attributions juridictionnelles) et d'autre part d'apprécier la gestion des ordonnateurs (Attributions administratives).

Ainsi le contrôle de la Cours des Comptes porte sur les différentes comptabilités retraçant les opérations financières et comptables dont elle vérifie l'exactitude, la régularité et la sincérité.

²³ Voir annexe 01

²⁴ Décret n°80-35 du 1er mars 1980 portant création de l'Inspection Générale des Finances.

²⁵ Décret exécutif n° 92-78 du 22 février 1978 fixant les attributions de l'Inspection Générale des Finances.

²⁶ Voir annexe 01

²⁷ Constitution article 170

²⁸ Ordonnance n°95-20 du 17 juillet 1995 relative à la Cour des Comptes

Le contrôle de la Cours des Comptes s'exerce sur pièces ou sur place d'une manière inopinée ou après notification.

La Cour des Comptes doit établir un rapport annuel qu'elle adresse au Président de République.

La Cour des Comptes peut sanctionner tout obstacle à son activité par des amendes et elle peut rendre :

- Un arrêt de décharge : s'il n'est retenu aucune irrégularité à la charge du comptable ;
- Un arrêt de débit : s'il est soumis à la charge du comptable un manquant, une dépense irrégulière ou non justifiée ... ;
- Un quitus : sollicité par le comptable à l'occasion de sa sortie définitive de fonctions, en règle.

La Cour des Comptes apprécie l'étendue de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public en cas de vol ou de perte de deniers, valeurs,...

La Cour des Comptes peut engager la responsabilité des personnes (responsable ou agent) jugé ayant commis une infraction aux règles de discipline budgétaire et financière²⁹.

Dans ce dernier cas, elle peut sanctionner par une amende.

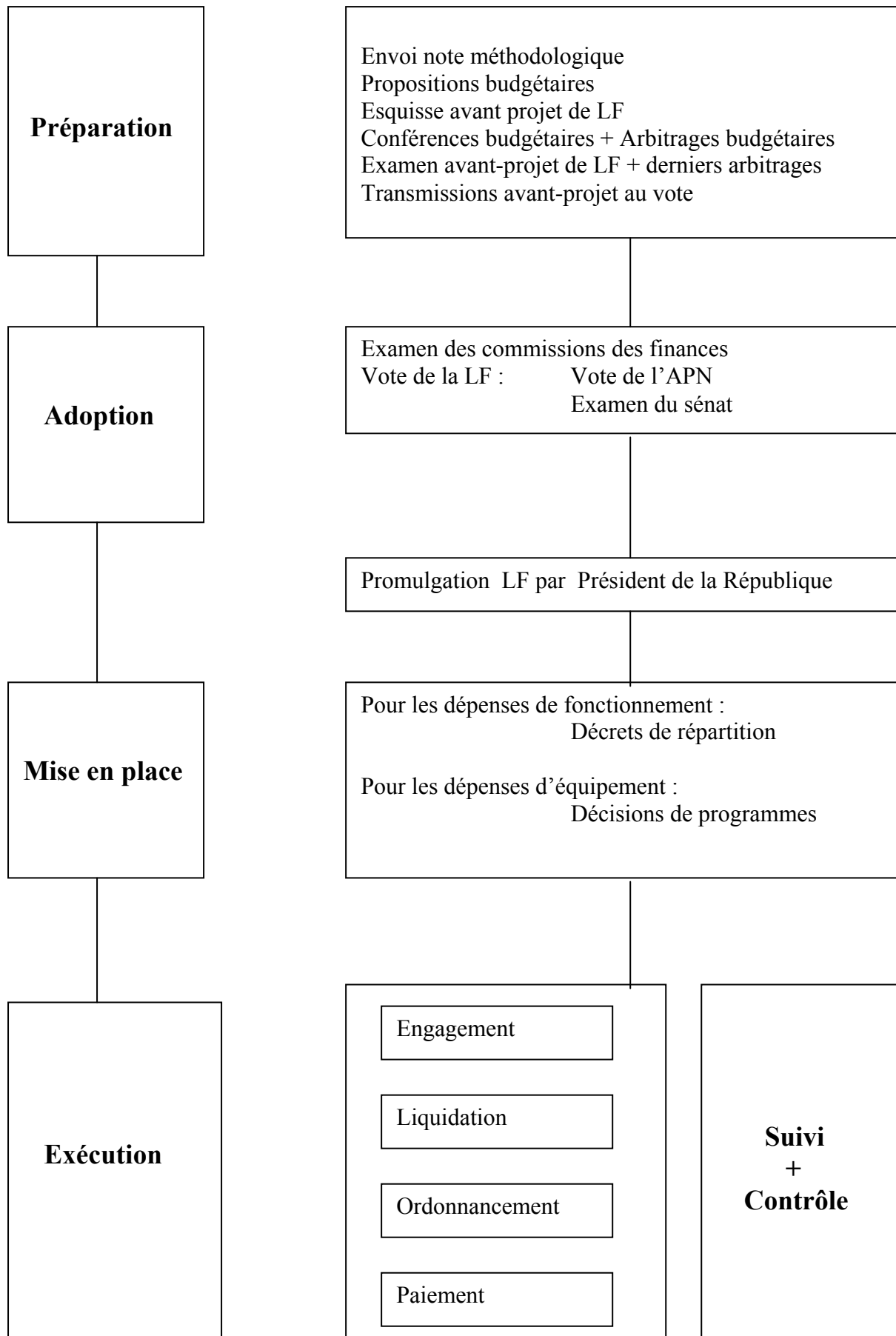
Ces sanctions ne font pas obstacle aux sanctions prévues au plan civil et pénal. Face aux sanctions de la Cours des Comptes, il existe différentes voies de recours contre les arrêts en question.

La Cours des Comptes peut être saisie par le Président du Parlement, le Chef du Gouvernement, le Ministre des Finances

Le budget est préparé et mis en place par l'exécutif, mais contrôlé par le Parlement et par les organes de contrôle compétents, à savoir : les commissions de marchés publics, les contrôleurs financiers, les comptables publics, l'Inspection générale des finances et la Cours des Comptes.

Ceci fait apparaître un rôle plus ou moins important pour les organes de contrôle, avec un rôle appréciable pour le Parlement. Mais le rôle de l'exécutif reste considérable.

Étapes du processus d'allocation des ressources (dépenses) du BGE



S/section 2 : Rôle du Ministre des Finances dans le processus

Le processus de l'allocation des ressources du BGE est accompli par différents intervenants comme le démontre la sous section précédente. Néanmoins, le rôle du Ministre des Finances, et par extension celui de ses services³⁰, reste dominant.

Pour cela, nous allons nous pencher sur les attributions de ce Ministre en matière budgétaire, puis nous allons nous arrêter sur son intervention dans le processus des dépenses.

I - Attributions budgétaires du Ministre des Finances

- En matière budgétaire, le Ministre des Finances a pour missions :
- 1) d'initier, en liaison avec les autorités concernées tout texte relatif aux budgets de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics à caractère administratif et des organismes publics assimilés
- 2) de mettre en œuvre les mesures et actions relatives à la préparation, à la présentation et au vote de budget de l'Etat
- 3) d'entreprendre toute action de nature à contribuer, à travers les mesures budgétaires, à la réalisation des objectifs fixés dans le programme du gouvernement
- 4) d'initier et de proposer toute disposition législative et réglementaire applicable au contrôle des dépenses engagées et à la gestion des budgets de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics à caractère administratifs et des organismes publics assimilés.
- 5) de se prononcer sur toute mesure ayant une incidence financière sur le budget de l'Etat, notamment sur les éléments constitutifs des impacts des rémunérations, des régimes indemnitaires, des pensions afférentes aux personnels des administrations des établissements publics et des organismes publics assimilés
- 6) d'initier et de mettre en œuvre des méthodes modernes de gestion budgétaire et d'en évaluer le résultat
- 7) d'initier toute étude prospective relative au budget de l'Etat

³⁰ Voir annexe n° 02

II - L'intervention du Ministre des finances **dans le processus d'allocation des ressources du BGE**

Le pouvoir exécutif joue un rôle très important dans le processus et l'allocation des ressources du BGE.

En fait, sous l'autorité du chef du gouvernement, responsable de la politique économique et financière, les services du ministère des finances (plus précisément la Direction générale du budget) élaborent un projet de loi de finances arrêté en conseil du gouvernement et en conseil des Ministres avant d'être présenté au vote du Parlement à la suite duquel il sera promulgué par le Président de la république.

Il faudra ensuite mettre en œuvre ce budget pour permettre son exécution.

Ainsi intervient à nouveau le Ministre des Finances par la mise en place des crédits.

Cependant on relèvera que c'est le Ministre des Finances qui a le rôle le plus important étant le responsable direct de la préparation ainsi que de la mise en œuvre de la loi de finances de l'année (et donc des dépenses du BGE entre autres)

A ce titre, il met en œuvre les mesures et les actions relatives à la préparation, à la présentation, et au vote du projet de loi de finances et ensuite de la mise en œuvre de la loi de finances et du suivi de l'exécution.

Le Ministre des Finances intervient donc dans le processus de l'allocation des ressources du BGE à tous les niveaux, de la préparation, de la mise en œuvre du budget et du suivi et du contrôle du budget.

1 - dans la préparation du budget :

Sous l'autorité du Ministre des finances, la Direction générale du budget (DGB) est chargée de préparer l'ensemble des prévisions relatives au budget de l'Etat.

Afin d'établir les prévisions en question, il faut accomplir les étapes suivantes :

*** la première étape : l'envoi de la lettre méthodologique ³¹**

La lettre méthodologique³² C'est une circulaire établie au niveau de la DGB et adressée aux ordonnateurs que sont les Ministres en tant que Ministres dépensiers. cette note comprend les principes et recommandations que les ordonnateurs devront respecter lors de l'évaluation et l'expression de leurs propositions budgétaires pour l'année à venir, ainsi que les éléments d'information indispensables à la formulation des propositions des ministères dépensiers et donc à la préparation du BGE

La note méthodologique contient de ce fait des tableaux qui doivent être reproduits par les ordonnateurs et communiqué au Ministre des Finances avec leurs propositions budgétaires consolidées d'éléments statistiques et explicatifs.

Cette note accorde une grande attention à l'évaluation la plus rapprochée de la réalité dans le cadre de la rationalisation et limitation des dépenses.

Il faut noter que ces propositions, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement de l'année, doivent tenir compte :

- de l'exécution du budget de l'année n-2
- des précisions de clôture du budget de l'année n-1
- de la non reconduction des dépenses exceptionnelles
- des dépenses incompressibles ou jugées comme telles
- de la non reconduction des crédits ouverts au titre d'un exercice de droit pour l'exercice suivant (n +1)

Il faut noter aussi que concernant les propositions de dépenses d'équipement, les demandes de crédit doivent être accompagnées d'un bilan public ou Etat physique (Etat relatif à l'exécution des travaux) et d'un bilan financier (Etat relatif au paiement) faisant ainsi apparaître les travaux et les paiements effectués pour la première tranche de l'année et ceux susceptibles d'être achevés ou d'intervenir pendant la deuxième tranche de l'année.

Quant aux demandes de crédit correspondant aux opérations nouvelles, celles-ci doivent être accompagnées de documents justificatifs.

En se basant sur toutes les directives que contient la note méthodologique, tous les Ministres y compris celui des finances³³ participent à la préparation

³¹ Voir annexe n° 03 et 04

³² Appelée en France « lettre de cadrage »

³³ Le Ministre des Finances est lui-même un ministre dépensier et donc ordonnateur des dépenses du BGE au même titre que les autres ministres

du budget en estimant les dépenses nécessaires aux besoins de leurs activités (dépenses de fonctionnement) ainsi qu'à celles afférents à l'équipement.

*** la deuxième étape : les propositions budgétaires**

Une fois les propositions budgétaires déterminées, tous les projets de budgets sont déposés à la DGB pour un examen préliminaire.

La Direction générale du budget procède à leur répartition entre les différents services chargés de la préparation du budget.

Ensuite, ces mêmes chargés des évaluations ou prévisions budgétaires commencent alors une étude préliminaire du projet de budget (par département ministériel) en insistant sur le fait de respecter les recommandations contenues dans la note méthodologique.

Cette vérification consiste à faire respecter toutes les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et procéder à des modifications.

Une fois modifié, le budget est retourné au département ministériel concerné pour rectification, auquel il sera demandé de reproduire des pièces justificatives à présenter par la suite.

*** la troisième étape : les discussions budgétaires**

La DGB entre en discussions avec les ordonnateurs. ces discussions budgétaires, appelées **conférences budgétaires**, représentent donc des séances de travail conjointes entre les services de la DGB et les ordonnateurs afin de permettre à ces derniers de justifier leurs propositions budgétaires.

Dans ce cadre, l'ensemble des dépenses proposées sont passés en revue, puis des chiffres provisoires sont arrêtés. En cas de litige, celui-ci est réglé selon son importance par le sous directeur du secteur concerné, le directeur chargé du budget de fonctionnement ou d'équipement ou encore le directeur général du budget. cette étape constitue ce qui est appelé les **arbitrages budgétaires**.

Suite à ces arbitrages, la DGB peut déterminer l'enveloppe budgétaire en tenant compte de certaines données essentielles concernant les prévisions de ressources, à savoir :

- les prévisions des ressources ordinaires (informations des services des impôts, des douanes et des domaines)
- les prévisions de la fiscalité pétrolière, ainsi que les informations du Trésor et l'évaluation du produit national brut (P.N.B)

L'ensemble de ces travaux se traduit selon un calendrier par l'élaboration d'un avant projet du budget de l'Etat

*** la quatrième étape : Examen de l'avant projet du budget**

L'avant projet du budget de l'Etat élaboré par la DGB est soumis à l'examen des organes supérieurs de l'exécutif, à savoir le conseil du gouvernement et le conseil des Ministres

Le conseil de gouvernement se réunit afin d'étudier et discuter les propositions budgétaires.

L'apparition d'un litige à ce niveau nécessite l'intervention du chef du gouvernement. Ensuite, cet avant projet sera soumis à l'examen du conseil des Ministres.

Après cette étape, le projet de la loi de finances est déposé sur le bureau du Parlement.

Calendrier de préparation

Mars	Envoi de la note méthodologique
Fin avril	Transmission des propositions budgétaires
Juin	Conférences budgétaires + arbitrages budgétaires
Début juillet	Examen de l'avant projet de loi de finances + arbitrages éventuels
Au plus tard Le 30 septembre	Dépôt du projet de loi de finances au Parlement pour vote

Résumé des étapes de la préparation à travers leurs utilités :

- Collecte de l'information à travers la note méthodologique puis les propositions budgétaires pour la mise au point de l'esquisse de l'avant projet de la loi de finances
- Conférences budgétaires pour prévenir les litiges et trouver, le cas échéant, les solutions avant la présentation de l'avant projet à l'examen du conseil du gouvernement puis à celui du conseil des Ministres.
- Arbitrages au niveau ministériel, au niveau du conseil du gouvernement ou au niveau du conseil des Ministres
- Elaboration du projet de loi de finances à présenter au vote

Étapes de la préparation du BGE

Étapes		Utilité
I	Envoi de la note méthodologique	Collecte de l'information et donc des propositions budgétaires pour mettre au point l'esquisse de l'APLF
II	Transmission des propositions budgétaires	Étude des propositions puis l'élaboration d'une esquisse en tenant compte de celles-ci mais aussi en restant dans le cadre des recommandations de la note méthodologique
III	Discussions budgétaires	Discussions des propositions et des dotations (provisoires) lors des conférences budgétaires afin de justifier et de clarifier certains points et ainsi de régler les éventuels litiges à ce niveau (Arbitrages)
IV	Examen	Examen par le Conseil du Gouvernement et le Conseil des Ministres de l'APLF (Étude + Discussion + Arbitrages)

Après l'examen et les débats au Parlement, les Ministres doivent répondre aux questions des élus, un à un, selon les secteurs, et ce, avec la présence permanente du Ministre de finances (pendant la deuxième quinzaine de novembre).

Ensuite, la loi de finances votée est promulguée par le Président de la république et publiée dans le journal officiel (pendant la fin décembre).

2- dans la mise en œuvre et le suivi du budget :

La loi de finances votée et promulguée nécessite exécution. Pour cela, il faut qu'il y ait mise en œuvre du budget qui se traduit par la mise en place des crédits.

Ainsi, le Ministre des Finances intervient à nouveau afin de mettre en place les crédits selon les ministères.

Pour les crédits de fonctionnement

Juste après la promulgation de la loi de finances de l'année, intervient la promulgation des décrets de répartition du budget de fonctionnement de chaque département ministériel contenant la répartition des crédits de fonctionnement retenue et adoptée.

Sur ce, la Direction du fonctionnement de la DGB dresse un calendrier détaillé invitant les départements ministériels à un débat contradictoire afin de mettre en place les crédits arrêtés antérieurement (au moment des discussions budgétaires).

Après cette étape, suit la vérification de chaque budget en présence de représentants des ministères concernés.

Cette vérification porte notamment sur les dépenses de personnels, et consiste à :

- 1- vérifier le nombre exact des effectifs (titulaires et vacataires) afin de vérifier la conformité des postes nouvellement créés aux textes et de déterminer les postes vacants.
- 2- vérifier les montants des crédits alloués par chapitre et par article ³⁴
- 3- vérifier la conformité de chaque budget aux engagements pris lors des discussions budgétaires

³⁴ Les notions des chapitre et article sont le genre de répartition adopté.

Cette vérification nécessite la présentation de certaines pièces justifient les demandes des ministères, à savoir :

- la situation des engagements au 31 décembre visée par le contrôleur financier
- la situation des effectifs visée par le contrôleur financier
- le compte de gestion de l'année (n-2) pour déterminer le reliquat
- la situation des paiements au 31 décembre visée par le comptable public.

Une fois les crédits mis en place, l'ordonnateur de chaque ministère établit une nomenclature budgétaire présentée à l'approbation de la Direction de fonctionnement.

Approuvée, celle-ci est présentée à la DGB pour une ultime vérification avant approbation.

Les budgets approuvés (au plus tard fin mars) ils sont transmis à la Direction de la réglementation et du contrôle puis au contrôleur financier engageant ainsi l'exécution.

Pour les crédits d'équipement :

Différemment des crédits de fonctionnement, les crédits d'équipement sont répartis par secteur et restent ainsi en masse et concernent la DGB en totalité.

Cette répartition est prévue par décision³⁵, en articles, paragraphes et sous-paragraphes.

La répartition sus-citée n'apporte aucune modification aux autorisations du Parlement.

Les dépenses d'équipement n'ayant pas été réparties lors du vote seront groupées sous forme de crédits globaux et seront affectées ultérieurement par décret.

Aussi, la mise en place des crédits d'équipement consiste à mettre en place les autorisations de programmes et les crédits de paiement à travers les différents types de programmes.

³⁵ Voir annexe n° de 08 à 19

En effet, les dépenses d'équipement s'inscrivent au budget sous la forme d'autorisations de programme et s'exécutent à travers les crédits de paiement.

L'autorisation de programme

C'est la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution d'un programme.

Elle détermine donc le maximum du crédit qui peut être engagé par un ordonnateur au cours des années à venir comme opération d'investissement autorisée par la loi.

C'est donc une prévision pluriannuelle et une autorisation d'engagement dans la limite d'un plafond.

Le crédit de paiement :

C'est la dotation annuelle susceptible d'être ordonnancée et payée pour la couverture des engagements contractés dans le cadre de l'autorisation de programme correspondante.

Elle constitue donc la ligne supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées et payées pendant l'année par la couverture de l'engagement contracté dans le cadre de **l'autorisation de programme**.

Ainsi les dépenses d'équipement font l'objet d'une autorisation globale avec fixation du montant maximum des dépenses correspondant à l'exécution avec chaque année une autorisation du montant du crédit qui concerne la tranche à réaliser.

Remarques :

- Les autorisations de programme et les crédits de paiement sont donc les instruments de la pluri-annualité représentant des aménagements à la règle de l'annualité rendus nécessaires par les besoins de l'économie
- Les autorisations de programmes et les crédits de paiement sont indissociables
- Les crédits de paiement qui couvrent les autorisations de programmes votées les années précédentes sont appelés : crédits de paiement – service votés.

Quant aux crédits de paiement constituant la première tranche des autorisations de programme de l'année ils sont appelés : crédits de paiement – mesures nouvelles.

3- dans le suivi et le contrôle du budget :

En plus de l'intervention au niveau de la préparation et de la mise en œuvre du budget le Ministre des Finances, intervient une nouvelle fois dans le processus budgétaire.

Cette-ci, l'intervention se fait à travers l'exécution du budget, elle se traduit par le suivi qu'il effectue et le contrôle qu'il exerce.

- dans le suivi :

Une fois le budget mis en œuvre, c'est à dire après la mise en place des crédits, les ordonnateurs entament l'exécution dudit budget. Cette exécution fait l'objet d'un suivi de la part du Ministre des finances.

Ainsi le Ministre des Finances suit la consommation des crédits au niveau des ministères et procède le cas échéant aux modifications de la répartition des crédits rendues nécessaires par une gestion dynamique du budget.

Ceci, avec une marge de manœuvre beaucoup plus importante en matière d'équipement qu'en fonctionnement ; Et pour cause, une plus grande disposition des dépenses d'équipement, au changement par rapport aux dépenses de fonctionnement.

En fait, on remarquera ça même au niveau des structures chargées de ce suivi ainsi que des moyens matériels et humains mobilisés à cet effet.

En effet, le suivi des dépenses s'exerce au niveau du ministère des finances à travers :

- une (01) Direction pour les dépenses de fonctionnement
- quatre (04) divisions englobant douze (12) Directions pour les dépenses d'équipement

Il semble donc que le suivi des dépenses nécessite plus d'efforts et de moyen à mobiliser pour les dépenses d'équipement vu l'importance qualitative de leur gestion qui l'emporte sur l'importance quantitative qui est celle des dépenses de fonctionnement.

- dans le contrôle :

Le Ministre des Finances a aussi un rôle dans le contrôle des dépenses du BGE et dispose à cet effet de différents moyens de contrôle intervenant

chacun à un moment précis de l'exécution de la dépense sous différentes formes et exercés par différents organes compétents.

Ainsi il a la possibilité de contrôler les dépenses engagées au moyen du contrôle des contrôleurs financiers détachés au niveau de chaque ministère³⁶.

Il a aussi la possibilité de contrôler les dépenses à payer au moyen du contrôle des comptables publics, eux aussi fonctionnaires du ministère des finances³⁷.

Une autre possibilité de contrôle qu'est le contrôle de l'Inspection général des finances IGF qui, en tant qu'organe placé sous tutelle du Ministre des Finances, doit présenter à ce dernier un rapport annuel traitant de son contrôle³⁸. Ce contrôle portera sur l'exécution de la dépense.

De ce fait, on peut constater que le Ministre des Finances est compétent pour contrôler les dépenses du BGE à toutes les étapes de leur exécution.

Autrement-dit, même après la mise en œuvre du budget, donc la répartition et mise en place des crédits et leur entrée en exécution par les actes des ordonnateurs, le Ministre des Finances reste toujours présent en arrière plan de cette exécution à travers son suivi et son contrôle.

Observations

Concernant les dépenses d'équipement, il est noté que :

A - Les programmes et projets proposés lors de l'élaboration du budget doivent avoir atteint une maturation suffisante permettant de connaître un début de réalisation dans l'année.

A ce titre, les éléments suivants devront être connus et disponibles :

- l'étude de faisabilité
- la disponibilité de terrain d'assiette
- le mode prévisible de réalisation
- les éléments justifiant l'opportunité économique et sociale
- une évaluation de l'impact sur le budget de fonctionnement de l'Etat pour les exercices ultérieurs
- une évaluation du coût en devises directes et une indication sur son mode de financement.

³⁶ Point développé dans la partie consacrée au contrôle ainsi que dans l'annexe 01

³⁷ Point développé dans la partie consacrée au contrôle ainsi que dans l'annexe 01

³⁸ Point développé dans la partie consacrée au contrôle ainsi que dans l'annexe 01

B- Les programmes proposés lors de l'élaboration du budget font l'objet de pré-arbitrages au niveau de commissions regroupant l'ensemble des ministères, collectivités locales et institutions concernées. Ceci permet d'identifier les projets par secteur et sous-secteur, leur degré de priorité. Il sera ensuite rédigé un rapport relatif à l'avant-projet de budget à soumettre au gouvernement. Ce rapport ventilera les enveloppes en AP et CP répartis par secteur.

C - Leur mise en œuvre est réglementée par des dispositions particulières. Aussi, cette dernière était soumise aux dispositions du Décret exécutif n°93.57 du 27/02/93, modifié et complété par le Décret exécutif n°96.198 du 23/06/96, relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

Cependant, et depuis la « réunification du budget » apportée par le Décret exécutif n°98.40 du 01/02/98, la mise en œuvre des dépenses d'équipement est soumise à une nouvelle réglementation contenue dans le Décret exécutif n°98.227 du 13/07/98 relatif aux dépenses d'équipement de l'Etat.

Ainsi, il s'agit là des procédures d'inscription, de financement et de suivi des dépenses d'équipement de l'Etat.

Ceci concerne notamment les dépenses d'équipement effectuées par les ministères ..., ainsi que les dotations et subventions d'équipement du budget de l'Etat destinées à des programmes particuliers (PSC, PSD, PCD)³⁹.

Il est à signaler, par ailleurs, qu'il n'est pas dérogé aux dispositions applicables aux dépenses d'équipement prévues par les lois de finances et le Budget Général de l'Etat au titre des opérations en capital.

D - La classification des programmes d'investissement :

Les programmes d'investissement publics sont constitués de l'ensemble des projets à réaliser sous la responsabilité financière de l'Etat.

Ils sont définis dans le cadre des programmes d'investissement à moyen terme arrêtés sur la base des objectifs fixés par le programme du Gouvernement.

Le système de gestion des dépenses d'équipement public repose sur :

a- La nomenclature des investissements : Elle vise à :

- permettre la liaison des programmes des investissements et les

³⁹ Voir annexe n° 02

- objectifs de satisfaction des besoins en matière de services publics ;
- permettre le suivi de l'exécution des investissements ;
 - faciliter les différentes analyses économiques et financières axées sur l'investissement.

Elle classe l'investissement en :

- **secteur** : Il correspond à une grande activité ou fonction au niveau global de l'économie (09 secteurs),
- **sous-secteur** : Il subdivise le secteur en familles d'activités, de branches ou de programmes (40 sous-secteurs),
- **chapitre** : Il constitue l'unité de base de la classification et représente une branche, une activité ou un objectif jugé important au sein de l'économie nationale (118 chapitres),
- **article** : Il regroupe au sein de chaque chapitre les investissements d'après leur nature, ou leur finalité à chaque fois que cela est possible (09 articles au maximum par chapitre).

b- L'identification et la codification des investissements :

Ces dépenses sont classées en deux catégories :

- **Les programmes sectoriels centralisés (PSC) :**
Dépenses relatives aux équipements publics centralisés et dont les décisions sont établies par les Ministres compétents. Elles sont inscrites à l'indicatif des administrations centrales et des établissements publics placés sous leur tutelle ainsi que des administrations spécialisées et des institutions dotées de l'autonomie financière.
- **Les programmes sectoriels déconcentrés (PSD) et les plans communaux de développement (PCD) :**
Dépenses relatives aux équipements publics déconcentrés dont les décisions sont établies par le wali.
Elles concernent donc les actions inscrites à l'indicatif des walis ou les projets dont la gestion relève des communes.

S'ajoutent à ces catégories les programmes hors PSD : opérations centralisées à gestion par les walis. Cette catégorie n'est maintenue que pour les programmes en cours de réalisation.

A signaler cependant que les décisions d'inscription des PSC, PSD ou PCD sont établies selon les dispositions d'encadrement prévues dans les « décisions - programme » élaborées et notifiées par le Ministre des finances mais aussi une « décision - opération » établie par le bénéficiaire de la décision programme.

E - Procédures d'exécution des investissements :

a- La gestion des AP :

1) Notification de l'AP :

L'AP est notifié annuellement par le Ministre des finances aux autres Ministres (pour les PSC) et aux walis (pour les PSD) par une décision - programme indiquant les autorisations et les réajustements pour les programmes neufs (PN) et les programmes en cours (PEC).

Il faut ajouter que dans le cas des PSC, les Ministres notifient les programmes aux ordonnateurs placés sous leur tutelle.

2) Individualisation du projet :

L'inscription du projet retenue se fait par une décision d'individualisation

3) Modification de l'AP :

éventuelles modifications de l'AP dans les limites de la décision - programme (réévaluation, dévaluation, modification de structure du coût, modification de caractéristiques, ou annulation).

4) Clôtures :

Il est établi un acte constatant le retrait du projet de la nomenclature et la clôture de l'opération, en distinguant :

- opérations achevées non contentieuses
- opérations achevées et contentieuses
- opérations lancées et abandonnées
- opérations non lancées
- opérations clôturées d'office

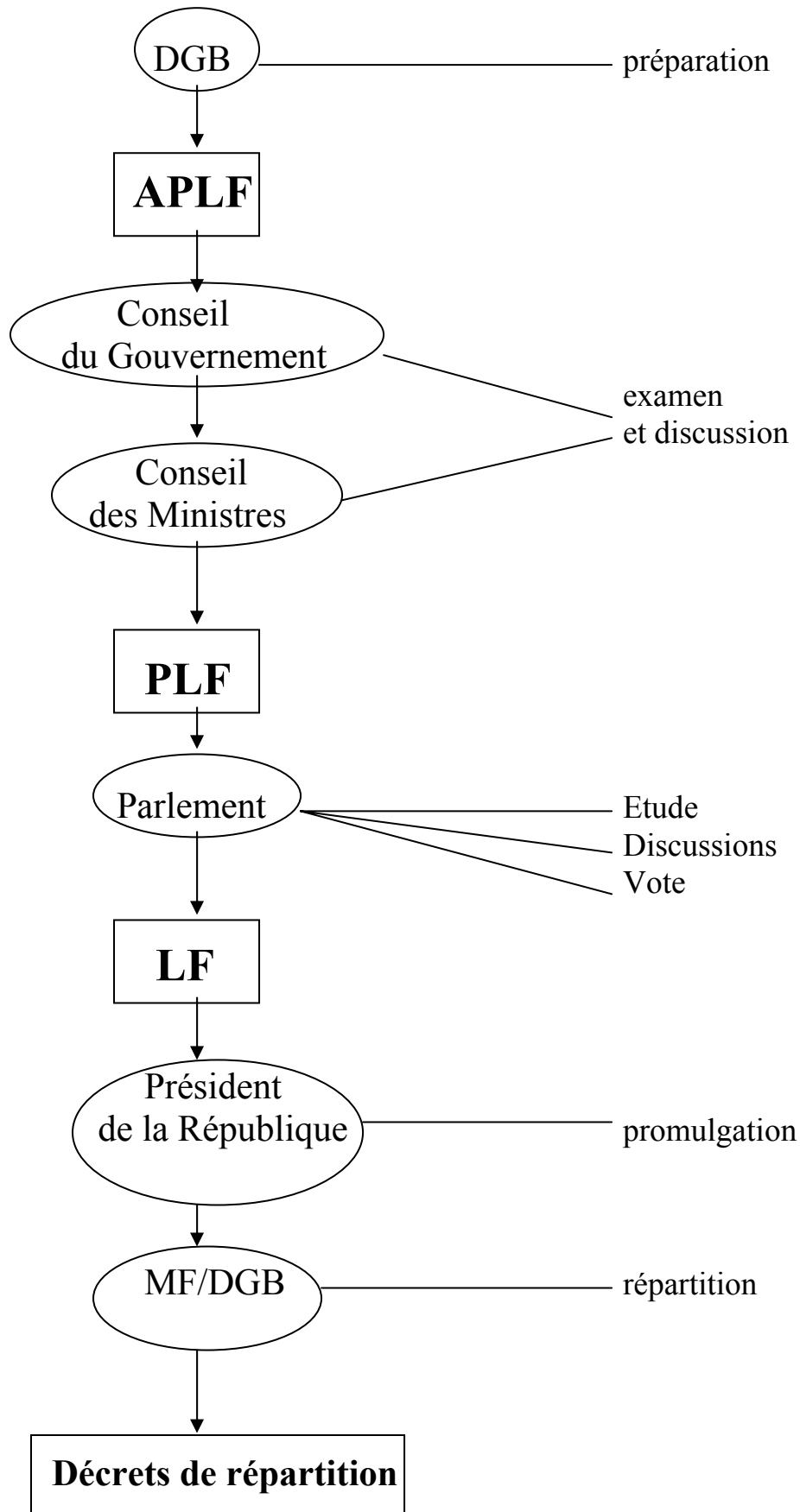
b- La gestion des CP :

Pour les PSC : Le Ministre des finances met en place les CP par décisions notifiées aux Ministres, lesquels répartissent par chapitres au moyen d'une autre décision par ordonnateur placé sous leur tutelle (autant pour les PN que pour les PEC).

Pour les PSD : Les CP sont affectés par le Ministre des finances aux walis qui les répartiront par chapitre pour réaliser ensuite les opérations.

Pour les PCD : Les CP sont notifiés par le Ministre des finances aux walis globalement, puis ces derniers se chargeront de les répartir par chapitre et par commune.

Etapes et Rôles dans le Processus budgétaire



Section 3 :

Commentaire sur le cadre juridico-administratif des dépenses du BGE

A la suite de l'exposé des règles régissant le cadre juridico-administratif de l'allocation des ressources du BGE, il est possible d'en faire une évaluation comme suit :

S/section 1 :

Commentaire sur les règles générales régissant les dépenses du BGE

La présentation des dépenses du BGE permet de relever les points suivants :

I- Commentaire sur les principes budgétaires

L'application des principes budgétaires qui permettent donc au Parlement d'avoir une connaissance périodique (annualité) de toutes les dépenses et recettes de l'Etat (unité) et de chaque dépense (universalité et spécialité).

Par ailleurs :

- L'unité permet la clarté de la présentation du budget.
- l'annualité qui était devenue difficile à maintenir de façon absolue connu des aménagements (les autorisations de programme) qui apportèrent un assouplissement concernant les dépenses d'investissement en permettant leur exécution sur plusieurs années avec la distinction entre l'engagement de la dépense et le paiement de celle-ci. Aussi, on a séparé les crédits nécessaires à l'engagement (AP) et les crédits nécessaires au paiement (CP).
- L'universalité qui complète le sens et le but de l'unité du fait qu'elle exige la présentation des dépenses et recettes de manière complète sans compensation ou contraction, elle apporte ainsi une information complète et détaillée.
- La spécialité permet, au lieu d'accorder les crédits en bloc pour n'importe quel usage de les accorder spécialisés par chapitre et donc de manière définie (dans des cas déterminés)
- L'antériorité permet un examen et un contrôle préalables et donc une autorisation avant le début de l'exercice concerné.

Ainsi, l'application de ces principes apporte plus de clarté dans la présentation du budget, et accroît l'autorité du Parlement.

II - Commentaire sur le cadre de présentation

1- Depuis la loi n°84.17 relative aux lois de finances, on constate une certaine stabilité dans la présentation et donc la structure formelle des lois de finances.

Cependant, on peut constater que :

- La structure en question ne tend pas expressément à montrer l'équilibre budgétaire ;
- Cette structure (en deux parties) ne favorise pas une bonne présentation des comptes budgétaires ;
- Le contenu de la loi de finances n'est pas précis et s'ouvre parfois à l'intrusion de dispositions au lien, pas très direct, avec les finances publiques.

2- Quant à la présentation de Budget Général de l'Etat proprement dit, elle montre :

• Pour les dépenses de fonctionnement :

- Un mode de répartition par titre cité dans la loi n°84.17 qu'on ne retrouve pas dans la présentation au niveau de l'état B, on le verra plutôt lors de la mise en place des crédits ;
- Des charges communes qui ne sont réparties ni par titre ni par chapitre et ne sont donc pas publiées (opacité totale de ce point)

• Pour les dépenses d'équipement :

- L'absence de la répartition par titres budgétaires dans l'état C ;
- La distinction entre les dépenses d'investissement et les opérations en capital.

3 - En ce qui concerne les documents accompagnant le projet de lois de finances, ces documents nécessaires lors de la présentation du projet de loi de finances au vote du Parlement n'ont jamais été publiés ou diffusés. Ils existent pourtant et sont consultés pour le vote.

A signaler donc que ces documents ne font pas l'objet d'une forme particulière ni d'une publicité claire.

Il faut noter l'importance des développements contenus dans ces documents nécessaires pour montrer l'intérêt de l'élaboration mais aussi pour l'information suffisante du Parlement.

Dans ce qui suit, nous dressons un tableau qui retrace l'évolution du cadre de présentation des états annexes de la loi de finances, ce qui traduit les changements qu'a connus la présentation des dépenses du BGE.

S/section 2 : Commentaire sur le processus

Nous allons dans le commentaire suivant apporter une lecture du processus d'allocation des ressources du BGE, autant pour ce qui est des règles régissant les étapes de ce processus que pour les rôles dans ce dernier.

I - Commentaire des règles et étapes du processus

Après l'exposé détaillé des étapes du processus d'allocation des ressources du BGE, nous procédons dans ce qui suit à une lecture critique de ces règles.

De l'élaboration et l'adoption

L'élaboration du budget est répartie entre plusieurs services de la Direction générale du budget en contact avec les départements ministériels concernés et ce dans un certain ordre d'étapes suivant un calendrier bien précis. Ceci reflète donc une logique et un ordre bien établis.

Cependant, il semble que les procédures soient un peu trop complexes, ce qui ne favorise pas la rapidité et la simplicité dans l'élaboration du budget.

Du vote et l'approbation

Le fait que le consentement à l'impôt et donc l'autorisation constituent la base du droit budgétaire donne aux assemblées élues la possibilité d'exercer un contrôle sur les dépenses de l'Etat. Ce contrôle apporte au Parlement un pouvoir plus ou moins étendu d'un système à un autre.

La naissance du droit budgétaire a eu pour base le principe du "consentement à l'impôt" traduit en autorisation Parlementaire et resté présent à travers l'évolution des finances publiques, il est même devenu la première condition de mise en place et d'exécution du budget.

Ainsi, on verra s'imposer le vote du Parlement sur le budget à l'étape suivant son élaboration et précédant sa mise en place.

Pour cela, le Parlement dispose des commissions d'examen compétentes (les commissions des finances). Il dispose par ailleurs, d'un temps suffisant (75 jours) pour l'étude, l'examen et enfin le vote des dispositions de la loi de finances. Il bénéficie aussi de la possibilité d'interroger le gouvernement (par secteur de compétence) sur le contenu de la loi de finances notamment en matière de dépenses.

Ce vote du Parlement constitue donc le contrôle politique sur les dépenses du BGE.

Il est à signaler que ce contrôle s'étend à plus qu'un contrôle préalable (vote). En fait, il comprend aussi une possibilité de contrôle en cours d'exécution se manifestant par les questions orales ou écrites des Parlementaires, les investigations sur place et sur pièce des commissions de finances, mais aussi une possibilité d'intervention en cours d'exécution du budget au moyen de l'institution d'une commission d'enquête ou de contrôle sur toute affaire d'intérêt général⁴⁰.

Il comprend également, un contrôle à posteriori résultant de la nécessité d'établir une loi de règlement budgétaire.

De ce fait, le contrôle politique du Parlement est constamment présent et peut intervenir à toutes les étapes de l'exécution des dépenses.

Il est cependant à signaler que malgré ce cadre général, l'autorité du Parlement reste limitée du fait de certaines procédures permettant de modifier les autorisations (transferts et virements).

Par ailleurs, il s'ajoute à ces "menaces" une atteinte à l'efficacité optimum du contrôle Parlementaire résident en le fait que la loi de règlement budgétaire intervient tardivement.

De la mise en place et l'exécution

L'exécution du budget est soumise aux règles de la comptabilité publique, laquelle comptabilité a pour objet :

- de faciliter la mémoire des opérations économiques et financières (dans ce cas : les opérations de dépenses du BGE)
- d'en exprimer les résultats
- et d'en permettre les contrôles.

Aussi, cette comptabilité repose sur trois règles dont la séparation entre l'ordonnateur et le comptable public.

De la séparation des fonctions entre ordonnateur et comptable public :

Historiquement, cette règle avait pour but de prévenir les détournements de fonds. Actuellement, elle a un motif supplémentaire qui est la division du travail technique.

⁴⁰ Point visé dans l'annexe 02

Ainsi ce principe a une double justification :

1- Eviter les abus et malversations :

En effet, si l'exécution du budget était confiée à un seul et même organe, ce dernier serait à la fois **juge et parti** et serait tellement libre qu'il pourrait être tenté de commettre des malversations.

Aussi, et pour éviter cela, ce principe d'origine politique a été introduit dans le domaine des finances publiques. Il entraîna aussi un **contrôle réciproque** entre les deux agents chargés de l'exécution du budget, réciprocity confortée par **l'absence de subordination hiérarchique** entre les deux.

2- Diviser le travail :

Vu la complexité des opérations d'exécution du budget, il a été nécessaire de recourir à l'intervention de deux organes distincts dont les rôles seraient **complémentaires**. Ainsi, il a fallu une division technique du travail.

Par ailleurs, l'engagement de la dépense, malgré son incidence financière, reste un acte de nature juridique et administrative, alors que le paiement de cette dépense est un acte purement financier et comptable.

Cependant, les ordonnateurs chargés de l'engagement ne sont pas pour cela forcément spécialistes en finances publiques.

Parallèlement les comptables publics chargé du paiement sont nécessairement spécialistes dans le domaine.

Ainsi, le travail est divisé entre deux sortes d'agents dont les compétences sont différentes mais complémentaires.

Il faut noter que ce principe a par ailleurs une importante conséquence juridique du point de vue de sa séparation entre le pouvoir de décision et l'exécution comptable de la décision concernant la même dépense.

L'agent qui engage la dépense ne manipule jamais les deniers publics, et l'agent qui manipule les deniers n'engage jamais de dépense.

Il est à signaler par ailleurs, que ce principe appliqué en Algérie a été hérité du système français, cependant il reste non appliqué dans les systèmes, anglo-saxons.

Ce qui a d'ailleurs, suscité la critique de certains gestionnaires qui considèrent que ce principe représente un obstacle au déroulement rapide du travail et serait même source de lenteur voir de blocage dans les opérations budgétaires, réduisant ainsi l'efficacité des actions. Ils avancent parallèlement l'existence de suffisamment de contrôles aptes à être plus efficaces et plus efficaces.

Des agents d'exécution :

Ils ont tout deux une responsabilité importante cependant :

L'ordonnateur jouit d'une assez grande liberté d'action. Il doit respecter la législation et réglementation en vigueur, mais cela ne constitue qu'un cadre général, ayant une compétence qui lie de nombreux points à son appréciation discrétionnaire.

Ainsi, il est soumis à un régime de responsabilité assez souple. Etant lié à des erreurs souvent de nature à être jugées avec indulgence (ex : erreur dans l'appréciation de l'opportunité de la dépense).

La responsabilité du comptable public reste plus lourde du fait qu'il est le "gardien" des deniers publics. Sa responsabilité est à la fois : administrative, pécuniaire et pénale.

Du contrôle :

Il apparaît que l'exécution du budget est dominée par l'idée du contrôle, ce qui peut être justifié par le fait :

- Qu'il est question de la gestion de deniers publics et leur importance, qui nécessite leur protection.
- Que le budget est un acte d'autorisation, nécessitant des contrôles pour assurer la conformité de l'exécution à l'autorisation, et réprimer les irrégularités.

L'étude de ces contrôles permet d'en toucher la diversité et de les classer de différentes façons :

Par rapport à leur nature :

<u>Nature du contrôle</u>	<u>Organisme contrôleur</u>
Contrôle politique	Le Parlement
Contrôle administratif	Les commissions de marchés publics Les contrôleurs financiers Les comptables publics. L'Inspection Générale des Finances
Contrôle juridictionnel	La Cours des Comptes

Par rapport au moment de leur intervention :

<u>Moment d'intervention du contrôle</u>	<u>Organisme contrôleur</u>
Contrôle à priori	Les commissions de marchés publics Les contrôleurs financiers Les comptables publics
Contrôle à posteriori	L'Inspection générale des finances. La Cours des Comptes.
Contrôle à priori et posteriori	Le Parlement

Par rapport au stade de l'exécution de la dépense :

<u>Stade d'exécution de la dépense</u>	<u>Organisme contrôleur</u>
Contrôle sur la dépense engagée	Les commissions des marchés publics Les contrôleurs financiers Le Parlement
Contrôle sur la dépense à payer	Les comptables publics
Contrôle sur la dépense exécutée	L'Inspection générale des finances. La Cours des Comptes. Le Parlement

Là aussi, on touchera que le contrôle du Parlement intervient à tous les stades (sur l'engagement autant que sur l'exécution de la dépense).

Nous pouvons relever que les dépenses publiques importantes en montant (supérieur à 4.000.000 DA) et constituant de ce fait des marchés publics sont soumises à un contrôle particulier exercé par la commission des marchés du ministère, et même par la commission nationale des marchés pour les plus importantes d'entre elles (précisées par la loi).

Ce contrôle est plutôt strict à en juger de toutes les conditions encadrant la procédure de conclusion d'un marché public.

La dépense est soumise au contrôle du contrôleur financier concernant l'engagement de celle-ci, qui doit ensuite apposer son visa.

Par ailleurs, à une autre étape, juste avant le paiement, la dépense connaît un nouveau contrôle qu'est celui du comptable public.

Cependant, et malgré l'opportunité et l'importance de ces deux contrôles, il est à relever que dans le cas d'un refus de visa du contrôleur financier ou d'un refus de paiement du comptable public, l'ordonnateur dispose d'une procédure spéciale lui permettant d'enjamber ces refus. Ainsi l'ordonnateur peut passer outre ces décisions.

Même si cette procédure engage l'entière responsabilité de l'ordonnateur et dégage le contrôleur financier ou le comptable public de toute responsabilité, et même si elle est accompagnée de quelques contraintes, il reste qu'elle permet à l'ordonnateur beaucoup de liberté.

On signalera cependant que cette procédure est de préférence évitée pour la délicatesse de la situation.

Il y a aussi, le contrôle juridictionnel exercé par la Cours des Comptes en organe de contrôle indépendant. Ce contrôle a pour objet de :

- Favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources.
- Promouvoir l'obligation de rendre compte ainsi que la transparence dans la gestion des finances publiques

La Cours des Comptes est tenue d'établir un rapport annuel qu'elle adresse au Président de la République.

Cependant, contrairement aux dispositions du droit français, dans le droit algérien, ce rapport n'accompagne pas la loi de règlement budgétaire.

II - Commentaire sur les rôle dans le processus : **Pouvoir financier du Ministre des Finances en la matière**

On peut constater à travers l'étude précédente des rôles dans le cadre juridique et administratif de l'allocation de ressources du BGE, qu'il y a différents intervenants à travers le processus, avec des missions différentes et même une importance d'intervention différente. Cependant, le rôle du Ministre des Finances reste particulièrement important.

Il paraît logique que ce soit à l'exécutif que revienne la charge de préparer le budget. Cette idée pouvant être justifiée par :

- le fait qu'il soit le plus informé en la matière,
- le fait qu'il soit le mieux préparé et équipé pour faire ce travail,
- le fait qu'il soit le seul responsable de l'exécution.

Par ailleurs, et tenant compte de la complexité de l'opération, de l'étendue des formes de participation et du nombre de parties impliquées, ainsi que du volume et de la diversité de l'information, il devient tout à fait nécessaire de recourir à une coordination au sein de cet exécutif pour la collecte et le traitement de l'information et la possibilité d'effectuer une synthèse.

D'où, la nécessité de centraliser l'accomplissement du travail à un niveau précis au sein de cet exécutif.

Il semble donc qu'il faille que cet exécutif soit aisément doté en moyens matériels et humains et en structures adéquates afin d'assumer cette tâche.

Ainsi, et de par cet enchaînement logique, le rôle qu'a le Ministre des Finances dans le processus d'allocation de ressources du BGE devient évident et justifié.

De ce fait, il paraît normal que le Ministre des Finances ait les attributions budgétaires que lui accorde la loi, notamment certaines d'entre elles⁴¹.

Cependant qu'en est-il de l'étendue de celles-ci et quel est, de ce fait, le pouvoir budgétaire du Ministre des Finances ?

Les services du Ministre des Finances qui sont chargés de l'élaboration du projet de loi de finances et donc de la préparation du budget avaient, initialement, et en matière de dépenses, l'unique tâche d'évaluation du montant des dépenses nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat.

Cependant, à travers l'évolution du droit budgétaire et le développement de l'intervention de l'Etat dans le domaine économique, la mission de la préparation du budget s'étendit à prendre en compte de nouvelles données et à prévoir un autre genre de dépenses.

Ainsi l'activité de ces services, qui se cantonnait à être une opération uniquement financière au sens le plus strict, connut une nouvelle orientation issue de la liaison entre la loi de finances et la politique économique du gouvernement.

D'où une conscience nécessaire au niveau des services du Ministre des Finances (DGB en particulier) de ce lien étroit et profond entre les activités financières de l'Etat et la vie économique.

Aussi la préparation du projet de loi de finances est directement influencée par les choix opérés en matière de politique économique.

⁴¹ Comme c'est le cas concernant les Programme sectoriel centralisé, programme sectoriel déconcentré, programme communal de développement

Ceci nous amène à l'idée que l'élaboration du projet de loi de finances peut s'analyser comme un processus de prise de décision politique.

Par ailleurs s'il est question de **décision**, et politique -de surcroît-, il s'agit indiscutablement d'un pouvoir.

Cette décision de base qu'est le point de départ de l'élaboration du budget engendre forcément un pouvoir budgétaire pour le chargé de cette élaboration, en l'occurrence le Ministre des finances.

Cette idée qui implique une certaine autorité nous mène à nous pencher sur la question de l'étendue de cette autorité et donc du pouvoir budgétaire du Ministre des finances.

Il est clair que le rôle de ce Ministre qui avait toujours été important a pris de l'ampleur avec l'impact des transformations économiques parallèlement à l'évolution du budget.

Aussi il eût même de plus en plus d'attributions et donc une autorité croissante et un pouvoir de plus en plus ressenti.

Il faudrait penser à ces critiques qui stipulaient que la traditionnelle fonction financière du Ministre des Finances avait tendance à se faire trop présente dans la préparation du budget faisant prévaloir des impératifs comptables sur la prise en considération des objectifs économiques.

Ce qui amenait à ce que l'équilibre annuel des comptes de l'Etat l'emporte sur la recherche d'un équilibre économique global.

On a donc souvent essayé de décharger le Ministre des Finances de toute responsabilité économique. C'est le cas lors de sa décharge de la responsabilité des dépenses d'équipement au profit du Ministre chargé de la planification. Fait qui a prévalu durant toute la période d'économie dirigée qu'a connue l'Algérie et qui a même persisté au-delà.

En effet, le rôle très important qu'occupait "le plan" dans une telle économie a fait qu'on a attribué la responsabilité des aspects économiques que pouvait prendre le budget à travers ce plan à une administration autre que celle du Ministre des Finances, administration à tendance plus économique afin qu'elle se charge des fameuses dépenses de l'Etat en matières d'investissement.

Cette situation dura assez longtemps s'inspirant de la même idée malgré les nombreuses étapes qu'aura connues l'évolution de la dite administration, et ce de tout le temps de l'économie dirigée.

Cependant, avec les nouvelles tendances qu'a pris l'économie algérienne lors de sa réforme et sa transition vers une économie libérale, l'idée sus-citée se fit de moins en moins forte ; et la responsabilité, en matière budgétaire, de l'administration chargée de la planification se fit de plus en plus symbolique.

Aussi à un stade assez avancé de la transition vers l'économie de marché stade où la planification appartenait déjà à une « ère passée », on rassembla le pouvoir budgétaire dans tous ses aspects, même économiques, au niveau du Ministère des Finances.

En effet avec la promulgation du décret exécutif n°98-40, l'ensemble des actes relatifs à la présentation, mise en œuvre et suivi du budget d'équipement qui étaient domiciliés auparavant au niveau de la planification, étaient transférés au Ministre des Finances et rattachés à la DGB.

Le rôle du Ministre des finances a donc longtemps été cantonné à la responsabilité des dépenses de fonctionnement, sans celle de l'équipement.

Cependant il n'avait rien perdu de son autorité en matière de coordination et de synthèse concernant l'information budgétaire, ni en matière de mise en place des crédits, de suivi ou de contrôle du budget.

Après la réunification du budget sus-citée ce Ministre reprit tous les pouvoirs budgétaires et son autorité s'amplifia avec un rôle très important dans le processus de l'allocation des ressources.

A noter, par ailleurs, que le Ministre des Finances chargé de la préparation du budget et de sa correcte exécution est toujours apparu comme l'autorité financière traditionnelle du gouvernement.

Aussi, il a à assumer le rôle de défenseur des caisses publiques, un rôle qui n'est pas toujours facile.

En effet, le Ministre des Finances responsable de l'équilibre comptable des dépenses et des recettes, et du fait des actes que cela engendre, entre inévitablement en conflit avec les autres membres du gouvernement qui cherchent chacun à faire valoir les besoins publics (souvent considérables) des services placés sous leur autorité.

De ce fait, on a toujours tendance à percevoir en ce Ministre des Finances une sorte de frein à l'égard des revendications des ministères lors de la préparation du budget.

Cependant ce rôle de régulation trouve toute sa justification dans la vaste disproportion entre les besoins publics et les moyens financiers capables de les satisfaire.

Le Ministre des Finances a de ce fait la lourde tâche de faire prendre conscience à tous des limites du “ possible et réalisable”.

Aussi, le Ministre des Finances se trouve en position de force face aux oppositions de ses collègues (autres Ministres). Et ce du fait que ses responsabilités l'amènent à incarner l'intérêt général ce qui lui permet de faire prévaloir plus ou moins ses décisions et donc sa politique.

Même si théoriquement et d'après les textes le Ministre des Finances est placé sur un pied d'égalité avec les autres Ministres il n'en demeure pas moins qu'il joue un rôle déterminant dans le processus budgétaire et de ce fait dans la vie gouvernementale . Il est ainsi devenu par la force de son rôle un “super Ministre” sur le plan politique.

Cette situation politique exceptionnelle lui confère des pouvoirs juridiques qui lui donnent un droit de regard sur l'ensemble des ministères en matière de décision et actes administratifs à incidence financière, et ce, grâce aux contrôles dont il est chargé.

Par ailleurs, ce même contrôle est source d'information qui, alliée aux moyens dont dispose le Ministre des Finances dans son ministère, permet à ce Ministre de se trouver à la meilleure position qui soit au niveau du gouvernement pour ce qui sera de l'initiative des projets pour la préparation du budget.

L'étude des attributions budgétaires du Ministre des Finances a mis en évidence son autorité en matière de prise de décision en domaine budgétaire, mettant en relief un certain pouvoir budgétaire qui n'a pas que des avantages vu le poids qu'il a et qui de par son étendue déborde le strict domaine financier et technique englobant des compétences économiques mais aussi une dimension politique.

III - Commentaire sur l'application du processus

En plus du commentaire sur le processus dans sa dimension théorique, il est intéressant de se pencher sur l'application de ce processus.

Le cadre de l'élaboration

Depuis 1998, l'élaboration du budget est réunifiée au niveau d'un même service ce qui apporte une certaine amélioration avec la centralisation des prévisions. Ainsi une seule note méthodologique est adressée pour l'élaboration du budget.

Cependant, l'unification organique et la centralisation n'ont pas mis fin aux méthodes mises en œuvre dans l'élaboration du budget d'équipement.

Les documents préparatoires relatifs au budget d'équipement restent identiques (mêmes paramètres physiques et financiers des projets de programmes) à l'exception de l'ajout des indicateurs d'objectifs (les canevas).

Par ailleurs, les prévisions sont liées à la notion de « maturation suffisante » des projets (phase déterminante pour l'évaluation et l'inscription du projet). Cependant, cette notion restée de l'ancien système lié au plan est plus une clause de style. En réalité la véritable évaluation des projets à leurs coûts « réels » n'intervient pas dans la phase d'élaboration mais dans celle de la mise en place des AP projets et des CP⁴².

D'où le constat de l'existence d'un certain décalage qui influe sur les dotations annuelles des CP.

A noter aussi que malgré les améliorations qu'on peut constater depuis 1998, les prévisions ne sont pas encore réellement conduites sur la base d'une prévision économique et financière fiable et convenant les orientations et les perspectives économiques.

Le cadre de mise en place des crédits budgétaires

- Pour les dépenses de fonctionnement :

La mise en place des crédits se fait au moyen d'une nomenclature précise. Cette dernière se prêtant à une critique possible et justifiée est à l'étude en vue de sa révision.

⁴² On peut distinguer dans les AP, l'AP- sectoriel (celui des projets de budget) et l'AP- projet (celui du budget adopté, il sera celui de l'inscription et l'individualisation du projet à son coût réel)

Le projet de révision ne touche pas la question essentielle de la mise en place des crédits répartis par objectif.

Autant le projet de révision que la nomenclature actuelle conditionnent toute la procédure d'exécution avec une spécialisation des crédits très poussée (sans laisser aucune place à l'initiative des gestionnaires).

Ainsi, les décrets de répartition (base juridique de la nomenclature) ne sont pas des budgets mais juste des autorisations de « mise à disposition » des crédits.

- Pour les dépenses d'équipement :

La mise en place des crédits obéit à une répartition à deux niveaux (d'abord par le Ministre des finances, ensuite par les Ministres ou les walis concernés); Avec ainsi un ensemble d'actes qui sont les mesures de mise en œuvre du budget d'équipement dans un circuit interne à l'administration.

Par ailleurs, il apparaît très possible de conférer à certaines entreprises ou autres organismes qui émargent aux différents secteurs de la nomenclature, la possibilité de déterminer et de financer leurs dépenses en capital en recourant aux procédés du marché (aéroports, ports, chemins de fer, postes et télécommunications).

Le cadre de l'exécution

L'exécution des dépenses est soumise à plusieurs règles et principalement celle de la séparation entre les ordonnateurs et les comptables publics.

Malgré l'assise réglementaire de l'exécution des dépenses du Budget Général de l'Etat, il reste toutefois possible de relever quelques insuffisances :

- La notion de conformité des opérations de dépenses aux textes, qui se retrouve commune entre les conditions à vérifier des ordonnateurs, les comptables publics et même les contrôleurs financiers.

La procédure d'exécution est soumise à de rudes exercices d'interprétation des textes et de conduite des missions d'Etat... ; l'absence d'une jurisprudence en la matière entrave et alourdit la procédure d'exécution. Entraves qui ont pour origine un caractère fluctuant et équivoque, voire contradictoire des textes dans certains cas.

Ainsi l'interprétation des textes peut parfois pervertir le peu d'initiative possible (en matière d'appréciation de la notion de conformité de la dépense aux textes) verrouillant ainsi les initiatives et provoquant des rejets importants.

D'où une perturbation au niveau de la délimitation entre les décisions concernant l'opportunité et l'exercice du contrôle de légalité et de conformité.

La procédure d'exécution et ses délais ne sont généralement pas respectés, ce qui occasionne du retard et perturbe la cohérence de la procédure et fait obstacle à la réalisation des résultats escomptés.

L'imprécision de la notion de « pièces justificatives » provoque des ralentissements manifestes de la procédure d'exécution.

Les régularisations administratives et financières occasionnent des surcoûts et des dettes importantes.

Le cadre du contrôle

L'étude des différents contrôles exercés sur l'allocation des ressources du Budget Général de l'Etat montre que ce contrôle touche tous les aspects de la gestion budgétaire et financière de l'Etat.

Ainsi son champ d'application est vaste. On remarquera aussi que les organes de contrôle sont placés à différents niveaux institutionnels.

On peut relever que la Cours des Comptes en tant qu'institution indépendante de contrôle occupe une place privilégiée.

Il y a aussi l'autre contrôle au fondement constitutionnel qui est celui du Parlement.

Parallèlement, il y a les contrôles relevant des administrations. Ceux-ci sont nombreux, très utiles, classiques et modernes à la fois.

Il est à signaler que l'effectivité des contrôles reste largement tributaire des moyens réellement consacrés, des statuts des personnels exerçant ces contrôles, des changements de l'environnement institutionnel dans le sens de l'adhésion aux valeurs et objectifs du contrôle.

C

Par ailleurs, on relèvera que le contrôle de conformité et de légalité absorbe l'essentiel des ressources du contrôle (empêchant de ce fait l'émergence du contrôle de la qualité de gestion).

On peut donc schématiser le système du contrôle comme suit :

- 1) le cercle de vérification et de contrôle interne des services (contrôle de conformité et de légalité)
- 2) Le cercle de contrôle de l'IGF, contrôle rapproché (enquêtes spéciales, sur « commande ») et rapide (résultats attendus à brève échéance).
- 3) Le cercle de contrôle de la Cour des Comptes qui devrait se pencher et s'attacher prioritairement à l'équilibre général du système de contrôle dans son ensemble avec ses rôles :
 - d'aviser le gouvernement et le Parlement sur le système des finances publiques ;
 - d'intervenir, sur consultation, dans le mode d'élaboration des textes (à caractère budgétaire et financier ;
 - de contribuer à améliorer la gestion budgétaire et financière deniers publiés.

A signaler que dans le cas sus-cité, il n'est pas insinué, autant pour l'IGF que pour la Cour des Comptes, qu'elles abandonnent leur droit de regard sur la conduite des missions de contrôle interne.

Des lois de règlement budgétaire (LRB)

On peut constater qu'à ce jour, les LRB adoptées ne portent que sur les exercices de 1978, 1979, 1980 et 1981.

On peut aussi constater que dans chaque cas, il existe un décalage appréciable entre la date de l'exercice concerné et la date de promulgation de la LRB.

- LRB de 1978 adoptée en 1980 (n+2)
- LRB de 1979 adoptée en 1984 (n+5)
- LRB de 1980 adoptée en 1985 (n+2)
- LRB de 1981 adoptée en 1987 (n+6)

Il faut cependant signaler que les premières LRB étaient prévues par la constitution de 1976 (sans fixation de délai).

Néanmoins, depuis la loi n°84.17, **l'exigence** de l'adoption des LRB est consacrée dans les dispositions de cette loi (toujours sans fixer de délai).

Il aura fallu l'intervention des modifications de la loi n°84.17 par la loi n°89.25 pour voir constater l'exigence du règlement budgétaire de l'année **(n-3)**.

Cependant, au plan pratique, cette disposition importante est restée sans effet étant donné qu'on constate l'absence de l'adoption de quelque LRB depuis.

CHAPITRE 2 : **Cadre économique des dépenses du BGE**

Afin de cerner le cadre général des dépenses du BGE, il faudrait définir le cadre économique dans lequel elles s'inscrivent. Pour cela, il faut situer les dépenses du BGE par rapport à l'économie, en déterminant le rapport entre les finances publiques, l'Etat et l'économie, en général ; puis ce rapport dans le cas algérien, et enfin en retraçant l'évolution de l'économie algérienne.

Section 1 : **Rapport général entre l'Etat,** **les Finances publiques et l'économie**

Nous allons tenter de mettre en évidence le rapport existant entre les finances publiques et l'économie, puis entre l'Etat et cette économie.

S/section 1 : Finances publiques et économie

Nous allons nous pencher sur les aspects économiques des finances publiques, puis du BGE pour arriver à ceux des dépenses du BGE.

1- Aspects économiques des finances publiques

Les finances publiques sont passées d'une conception les définissant comme « l'étude des moyens par lesquels l'Etat se procure les ressources nécessaires à la couverture des dépenses publiques » ; à une nouvelle conception les définissant comme « l'étude des moyens par lesquels l'Etat cherche à réaliser, en même temps que la couverture des dépenses publiques par les ressources publiques, des interventions dans le domaine économique et social »⁴³.

Ainsi, au cours du demi-siècle dernier l'élargissement des fonctions de l'Etat amena à une extension de l'activité économique de ce dernier allant jusqu'à conduire les finances publiques, qui étaient neutres⁴⁴, à adopter un aspect économique.

En effet, c'est le nouveau rôle de l'Etat en tant que **propriétaire** gestionnaire, **distributeur** des revenus et **régulateur** de toute l'activité économique et sociale au niveau national.

⁴³ Définition proposée par Pierre La Lumière dans « Les finances publiques »

⁴⁴ Voir annexe 21

L'Etat a, de ce fait, une influence (en tant qu'agent économique très particulier) sur les structures et le fonctionnement de l'économie dans son ensemble.

Donc, l'Etat a besoin de moyens qui lui permettent de mettre en œuvre la politique économique avec pour objectif la satisfaction des besoins publics et de l'intérêt général.

Ces moyens d'action sont retracés dans le budget de l'Etat sous forme de ressources financières affectées à des dépenses relatives au fonctionnement des administrations publiques d'une part, et à l'équipement d'autre part⁴⁵.

2- Aspects économiques du BGE

L'importance du BGE se traduit par différents intérêts dans tous les domaines et notamment financier et économique (outre les domaines politique et social).

- Intérêt d'ordre financier : Le BGE traduit les indicateurs de l'activité financière de l'Etat. Il constitue donc un outil de politique financière auquel l'Etat recourt afin d'atteindre les objectifs de la politique économique.
- Intérêt d'ordre économique : Le BGE est lié à toutes les politiques de l'Etat car il finance ces politiques, régleme les dépenses publiques et les oriente pour contrôler la production et la consommation. Tout changement dans la politique économique de l'Etat implique un changement au sein du BGE.

3- Aspects économiques des dépenses du BGE

Les effets directs des dépenses budgétaires sur les finances publiques ne sont plus à démontrer, il est cependant à signaler qu'elles ont aussi

⁴⁵ Les finances publiques ne se suffisant plus des règles du droit budgétaire classique pour la préparation comme pour l'exécution des lois de finances et donc des dépenses budgétaires, le rôle de l'Etat en économie n'a cessé de croître dans l'intérêt d'une gestion qui doit œuvrer à une croissance forte et équilibrée grâce notamment à l'instrument budgétaire .

L'interaction entre l'économie et les finances publiques est aujourd'hui évidente (exemple du cas de perte de change EURO/USD entre les importations et les exportations de l'Etat et les retombées sur le Budget de l'Etat). On est, donc, amené à composer avec « **une économie des finances publiques** » en envisageant donc les finances publiques dans le contexte économique, national et international.

des effets sur l'économie autant sur la produit national, que sur la consommation, que sur la redistribution des revenus, que sur le niveau des prix.

- Les dépenses de fonctionnement et l'économie :

Les dépenses de personnels (salaires) et certaines dépenses sociales ont une action sur la consommation, la production et l'épargne, à savoir :

- L'accroissement des revenus se traduit par un accroissement de la consommation.
- L'accroissement des revenus peut contribuer à la constitution d'épargne.
- L'accroissement des revenus se traduit par l'accroissement de la demande dont le besoin de satisfaction peut drainer l'accroissement de la production.

- Les dépenses d'équipement et l'économie :

Ces dépenses varient d'un pays à un autre selon le degré le libéralisme et d'implication de l'Etat dans les affaires économiques.

Elles sont intéressantes du point de vue économique parce qu'elles visent la création de richesses.

Ainsi, l'Etat n'est pas seulement consommateur, il est aussi entrepreneur.

Par ailleurs, ces dépenses se scindent en :

- Investissements rentables de façon directe :
Ils concernent directement l'activité économique (construction de barrages,...)
- Investissements rentables de façon indirecte :
Ils sont indirectement productifs (construction d'écoles, d'hôpitaux,...)

A signaler aussi que les dépenses d'investissement permettent la création de postes de travail et donc la distribution des revenus, et une augmentation de la production.

Enfin, ces dépenses peuvent justifier le recours à l'emprunt pour leur financement (il faudrait cependant que la production de biens augmente effectivement).

S/section 2 : Etat et économie

L'Etat, dans sa conception et son acception, englobe, par définition, les différents aspects de la vie sociale organisée dans des cadres réglementés. A partir de là, le lien avec l'économie devient élémentaire.

1- Rôle de l'Etat dans l'économie

Il y a une tendance à pondérer l'influence de l'Etat en lui réservant comme domaine d'intervention privilégié la fonction sociale.

L'intervention de l'Etat dans l'économie ne fait pas l'unanimité de tous les théoriciens économiques ; alors qu'en plus de ses attributions classiques (défense, éducation, souveraineté,...), l'Etat s'est toujours octroyé un rôle économique éminent.

Le rôle économique classique de l'Etat est globalement :

- La recherche de la stabilité économique, c'est à dire la prévention, l'atténuation et, si possible, l'élimination des fluctuations économiques.
- La recherche de la stabilité des prix en pouvoirs d'achat et de la stabilité monétaire
- La recherche de l'équilibre de la balance des paiements en développant les exportations.
- L'encouragement de l'investissement, facteur de croissance et de création de richesses.
- L'assurance de la répartition la plus juste possible du revenu national entre les différentes catégories sociales.

Ce rôle permet d'assurer et pérenniser la croissance économique et l'augmentation de la richesse nationale, seule apte à assurer la prospérité individuelle.

Le rôle de l'Etat dans l'économie diffère selon la nature de cette économie. Ainsi, l'intervention de l'Etat est très différente entre l'économie de marché et l'économie planifiée.

Donc dans une économie « libérale », le rôle de l'Etat est surtout un rôle de « régulation » ; alors que dans les économies socialistes, l'Etat peut jouer les « entrepreneurs » via les entreprises étatiques qui lui appartiennent et via la planification impérative qui lui font jouer un rôle économique prédominant, laissant ainsi, peu de place à l'initiative privée et aux forces du marché.

L'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie dans l'économie capitaliste se résume en trois étapes importantes :

- Le libéralisme
- L'interventionnisme
- Le désengagement de l'Etat

Dans ce système économique le rôle de l'Etat est de :

- veiller au libre jeu des mécanismes du marché (libéralisme)
- corriger les déséquilibres liés aux mécanismes du marché (interventionnisme)

Cependant, le rôle de l'Etat dans l'économie planifiée est plutôt axé sur deux principes :

- la planification de l'activité économique dans son ensemble par l'Etat
- la propriété étatique des principaux moyens de production

Dans ce dernier cas, l'Etat est le seul agent économique qui agit notamment par le biais d'entreprises publiques.

Le rôle de l'Etat dans ce système a connu deux étapes essentielles :

- L'économie de commandement : la planification centralisée
- La tentative de réforme (avec deux modèles : les réformes limitées et les réformes larges avec une planification décentralisée)

La transformation du rôle économique et social de l'Etat

Compte tenu des limites de l'Etat propriétaire-entrepreneur et de la crise de l'Etat-providence, le rôle de l'Etat s'est vu changer.

En effet, l'Etat moderne a de nouvelles missions fondamentales à la lumière des grandes mutations économiques, sociales et politiques.

Les institutions et les instruments de l'Etat entrepreneur, propriétaire, régulateur, redistributeur et protecteur ne sont plus adaptés au nouveau contexte de l'économie de marché et de la mondialisation.

Le développement économique a un nouveau paradigme.

Face à l'ampleur des mutations et de la crise de légitimité des administrations et pour tenir compte des attentes des citoyens, les missions de l'Etat, dans le domaine économique et social connaissent une reconfiguration.

A la lumière de ces constatations, il y a lieu de redéfinir le rôle de l'Etat dans le domaine économique et social à même de faire face aux défis de l'économie de marché généralisée et son corollaire la mondialisation et de lui donner un cadre organisationnel adapté aux nouvelles exigences politiques, économiques et sociales.

Ce cadre semble être selon les expériences de certains pays et des recommandations des institutions internationales le « modèle de la gouvernance »⁴⁶.

⁴⁶ L'acceptation de la notion de « gouvernance » contenue dans le rapport de la BM de 1997 sur le développement dans le monde est la suivante : « Moins d'Etat et mieux d'Etat »

Tout en continuant à assurer les missions pérennes, l'Etat doit prendre en charge de nouvelles missions induites par les mutations internes et externes dans les domaines économique, social, politique et institutionnel de la société et de son environnement national, régional et international.

Au plan économique et social, les grandes mutations ont été induites par les tendances lourdes suivantes :

- une économie de marché libérale dominée par la propriété privée et le libre échange
- une mondialisation des échanges et des acteurs et une interdépendance des économies
- une globalisation financière
- un démantèlement progressif des obstacles au libre-échange
- une perte graduelle mais réelle de la souveraineté commerciale des Etats
- un développement des investissements transnationaux

L'ensemble de ces facteurs a conduit dans les économies développées à un développement considérable du pouvoir du marché aux dépens de l'autorité de l'Etat.

Le rôle de l'Etat se modifie à mesure qu'apparaissent d'autres acteurs importants à la fois au-dessus et au-dessous (le FMI, la BM, l'OMC, ... et les autres organisations économiques ou professionnelles).

« Le rôle du Gouvernement n'est pas de soutenir la croissance économique avec des dépenses budgétaires mais, plus subtilement, de donner aux individus et aux agents économiques les outils dont ils ont besoin pour valoriser leurs propres efforts...utiliser le Gouvernement pour compléter et non pour se substituer au marché et au secteur privé a été le principe fondamental de la stratégie de cette administration économique » (Concil of Economic Advisers – 1998)

Le concours du budget de l'Etat doit être un recours prudent et limité au maximum possible pour régler le problème de la dette publique et assurer la transition économique.

2- Moyens d'action de l'Etat dans l'économie :

Le BGE moyen d'accomplissement du rôle de l'Etat dans l'économie

Le Budget de l'Etat est un plan financier qui permet à la puissance publique de prévoir la couverture de l'essentiel de ses

activités. Il revêt un caractère obligatoire et aucune dépense ne peut être engagée si elle n'est pas inscrite dans le budget.

Le budget reflète le niveau d'intervention de l'Etat :

- Cas d'interventionnisme de l'Etat : le budget tend plus à s'insérer dans l'économie nationale et à en devenir l'un des rouages fondamentaux, les dépenses budgétaires représentent dans ce cas un pourcentage important de la richesse produite.
- Cas Etat gendarme : la part des dépenses administratives est élevée.
- Cas Etat interventionniste : c'est la part des dépenses économiques et des dépenses sociales qui est élevée (l'Etat œuvre à réduire les inégalités sociales, à réduire le chômage et à lutter contre la pauvreté).

Le budget est aussi la concrétisation de la politique gouvernementale et donc un moyen d'action. Il révèle, donc, les choix politiques et économiques des gouvernements.

Il va, de ce fait, recouvrir différentes fonctions :

Economiques ou productives : l'Etat produit et vend des services

Sociaux à travers la politique de redistribution des revenus par le système d'allocations sociales.

Non marchandes : justice, police, armée, culture,...

Section 2 : Rapport entre l'Etat et l'économie en Algérie

Nous allons, dans ce qui suit, nous intéresser au rapport entre l'Etat et l'économie en Algérie, ce qui nous permettra d'illustrer les informations précédentes et surtout de comprendre les développements prochains.

S/section 1 :

Evolution du rôle économique de l'Etat dans l'économie algérienne

Le rôle de l'Etat dans l'économie algérienne a connu donc des changements au gré des changements du système économique partant du modèle centraliste à la transition pour l'économie de marché.

Le rôle de l'Etat dans l'économie algérienne a donc évolué sur deux phases distinctes :

1- la phase de la planification centralisée

- (1966 – 1979)

Un système de planification centralisée où l'Etat est l'agent économique principal (et non exclusif).

- **(1980 – 1984)**

Une restructuration organique et financière des entreprises publiques qui accentue le degré de la centralisation de la décision économique en renforçant la contrainte exercée sur les entreprises par le centre.

2- la phase des réformes pour la transition à l'économie de marché (à compter de 1988)

Les lois de 1988 ont institué une autonomie de gestion des entreprises publiques et une tentative d'instauration d'une planification décentralisée et le recours aux mécanismes du marché au lieu de la gestion administrative.

En **1990**, c'est la remise en cause totale du système :

- la modification du statut juridique de l'entreprise publique
- la recherche d'une dissociation des droits de propriété, d'administration et de gestion.
- La suppression de la fixation administrative des prix et la libération des salaires.

Ainsi, à partir de **1991**, le passage implicite à l'économie de marché est définitivement engagé.

S/section 2 : Moyens d'action de l'Etat dans l'économie en Algérie

Il s'agit notamment de la régulation économique et de la politique budgétaire

1- La régulation économique en Algérie

La notion de régulation qui intervient avec celle de « crise » permet de saisir et d'interpréter les phénomènes liés à la crise.

Cette notion est apportée par les lois de 1988 sur la réforme économique où on constate que la planification et la régulation sont considérées comme les deux modes d'intervention de l'Etat.

Par ailleurs, il est considéré que la notion de régulation est devenue un nouveau vecteur de la politique économique. Dans ce sens, «elle sert à produire une représentation particulière du capitalisme et de sa dynamique ».

En Algérie, cette notion a été diversement utilisée :

- 1- La régulation concernerait les agents économiques dont l'Etat ne pouvait ni déterminer ni orienter le comportement. Là, le terme « régulation » regroupe les modes d'intervention de l'Etat consacrés aux différents agents économiques dont le comportement ne peut être planifié.

Les instruments de la régulation économique sont considérés comme un appoint à la planification⁴⁷.

2- La régulation est un ensemble de mécanismes qui permettent de corriger les écarts qui apparaissent entre les objectifs fixés et les processus réels. Le plan annuel est considéré comme un moyen de régulation. La planification concernerait donc les long et moyen termes alors que la régulation concernerait le court terme.

Cette conception admet l'incapacité de la planification à diriger et orienter totalement l'économie⁴⁸.

3- La régulation concernerait une régulation institutionnelle (investissements, commerce extérieur, système de prix, fiscalité,...) de la régulation économique qui devrait mettre en place des instruments et des procédures économiques qui remplacent les modes administratifs de régulation. Ainsi, la régulation devient un mode particulier d'encadrement de l'économie ; elle désigne donc les instruments économiques qui permettent aux agents économiques d'avoir des comportements rationnels⁴⁹.

La définition de la notion de régulation économique dans l'économie algérienne a évolué d'une période à une autre.

Elle a pris différentes conceptions à travers les différents plans des années 70 et 80 et puis après la réforme économique (à partir de 1989).

La recherche sur le fonctionnement de l'économie du point de vue des mécanismes formels définis par l'Etat, d'une part, et des processus réels, d'autre part, permet d'identifier les différentes logiques et leur évolution dans de nombreux domaines.

L'analyse de l'évolution des prix (entre 1962 et 1987) permet de mettre en relief les conséquences d'une régulation par les quantités sur les différents types de prix. Elle soulève aussi les questions relatives à une régulation par les prix dans une économie marquée par un fort déséquilibre entre l'offre et la demande de nombreux biens et services.

Par ailleurs, l'analyse de la politique budgétaire dans une économie fortement marquée par l'intervention de l'Etat révèle deux aspects de la régulation économique ; un aspect « visible » correspondant à la politique budgétaire s'inscrivant dans la logique du plan, et un aspect « invisible » correspondant à la politique monétaire.

⁴⁷ Deuxième Plan Quadriennal (1974-1977)

⁴⁸ Plan Quinquennal (1985-1989)

⁴⁹ Les lois sur la réforme économique (notamment la loi n°88-02 relative à la planification)

Il semble difficile de séparer la politique budgétaire et la politique monétaire tant l'influence de la première sur la seconde est forte.

2- La politique budgétaire : Instrument de la régulation économique

Dans les économies de marché contemporaines, il existe différents instruments de régulation économique dont notamment la politique budgétaire qui est un ensemble d'instruments de régulation économique mis en œuvre dans le cadre de la politique économique qui détermine les objectifs économiques et les objectifs macro-économiques sont déterminés selon la politique générale du Gouvernement.

La politique budgétaire est donc un ensemble de modalités par lesquelles l'Etat entend peser sur les équilibres macro-économiques grâce aux instruments que lui offre le budget.

Elle procède du rôle de l'Etat dans la conduite conjoncturelle de l'économie.

Autrement dit, la politique budgétaire est un ensemble d'actions de l'Etat qui utilise l'instrument budgétaire (recette, dépense et solde) afin d'exercer un effet sur le cours de l'économie.

* un effet direct :

- sur l'offre par le biais des dépenses publiques
- sur la demande par le biais des commandes publiques

* un effet indirect par le biais de la redistribution des revenus

- sur l'offre par le biais des prélèvements obligatoires
- sur la demande par le biais de la redistribution des revenus.

Le budget de l'Etat devient l'instrument privilégié de la politique économique avec ses trois fonctions essentielles⁵⁰ :

- une fonction d'affectation des ressources⁵¹
- une fonction de stabilisation de la conjoncture/ régulation
- une fonction de redistribution des revenus.

Observation : Un élément important de la politique budgétaire que sont les choix budgétaires sera développé dans les sections suivantes en le replaçant dans un contexte concret.

⁵⁰ La théorie qui détermine trois domaines essentiels dans lesquels s'exerce la politique budgétaires est la théorie des trois départements (la présentation de Musgrave)

⁵¹ C'est la fonction d'affectation des ressources qui intéresse notre étude, celle-ci constituant les dites dépenses du budget de l'Etat. Cette fonction détermine l'allocation des ressources entre le secteur public et le secteur privé. Elle porte sur la production de biens et services collectifs, c'est à dire non marchands, et concerne surtout les services collectifs (ou services publics).

Section 3 : Evolution de l'économie algérienne

Cette économie a connu deux grandes périodes, celle de l'économie dirigée, jusqu'en 1989, puis le passage à l'économie de marché.

S/Section 1 : Période d'économie dirigée (Autogestion et étatisation)

Le socialisme était le maître mot de 1963 (même s'il rencontrait déjà quelques difficultés sur le terrain).

La notion est devenue un peu plus nuancée à partir de 1965 avec cependant, une intervention de l'Etat grandissante. Le secteur étatique s'élargit avec plus de planification (1er programme : plan triennal) et donc l'empirisme de l'intervention de l'Etat et une collectivisation au départ puis l'administration des secteurs rentables.

Exemple de la répartition des dépenses du BGE entre fonctionnement et équipement pour les exercices 1964 et 1968

	1964	1968
Dépenses de fonct.	67.72	53.63
Dépenses d'équip.	32.27	46.36

En %

Il est possible de relever des dépenses de fonctionnement plus élevées que les dépenses d'équipement.

Une grande partie des dépenses est incompressible avec par ailleurs des charges sociales lourdes et susceptibles d'augmenter.

Alors que le budget de l'éducation est de 1/5 des dépenses de fonctionnement, il est à signaler que près de 16 % de ces dépenses est consacré aux forces militaires, et parallèlement, les dépenses de personnel accaparent près de 50 % de ce budget de fonctionnement qui s'avère donc être mal équilibré.

Le budget d'équipement est aussi mal équilibré et la part de l'investissement réellement productif est mineure.

Des principes semblent avoir présidé à l'élaboration du budget algérien dans les années 70 :

- principe de limitation des dépenses courantes de l'Etat au profit de la promotion des investissements
- principe d'exclusion du déficit budgétaire
- principe de compression de certaines dépenses par le maintien à un seuil inférieur à 5 % de l'accroissement annuel des dépenses de fonctionnement autres que celles de scolarisation et de formation.

Parallèlement, à la prise en charge des investissements productifs par le budget de l'Etat dans les limites des ressources permanentes, le Trésor public a souvent recouru à la Banque centrale pour couvrir les besoins de financement du secteur productif industriel ou agricole.

Le niveau d'endettement dans ce cadre du financement des investissements et diverses interventions pour l'assainissement de la situation des entreprises a atteint en 1980 un montant de 21 Mds DA (équivalent au montant des recettes budgétaires hors hydrocarbures).

Le choix budgétaire est fixé sur trois objectifs prioritaires :

- l'action éducative et culturelle (enseignement, formation, culture,...)
- l'action sociale (redistribution des revenus, soutien aux prix à la consommation, aide sociale, médecine gratuite,...)
- l'action économique (investissement d'infrastructures, aide aux restructurations des entreprises, subventions diverses,...)

Ceci résume la stratégie de développement économique engagée par les pouvoirs publics depuis 1967.

Les données spécifiques de la structure sociale algérienne (déménagement, inégalités sociales, industrialisation) ont entraîné une mobilisation des ressources budgétaires.

Les besoins de financement des objectifs des investissements et les transferts sociaux ont été couverts par les ressources du budget de l'Etat, mais certains déséquilibres n'ont pas pu être évités. D'où, une faiblesse du système de financement de l'économie nationale.

Les dépenses budgétaires reflètent les objectifs d'un développement économique soutenu.

La progression des dépenses courantes est l'objet d'une surveillance stricte car les pouvoirs publics estiment que la compression permet de dégager une épargne budgétaire substantielle au profit des investissements d'équipement.

Exemple de la part des dépenses de fonctionnement dans le BGE pour les exercices 1967 et 1977

En % du PIB

	1967	1977
Dépenses de fonct.	14.4	8.7

Mais leur accroissement, à part certaines augmentations de salaires, est marqué par les dépenses de soutien des prix à la consommation ou de la production pour certaines entreprises.

Alors que c'est la tendance inverse pour les dépenses d'équipement :

Exemple de la part des dépenses d'équipement dans le BGE pour les exercices 1970 et 1981

En % du BGE

	1970	1981
Dépenses d'équip.	27	42

Les dépenses d'équipement en 1981 sont de 23.45 MDA avec donc une croissance annuelle de 24.5 %, alors que le PIB enregistre une croissance annuelle moyenne de 13.7 %.

Les dépenses d'équipement sont un emploi prioritaire de l'épargne budgétaire et leur augmentation s'est accélérée depuis 1976.

L'accroissement de ces dépenses obéit à une logique d'ensemble d'affectation des moyens budgétaires. Il y a deux raisons à cette logique budgétaire :

- la politique de croissance économique accélérée exige l'installation de l'infrastructure nécessaire à l'éducation et la formation d'une population destinée à satisfaire en qualité et en quantité la demande des différents secteurs productifs.
- A partir de 1978, la modernisation ou la création de nouvelles infrastructures de communication, aménagement de l'espace rural et urbain, donc de tout ce qui est lié au développement industriel.

L'accroissement des dépenses budgétaires est déterminé en grande partie par les nécessités du développement industriel⁵².

⁵² **Les cinq plans nationaux de développement** : Pré-plan triennal (1967-1969), Premier plan quadriennal (1970-1973), Deuxième plan quadriennal (1974-1977), Premier plan quinquennal (1980-1984), Deuxième plan quinquennal (1985-1989)

La politique de développement d'inspiration socialiste n'a pu trouver l'aboutissement souhaité laissant place à compter de 1965 à une politique de développement économique fortement centralisé et planifié.

La stratégie de cette politique obéissait à une logique de nationalisation avec l'objectif du décollage économique comme moyen de la valorisation des ressources du pays en pétrole et gaz.

La crise de l'économie mondiale du début des années 80 qui a frappé les pays exportateurs de pétrole en réduisant leur ressources (suite à la baisse du prix du baril et à la dépréciation du dollar) pénalisa particulièrement ceux qui s'étaient engagés dans des politiques de développement audacieuses.

Ils s'étaient endettés pour réaliser les investissements les plus lourds, ayant en plus de ça différé le règlement du problème agricole en donnant la priorité aux industries industrialisantes.

Les entreprises soumises aux règles de la planification centralisée et à une politique sociale permissive ne purent résister aux conséquences de la crise économique.

Il a donc fallu revoir l'ensemble des règles de fonctionnement de l'économie, d'où, l'option pour l'économie de marché.

Cette nouvelle politique de l'Algérie s'est préparée dès 1986, s'est décidée en 1988 et a été officiellement reconnue en 1990 à travers les réformes.

S/section 2 : la transition vers l'économie de marché **(Le tournant de 1989)**

Jusque là, l'Etat apportait, son financement sur concours temporaire et devait être remboursé pour cet endettement des entreprises (et ce, avec un taux d'intérêt très bas voir symbolique).

Cependant, les entreprises n'ont pu rembourser les prêts garantis par l'Etat, le Trésor a du faire face à cette situation (comme prévu en cas de non remboursement), pour cela, il lui a fallu trouver les ressources (ce qui n'était pas évident).

Ces non-remboursements s'accumulaient, d'une part, et le Trésor n'arrivait pas à financer ce déficit, d'autre part.

Il s'en est suivi l'endettement du Trésor et la déroute de l'économie à partir de 1985.

Ceci a conduit inévitablement à un dérèglement concernant la masse monétaire circulante. D'où, l'inflation.

Cette situation et ses retombées, économiques et autres, ont conduit à une crise profonde qu'il fallait solutionner par le biais donc de la réforme économique et du désengagement de l'Etat.

Depuis, les entreprises publiques se sont vues soumises aux règles de l'économie de marché (règles de la bancabilité ,...) mais aussi à une série de mesures concernant les prix (passage du système des prix réglementés au système des prix déclarés), ou encore l'ouverture du marché sur l'extérieur (démonopolisation), l'ouverture aux banques privées, l'encouragement de l'exportation, l'encouragement de l'investissement,..., afin d'établir l'économie de marché et de permettre un désengagement progressif de l'Etat du secteur économique.

La réforme économique dans le sens de la transition de l'économie dirigée vers l'économie de marché a été encadrée par la Constitution de 1989 ainsi que par différents textes, notamment :

- La loi n° 88.01 du 12 janvier 1988 portant loi d'orientation sur les entreprises économiques,
- La loi n° 88.02 du 12 janvier 1988 relative à la planification,
- La loi n° 88.03 du 12 janvier 1988 relative aux fonds de participation,
- La loi n° 88.04 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant, l'ordonnance n° 75.59 du 26 septembre 1975 portant code de commerce et fixant les règles particulières applicables aux entreprises publiques économiques,
- La loi n° 90.10 du 14 avril 1990 relative à la monnaie et au crédit.

Les dépenses du budget connurent un changement très important en matière d'investissement, et pour cause, les entreprises publiques soumises à un nouveau système d'autofinancement ne pouvaient plus bénéficier du concours temporaire de l'Etat. Elles ne pouvaient plus, comme c'était le cas avant la réforme (du temps de la tutelle des ministères), inscrire leurs programmes d'investissement au Plan (donc au niveau des dépenses d'investissement du BGE)

Autrement dit, l'Etat n'accordait plus d'autorisations de financement des investissements des entreprises publiques.

Ceci a changé les investissements de l'Etat, fait qui se reflète dans les dépenses d'investissement au budget qui ont pris un nouvel aspect avec une autre orientation des choix budgétaires.

En effet, l'Etat a supprimé une partie de ses dépenses d'investissement (celles sus-citées en manière de concours temporaire au financement des investissements des entreprises publiques), il a aussi limité ses dépenses d'investissement aux secteurs les plus importants et aux questions essentielles avec des priorités et des choix ; d'où la limitation des choix budgétaires en matière d'investissement.

Parallèlement, l'Etat allait œuvrer à maîtriser les dépenses de fonctionnement en essayant, à défaut, de les réduire ou au moins de les contenir.

Ces nouvelles orientations de la politique budgétaire en matière de dépenses se sont traduites en instructions aux ordonnateurs avant la présentation de leurs propositions budgétaires pour préparer le budget, avec le train de demandes de limitation des dépenses et une rationalisation des choix budgétaires.

Il faut signaler que l'Etat tend à limiter ses dépenses pour des raisons de crise économique et de limitation des ressources (en particulier en matière d'exportation, hors la quasi-seule exportation des hydrocarbures).

Pour cela l'Etat a entrepris son désengagement ; tout en contribuant au passage à l'économie de marché.

Dans ce sens, l'Etat a encouragé l'investissement privé à travers des mesures d'assouplissement de ce domaine (notamment des mesures fiscales) et ce à travers les dispositions de la loi 90.10.

Il est à noter par ailleurs qu'en dehors du fond, les dépenses du budget connaîtront des changements au plan formel. Ainsi, on relèvera la modification de la loi 84.17 relative aux lois de finance par deux textes différents :

- loi n° 88.05 du 12 janvier 1988 modifiant et complétant la loi n° 84.17 du 7 juillet 1984 relative aux lois de finances
- loi n° 89.24 du 31 décembre 1989 modifiant et complétant la loi n° 84.17 du 7 juillet 1984 modifiée et complétée relative aux lois de finances

A noter que les principaux changements résident en :

- la modification de toutes les dispositions concernant
 - la mise en œuvre des plans annuels de développement
 - les autorisations de financement des investissements planifiés du plan annuel pour les entreprises publiques (les annulant) Donc abandon de la planification à moyen terme en tant qu'instrument législatif et orientation vers un système de planification à court terme (planification annuelle appelée : plan national)
- le remplacement des opérations planifiées par les programmes d'équipement public financés sur concours définitifs
- la modification de la structure de la loi de finances (ainsi que les documents annexes nécessaires au contrôle et l'information du Parlement)
- l'annulation de l'Etat D qui concernait ces dites autorisations de financement des investissements planifiés des entreprises publiques (sur concours temporaire)
- l'apparition dans la structure des dépenses d'équipement de la distinction entre autorisations de programme et crédits de paiement

On relèvera plus de visibilité pour l'avenir et surtout plus de transparence dans l'allocation des ressources aux dépenses d'équipement.

La réforme économique nous montre donc un désengagement progressif de l'Etat du secteur économique productif dont la principale raison a été le problème posé par les autorisations de financements des investissements des entreprises publiques.

Les changements économiques de 1989 ont eu un impact direct sur les finances de l'Etat en et les dépenses du BGE seront le reflet de la nouvelle politique économique portant par leur évolution les effets de la réforme économique et subissant ainsi les changements apportés par les particularités de cette nouvelle économie.

Le changement principal se situera au niveau de la planification, touchant donc les dépenses d'équipement du BGE.

Cette planification s'articulera, depuis la réforme, autour de deux catégories d'investissements stratégiques et les investissements décentralisés.

Le plan prévoit et organise l'animation de programmes d'activités visant à prendre en charge les aspirations de la nation, satisfaire les exigences de l'édification nationale et affirmer l'indépendance économique du pays.

Par ailleurs, le processus de planification doit permettre, à l'Etat au titre du plan périodique et par le biais de la régulation économique, d'orienter et d'encadrer les activités des agents économiques et sociaux et d'assurer ainsi la conduite des objectifs et programmes arrêtés.

Après une longue période d'économie dirigée, donc d'économie planifiée (où émergeront divers plans), quelques problèmes liés à ce système de gestion de l'économie du pays apparaissaient sur la scène économique et allaient se faire de plus en plus présents, puis profonds, conduisant inévitablement à une crise économique qui allait se faire sentir et toucher tous les domaines (social, financier, politique,...)

Aussi, et vu l'échec incontestable de l'économie à tendance socialiste qu'aura adoptée l'Etat depuis son indépendance jusque dans les années 80, il fallait faire face à la crise économique et ses différentes retombées.

De là, s'imposeront plusieurs changements qui seront contenus dans une réforme économique.

Ainsi, depuis 1989, l'Etat a adopté une série de mesures oeuvrant à conduire l'économie vers l'économie de marché révisant inévitablement le système de planification principalement et impliquant de ce fait le désengagement de l'Etat du secteur économique afin de se libérer d'un rôle interventionniste qui devenait quasi-impossible à assumer vu les difficultés (notamment l'endettement du Trésor) engendrées par le financement des investissements des entreprises publiques.

Dans le cadre d'une relance structurelle de l'économie, quelques instruments pour la réforme économique sont mis en œuvre avec pour rôle celui de leviers incitatifs ; tels :

- l'assainissement des entreprises
- l'ouverture du secteur privé
- les actions de mobilisation de crédits

Par ailleurs, la libéralisation du commerce extérieur génère :

- un désendettement du Trésor public
- une amélioration de l'économie nationale
- une tendance au retour vers l'équilibre budgétaire

Aussi, dans ce même sens, l'Etat œuvre, entre autres objectifs, à susciter et orienter l'épargne nationale vers le financement de l'investissement ; objectif qui devrait être atteint à travers une politique budgétaire stricte afin de

réduire d'abord les déficits budgétaires pour accroître les capacités d'épargne et d'investissement.

Ceci doit passer par la mutation du secteur bancaire (dont la réforme est d'actualité) et la poursuite de la restructuration des entreprises publiques (qui connaît aujourd'hui la phase d'achèvement).

Suite au tournant pris en 1989 dans le cadre de cette réforme économique, plusieurs faits économiques marquants sont à relever comme suit :

- 1991 :** - Crédit du FMI dans le cadre du plan de réajustement économique prévoyant le passage à l'économie de marché.
- Dévaluation du Dinar Algérien de 20 %
 - Adoption d'une loi sur les hydrocarbures autorisant les compagnies étrangères à prendre des participations d'un montant maximal de 49 % dans les gisements.
- 1992 :** Politique du gouvernement infléchissant l'expérience libérale (rationnement des devises pour limiter les importations et contrôle accru de l'administration de l'Etat sur les circuits économiques)
- 1993 :** - Rééchelonnement de la dette extérieure (le service de la dette représente environ 75 % des recettes à l'exportation) comme objectif premier du Gouvernement
- La privatisation accélérée de l'industrie et de l'agriculture et la diversification des exportations (dont les hydrocarbures représentent 96 %) sont favorisées.
- 1994 :** - Accord de crédit de stand-by signé avec le FMI avec conditions (dévaluation du Dinar de 40 % et un plan d'ajustement structurel) dans le but d'accéder à l'aide internationale.
- Accord de rééchelonnement d'une partie de la dette publique qui atteint 16 milliards de dollars auprès des banques.
- 1995 :** - Situation sécuritaire délicate entravant le redressement de l'économie.
- Rééchelonnement de la dette de 3,2 milliards de dollars auprès des banques.
 - Accord avec le FMI tenant compte des efforts engagés (libéralisation des prix et du commerce extérieur, disparition en cours du déficit budgétaire, privatisation programmée des entreprises publiques, développement de l'exportation d'hydrocarbures et son ouverture aux compagnies étrangères).

1996 : Le redressement de l'économie repose sur les conditions climatiques et l'augmentation des cours du pétrole.

1997 : - Augmentation des exportations d'hydrocarbures et ralentissement des importations contribuent à l'amélioration des comptes publics
- Rétablissement des grands équilibres provenant des résultats du secteur énergétique. Le reste de l'économie, essentiellement publique, est en panne. En outre, l'assainissement dans l'industrie et la chute de la production donnent un taux de chômage élevé.

S/Section 3 : les réformes économiques

La suite de l'évolution de l'économie algériennes résident en des réformes et des actions de relance engagées dans le sens de l'ouverture à l'économie de marché.

I- Les réformes économiques en Algérie

Les principaux changements liés aux réformes économiques en Algérie :

- Les réformes économiques en Algérie reposant sur le principe de la séparation des droits de propriété et de gestion, toutes les entreprises publiques économiques, hormis les secteurs dits « stratégiques », sont régies par les règles de la commercialité et donc soumises au principe de l'autonomie financière.
- La suppression des fonds de participation et leur remplacement en juin 1996 par des holdings publics, qui ont le pouvoir de cession des actions dont ils disposent dans leur portefeuille
- La liberté d'importation et d'exportation pour tout opérateur quel que soit son statut

La stratégie consiste à promouvoir les investissements et à concrétiser le processus de privatisation à l'effet d'amorcer une relance effective.

Ainsi, on notera une batterie de mesures visant l'allègement des procédures et l'octroi d'avantages, d'une part, et le fait que le Gouvernement en arrive à considérer que l'ensemble des entreprises publiques ont atteint leur limites.

Ceci amène donc à la nécessité de poursuivre l'adaptation du cadre législatif et réglementaire régissant l'économie nationale.

L'Etat a aussi opté pour l'encouragement d'un partenariat solide dans différents domaines (tourisme, industrie, textile, agroalimentaire, industries chimiques, cuirs et peaux, assurances, activités portuaires et aéroportuaires, transports routiers, et notamment les télécommunication et les mines).

II - La relance économique

Durant plus de 15 ans, l'Algérie a connu une crise avec une faible croissance de sa production et des revenus de la population et donc un progrès économique faible et instable avec pour conséquences :

- une sous utilisation des capacités de production et l'augmentation des importations
- pas de modernisation de l'appareil de production ni son développement.

Ensuite, ce fut l'engagement dans le Plan d'ajustement structurel (entre 1994 et 1998) dont les objectifs étaient :

- le rétablissement des équilibres macro-économiques et macro-financiers
- la création des conditions propices à la relance économique

L'Etat a pu réduire le déficit budgétaire avec la restriction des dépenses publiques concernant les investissements publics, les dépenses sociales et les dépenses des services publics.

En 1995, l'Algérie a mis en œuvre le PAS avec le soutien et les conditionnalités des institutions internationales (FMI et BM). Ce plan visait la réduction des dépenses publiques, la limitation de l'intervention du Trésor pour les entreprises, l'ouverture du marché aux opérateurs étrangers, ...

La relance de l'investissement et la consolidation de la croissance

Après une longue période de stagnation (et même de récession économique), le PAS et les différentes réformes ont permis à l'Algérie de rétablir ses équilibres macro-financiers et de relancer graduellement la croissance.

Aussi, afin d'assurer un soutien à la relance de cette croissance et d'œuvrer à combler les déficits sociaux, plusieurs procédés et programmes ont été mis en place (ex les différents dispositifs de soutien à l'emploi, le PSRE, ...)

Par ailleurs, pour alléger le poids des besoins économiques sur le budget de l'Etat et permettre le désengagement de ce dernier de l'économie, différentes actions sont entreprises pour l'encouragement à l'investissement privé et l'attraction des investissements directs étrangers.

En 1998, l'Algérie a achevé l'exécution de son accord avec le FMI. Depuis, des résultats positifs dans le rétablissement des équilibres macro-

économiques, stabilisation de l'inflation à 5 % (en baisse), réserves de change supérieures à 09 mois d'importations.

Malgré les résultats relativement positifs dans l'ensemble, le problème qui continue à se poser est la dépendance de l'économie du cours du pétrole.

Le Ministre des privatisations dit à propos du secteur public économique : « Nous n'allons pas assainir ... nous vendrons ... l'Etat ne veut pas mettre un dinar de plus dans les entreprises publiques qui sont régies par le droit commercial. Il appartient au droit commercial et aux forces du marché d'agir comme ils l'entendent. »

Les projets de réformes touchent essentiellement : le foncier industriel, les créances détenues sur l'Etat, l'amélioration de l'environnement de la fiscalité et du code des marchés publics.

Les différentes lois de finances, **depuis 2001**, sont établies sur la base d'un baril à 19 \$ et le Gouvernement a créé un fonds de régulation des recettes excédentaires.

Les grands objectifs restent socio-économiques, notamment : la relance de la croissance, la création de l'emploi et la consolidation du système de protection sociale⁵³.

Le Conseil national économique et social annonçait « la croissance reste surtout le fait des finances publiques, pendant que le secteur réel et l'investissement privé national et étranger tardent à se positionner »⁵⁴.

Commentaire général

Les limites de la politique budgétaire dans la régulation économique en Algérie

La période qui a précédé la réforme économique a été caractérisée par la participation de l'Etat à travers son budget dans le processus de développement économique dans la réalisation des revenus et l'affectation des ressources.

⁵³ « Mirages des réformes économiques en Algérie » par Djillali Hadjadj. In Le Monde Diplomatique – mars 2001

⁵⁴ Enquête du Forum des chefs d'entreprise, juillet 2003, publiée dans la lettre du forum n° 28. In La Tribune du 27/12/1999

Aussi, pour réaliser ces objectifs, l'Etat a utilisé un grand nombre d'instruments de politique économique, dont la politique budgétaire.

A noter par ailleurs que cette politique a eu en Algérie un rôle primordial dans la réalisation des objectifs de la croissance, de la redistribution des revenus et dans l'affectation des ressources.

Cependant, cette même politique a eu pendant les dernières années précédant la réforme économique, un rôle de stabilisateur économique.

En effet, l'Etat semblait axer ses efforts sur la réduction du déficit budgétaire qui constitue un élément du plan de stabilisation de la politique budgétaire.

Par ailleurs, la stabilisation économique implique le rétablissement de l'équilibre entre l'offre et la demande de ressources dans le but de minimiser les pressions de la balance des paiements et le niveau des prix.

Pour cela, il fallait utiliser plusieurs instruments, tels que les politiques monétaires, budgétaires, de crédit (volume et taux d'intérêt), dont le choix est conditionné par des équilibres économiques et sociaux (exemple : le niveau de consommation).

De ce fait, la réforme économique peut être considérée, en ce sens, comme une tentative de mise en place d'instruments de régulation économique.

1 – Le budget de l'Etat qui constitue, en principe, la « tranche annuelle » du plan national de développement (ou le plan annuel en matière d'investissements) était d'abord centré sur les fonctions « traditionnelles » du budget : consommation collective, redistribution des revenus et équipements collectifs.

Ensuite, la réforme du financement de 1971 a voulu lui apporter l'aspect dynamique de prévisions / planifications.

Cependant, celle-ci semble buter sur la question centrale des ressources.

Ainsi, le budget ne représente qu'un caractère limité de la régulation économique, et est loin de constituer l'élément central de celui-ci.

2 – La politique systématisée des subventions (aux entreprises publiques) régulièrement croissante est remise en cause par l'inflation.

Tout se passe de manière à entraîner ultérieurement un réajustement, les mécanismes monétaires se chargent donc, et en « dernière instance », de procéder à la régulation nécessaire et l'illusion monétaire de conforter les équilibres sociaux et de réduire en – termes réels – l'accès aux ressources budgétaires des agents économiques.

3 – L'incapacité de l'Etat à comprimer les dépenses publiques – pour sauvegarder l'équilibre – aggravé par les contraintes démographiques face à la rigidité des ressources, limite davantage les possibilités réelles de la régulation budgétaire.

Dans une économie marquée par une fluctuation importante des ressources (notamment les ressources fiscales) et pour une politique économique dynamique (investissements, consommations), le niveau d'intervention du budget dans la régulation économique reste très restreint.

Ainsi, le choix que devait faire l'Etat contenait deux options :

- réduire les dépenses publiques (avec les conséquences sociales)
- opérer un financement monétaire de ces mêmes dépenses.

Aussi, il semble que le choix de l'Algérie s'est porté sur la deuxième option (laisser la monnaie opérer la régulation).

4 – Régulation économique en Algérie :

Elle prit deux aspects :

- un aspect invisible : à travers une politique monétaire visant à réduire le champ de la politique budgétaire.
- Un aspect visible : dans une logique de plan avec pour but de réaliser la satisfaction des agents économiques et davantage de cohésion sociale.

Globalement :

L'Algérie engagée dans un programme d'ajustement structurel de son économie a du, en plus de l'adoption de nombreuses nouvelles mesures, se conformer aux décisions des instances financières internationales.

Il faut rappeler que la fin des blocs qui a entraîné l'économie internationale vers la mondialisation avec la libéralisation économique comme élément moteur, a conduit, plusieurs Etats à mettre en place des politiques ou des actions dans le sens du désengagement de l'Etat ou même à élargir la base du secteur privé dans l'économie.

Ces politiques se sont traduites par :

- Le désengagement de l'Etat des les secteurs productifs et des services, et l'adaptation du dispositif réglementaire nécessaire au fonctionnement de l'économie de marché.
- La privatisation des entreprises d'Etat
- La libéralisation du commerce extérieur
- La libre circulation des capitaux, et investissements directs étrangers.

Les mécanismes du marché régulant les processus de développement, le rôle de l'Etat s'est trouvé modifié.

En effet, ce dernier s'est retrouvé à se retirer progressivement du secteur productif, favorisant et libérant les initiatives privées, en créant un environnement relativement favorable.

De là, l'Etat jouera un rôle régulateur, à travers différents leviers économiques monétaires et financiers (taux d'épargne, taux d'investissement, accès aux marchés internationaux, politique douanière, politique fiscale, politique des prix,...)

Par ailleurs, il apparaîtra que l'objectif pour les pays en développement reste la pénétration du marché international et l'accroissement de leur part dans la production internationale.

Ce qui entraîne automatiquement une recomposition des parts dans le marché mondial.

Dans ce sens, l'Etat, dans le cadre de cette «reconversion» ou «adaptation», doit favoriser la libre circulation de l'information, le développement de l'esprit d'initiative et d'entreprise, la valorisation des capacités humaines, la remise à l'honneur de la compétitivité,...

Il doit faire face aux conséquences sociales de la mutation économique interne et externe (protection des chômeurs, recyclage des employés pour une adaptation au nouvel environnement,...)

C'est donc une restructuration complète de la structure économique et sociale que l'Etat doit prendre en charge à travers trois axes principaux qui devraient suivre son désengagement du financement des investissements des entreprises publiques.

Il s'agit de : la privatisation, la libéralisation, la suppression des monopoles.

Ces transformations s'inscrivent dans le cadre d'une réforme progressive afin d'éviter les méfaits des mutations rapides et d'empêcher le déclin économique et les profondes tensions sociales.

Le professeur A. Benachenhou⁵⁵ établit une relation entre l'économie administrée, la formation des rentes et la faiblesse de la démocratie économique en Algérie :

« C'est pour le bonheur du peuple que l'Etat a pris le contrôle de l'activité économique, par la nationalisation et le développement du secteur public, le contrôle du secteur privé, du commerce intérieur et extérieur et le développement rapide des services publics d'éducation, de santé et même de transport et du logement.

La logique de ce système économique a incontestablement profité à la majorité des algériens. Elle a aussi généré des rentes considérables »⁵⁶.

⁵⁵ Actuel Ministre des Finances pour la deuxième fois après une première gestion de ce département puis l'occupation du poste de conseiller économique du Président de la République.

⁵⁶ Analyse présentée en 1999 par A. Benachenhou alors Ministre des Finances (1^{ère} fois)

DEUXIEME PARTIE :

Etude et analyse **des dépenses du Budget Général de l'Etat** **dans l'économie algérienne**

La partie qui suit porte sur l'étude et l'analyse des dépenses du BGE en Algérie et met en exergue la répartition puis l'évolution de ces dépenses.

CHAPITRE 1:

Répartition des dépenses du BGE

dans l'économie algérienne

Nous allons tenter une approche analytique des dépenses du BGE dans le cas algérien afin de mieux en connaître la structure.

Pour cela, nous allons d'abord étudier la répartition de ces dépenses, puis nous tenterons d'en définir la logique.

Section 1 : Etude de la répartition

Pour cerner la répartition des dépenses du BGE, nous allons d'abord présenter cette répartition à travers un cas précis de BGE (année 2000), ensuite nous procéderons à une analyse économique de cette répartition à travers le même cas.

S/section 1 : Présentation de la répartition des dépenses du BGE

1 - Répartition des dépenses de fonctionnement (Exemple cas LF 2000)

Départements ministériels	Montant	%
Présidence de la République	2.004.050.000	0.322
Services de Chef de Gouvernement	745.059.000	0.117
Défense nationale	141.576.750.000	22.350
Affaires étrangères	9.666.026.000	1.525
Intérieur, collectivités locales et environnement	74.375.002.000	11.741
Justice	9.339.474.000	1.474
Finances	17.485.253.000	2.760
Industrie et restructuration	265.840.000	0.041
Énergie et mines	744.677.000	0.117
Moudjahidin	60.045.758.000	9.479
Communication et culture	4.312.419.000	0.680
Éducation nationale	132.753.160.000	20.957
Enseignement supérieur et recherche scientifique	38.580.667.000	6.090
Agriculture et pêche	16.134.111.000	2.547
Équipement et aménagement du territoire	5.203.036.000	0.821
Habitat	21.757.873.000	3.434
Santé et population	33.900.742.000	5.351
Jeunesse et sports	5.232.669.000	0.826
Travail, protection soc. et formation professionnelle	46.969.113.000	7.415
Affaires religieuses	5.006.559.000	0.790
Postes et télécommunications	1.170.550.000	0.184
Transports	3.458.903.000	0.546
Commerce	2.075.976.000	0.327
Petite et moyenne entreprises	62.470.000	0.009
Tourisme et artisanat	455.878.000	0.071
Solidarité nationale et famille	51.544.000	0.008
Relations avec le Parlement	20.961.000	0.003
Sous total	633.430.520.000	65.61
Charges communes	331.897.644.000	34.38
Total général	965.328.164.000	100.00

En observant la répartition par département ministériel des crédits de fonctionnement, il apparaît à travers les taux de cette répartition que cette dernière est très variable, le taux étant très changeant d'un ministère à un autre.

Ainsi le taux du crédit diffère d'un ministère à un autre, et connaît même des piques. D'où, l'émergence de celui accordé à certains ministères sans d'autres : défense nationale, intérieur, moudjahidin, éducation nationale, enseignement supérieur, santé et population, travail et protection social.

On pourrait dire de l'émergence des crédits de ces ministères qu'elle est prévisible voir même "classique".

Mais ça reste un peu moins évident et plutôt appréciable pour d'autres cas comme : le travail, la protection sociale et la formation professionnelle, ou l'agriculture.

Cependant le taux du crédit de certains ministères, au rôle d'apparence important, reste étonnement bas, comme c'est le cas pour : l'industrie et la restructuration

On notera par ailleurs la présence des charges communes avec un taux très important (le tiers 1/3 du montant total)

Rappel :

Les charges communes :

Les charges communes sont une rubrique de dépenses au sein des dépenses de fonctionnement dont le montant est global, sans la mention du détail de leur répartition, laquelle est constituée principalement de la dette publique et des dépenses de fonctionnement des pouvoirs publics, ou encore de crédits prévisionnels (crédits globaux prévus pour faire face aux éventuelles dépenses imprévues qui peuvent surgir en cours d'année).

2 - Répartition des dépenses d'équipement (Exemple cas LF 2000)

Secteurs	Montant C.P	%	Montant A. P.	%
- Hydrocarbures				
- Industries manufacturières	400.000	0.15	400.000	1.16
- Mines et énergie	7.700.000	2.90	3.000.000	1.27
(dont électrification rurale)	3.800.000	1.43		
- Agriculture et hydraulique	43.535.000	16.40	43.907.000	18.62
- Services productifs	3.777.000	1.42	2.755.000	1.16
- Infrastructures éco. et adm.	57.694.000	21.74	45.127.000	19.14
- Éducation –formation	41.800.000	15.75	30.105.000	.12.77
- Infrastructures socioculturelles	10.050.000	3.78	7.154.000	3.03
- Habitat	59.383.000	22.38	59.364.000	25.18
- Divers	21.500.000	8.10	23.000.000	9.75
- P.C.D.	20.000.000	7.53	20.900.000	.8.86
Sous Total investissement	265.839.500	100.00	235.712.000	100.00
- Echéances de remboursement des bons du Trésor				
- Patrimoine CNAS	2.000.000	8.19		
- Subventions et sujétions d'aménagement du territoire				
- Dépenses en capital	11.000.000	45.08		
- Subventions d'équipement aux EPIC-CRD	900.000	3.68		
- Coût de financement des investissements des EPE	1.000.000	4.09		
- Provision pour dépenses imprévues	9.500.000	38.93	4.800.000	100.00
- Provision destinée aux zones à promouvoir				
- Provision pour apurement des créances impayées				
Sous-total en capital	24.400.000	100.00	4.800.000	100.00
Total général	290.239.000	100.00	240.512.000	100.00

L'observation de la répartition des crédits de dépenses d'équipement par secteur nous permet de faire les constatations, suivantes :

- Le crédit alloué aux dépenses d'investissement est de loin supérieur à celui alloué aux opérations de dépenses en capital.
- Pour les dépenses d'investissement, la répartition à travers les secteurs est assez homogène comparée à celle des opérations en capital, où on observera une répartition très variable allant jusqu'à l'absence de crédit pour certains secteurs comme par exemple les provisions destinées aux zones à promouvoir.
- Dans la majorité des cas, les crédits de paiement sont supérieurs aux autorisations de programme, reflétant ainsi une certaine accumulation des programmes en cours, et de ce fait, le montant les concernant reste supérieur à celui des nouveaux programmes.
- Dans le cas des dépenses d'investissement, certains secteurs bénéficient d'un crédit plus élevé que d'autres, comme l'habitat ou les infrastructures économiques et administratives. Alors que d'autres secteurs peuvent avoir un crédit très réduit, comme les industries manufacturières. Cette constatation reste valable pour les opérations en capital.

Par ailleurs, et d'une manière générale, on pourrait s'interroger sur les origines de cette répartition des dépenses du BGE, sur les raisons de cette option au lieu d'une autre, et donc sur les causes d'un tel...choix...

S/section 2 : Analyse économique de la répartition des dépenses du BGE

(Cas de l'exercice 2000)

Avant de procéder à l'analyse détaillée du budget de l'exercice 2000, il est intéressant de souligner les changements essentiels en matière de contenu par rapport au budget précédent.

La présentation du budget 2000 connaît, en effet, une modification par rapport à celle de 1999 qui réside principalement en :

- la restauration des services déconcentrés de certains ministères
- la budgétisation des dépenses de solidarité nationale mise à la charge de la CNR
- la poursuite de la mise en œuvre des décisions arrêtées dans le cadre de l'évaluation des établissements publics (transfert de tutelle, dissolution, changement de statut juridique, ...)
- la suppression de la budgétisation de certains instituts et organismes (médiateur de la république, Agence de la coopération internationale)

Les dépenses du budget soit globalement estimées à 1252.3 Mds DA soit en augmentation de 153.7 Mds DA et donc (+ 14 %) par rapport aux prévisions de 1999.

I - Analyse par nature

Le budget de fonctionnement est évalué à 962 Mds DA, soit en augmentation de 144.34 Mds DA et donc (+ 17.65 %) par rapport aux prévisions de 1999.

Cette augmentation résulte essentiellement du niveau des crédits prévus au titre de la dette publique (dont l'évolution représente 63 % de l'augmentation globale) ainsi que l'actualisation des crédits destinés à pensions des moudjahidines et ayants droits de chouhada (augmentation de 21.3 Mds DA soit +80.4 % par rapport à 1999).

Les dépenses de personnel avec la dette publique (y compris les pensions des moudjahidin et ayants droits de chouhada) constituent les postes les plus importants du budget de fonctionnement.

1- Dépenses de personnel :

290 Mds DA soit **30.14 %** du budget de fonctionnement pour 2000 contre 33.5 % en 1999.

2- Dépenses de fonctionnement des services :

En augmentation de 1.7 Mds DA soit + **2.8 %** par rapport à 1999 ce qui constitue 2.6 % du budget de fonctionnement pour 2000 contre 7.2 % en 1999.

3- Dettes publiques :

337.8 Mds DA, donc en augmentation de 111.8 Mds DA par rapport à 1999, et constituant le poste le plus important avec une part de **35.1 %** du Budget de fonctionnement.

4- Subventions de fonctionnement aux EPA :

56.1 Mds DA enregistrant donc une augmentation de 4.8 Mds DA soit + **9.4 %** par rapport à l'exercice 1999 , ce qui constitue **5.8 %** du budget de fonctionnement.

5- Action sociale et économique de l'Etat :

217.9 Mds DA soit **22.6 %** du budget de fonctionnement, elle comprend :

- **les subventions aux fonds se substituant aux ex-fonds de compensation : 27.80 Mds DA**

- Fonds de compensation des frais de transport dans le Sud : 0.20 Mds DA

Le montant des crédits de ce volet est en légère diminution compte tenu du montant des reliquats dégagés.

- Catégories sociales défavorisées (filet social) : 14.20 Mds DA

Ces montants ont été arrêtés en tenant compte de la reconduction des actions en cours au titre du filet social.

- Fonds de soutien à l'emploi des jeunes : 6.40 Mds DA

Ce montant prend en compte la mise en œuvre en année pleine du programme des Contrats de pré emploi en Direction des diplômés universitaire, ainsi que le renforcement substantiel de la dotation affectée à la création des micro entreprises et l'ouverture d'un nouveau crédit de 0.5 Mds DA en plus de celui ouvert en 1999 pour le bonification des taux d'intérêts au titre du dispositif « micro crédit ».

- Garantie des prix à la production agricole : 7.00 Mds DA
 Cette subvention prend en compte les besoins déterminés sur la base d'une prévision de collecte moyenne de 14 à 16 millions de quintaux de blé (tendre et dur).
 Par ailleurs, des contributions budgétaires sont prévues pour l'encouragement de la production laitière (0.5 Mds DA), la prise en charge des dettes des agriculteurs (1.0 Mds DA) et le Fds de garantie contre les calamités agricoles (0.7 Mds DA).
 Ceci, en plus des crédits prévus dans le cadre du budget de fonctionnement, des dotations sont inscrites au titre du budget d'équipement : 8.5 Mds DA dont 4 Mds DA au titre de la mise en valeur des terres par la concession.

- **Allocations familiales :** **91.10 Mds DA**
 Cette dotation enregistre une diminution de 6.9 Mds DA par rapport à l'article 88 de la LF 1999 qui prévoit le transfert progressif aux employeurs des charges des allocations familiales et de la prime de scolarité.
- **Subventions aux hôpitaux :** **31.80 Mds DA**
 Les subventions de l'Etat aux établissements hospitaliers passe de 29.9 Mds DA en 1999 à 31.8 Mds DA en l'an 2000, soit, une augmentation de 1.9 Mds DA dont 1 Mds DA au titre du règlement partiel des dettes relatives aux médicaments.
- **Subventions au Fonds national de logement :** **18.50 Mds DA**
 Cette subvention est en diminution de 1.5 Mds DA par rapport à l'exercice 1999, et se justifie par l'existence de reliquats au niveau de ce Fonds.
- **Versement forfaitaire :** **9.00 Mds DA**
 Cette dotation enregistre une légère augmentation de 0.4 Mds DA soit (+ 4.8 %) par rapport aux prévisions de 1999.
 Il est à signaler que cette rubrique de dépenses augmente en corrélation avec la rubrique des dépenses du personnel.
- **IPSU Etat :** **0.21 Mds DA**
 Ce crédit est destiné au paiement de l'indemnité pour salaire unique des fonctionnaires émargeant au budget de l'Etat (conformément aux dispositions de l'article 160-2 de la LFC 1994 qui mettent l'IPSU à la charge de l'employeur).
 Cette dotation enregistre une diminution de (- 19.2 %) qui est consécutive à l'amélioration du niveau des salaires.

Autres actions :

99.60 Mds DA

Dont notamment :

- La provision groupée pour dépenses imprévues (au niveau des charges communes) au montant de **6.5 Mds DA**.
- La contribution aux EPIC et CRD au montant de 5.85 Mds DA qui enregistre une forte augmentation de 2 Mds DA soit (+ 53.9 %) aux prévisions de 1999.
- Les crédits destinés à l'action internationale qui s'élèvent à 2.62 Mds DA et présentent donc une diminution de 0.42 Mds DA soit (- 13.8 %) par rapport aux prévisions de 1999.
Cette diminution résulte de la suppression d'un crédit exceptionnel destiné au paiement de la quote part de l'Algérie à la Société Arabe de l'Investissements (0.44 Mds DA).
- L'action éducative et culturelle au montant de 4.6 Mds DA
- Les sujétions de service public avec une dotation de 1.0 Mds DA
- Les dotations au titre des pouvoirs publics (Parlement, CNES, Conseil Constitutionnel,...) qui s'élèvent globalement à 4.53 Mds DA.
- Une dotation au titre d u Fonds National de Recherche Scientifique et de développement technologique d'un montant de 5.1 Mds DA
- La dotation au titre de la dette du secteur public agricole au montant de 0.347 Mds DA. Ce crédit est arrêté conformément à un échéancier établi entre le Trésor et la BADR et constitue la dernière échéance.
- La subvention au Fonds Commun des Collectivités Locales) qui est de 16 Mds DA enregistrant donc une augmentation de 3.4 Mds DA par rapport à 1999.
- La subvention au Fonds national pour la promotion et le développement des Arts et des Lettres (créé par la LF 1998) qui est de 100 MDA.
- Les diverses autres actions économiques et sociales :
 - Subventions au mouvement associatif : 0.5 Mds DA
 - Indemnisation des victimes non salariés des actes de terrorisme : 5.0 Mds DA
 - Intervention de l'Etat en cas d'évènement calamiteux ou de sinistres : 0.8 Mds DA
 - Pensions au titre des handicapés : 2.5 Mds DA
 - Contribution à la Caisse Nationale des Retraites : 19.45 Mds DA

II - Analyse par secteur

1 - Budget de fonctionnement :

Les crédits de fonctionnement pour l'exercice 2000, en dehors des charges communes, se répartissent comme suit :

LF Secteur	LF 2000		LF 1999
	Montant (Mds DA)	Taux (%) LF 2000	Taux (%) LF 1999
Secteur de l'administration générale	237.76	37.73	38.12
Secteur socio-éducatif	323.55	51.35	49.89
Secteur économique	68.82	10.92	11.19

On constate dans la LF 2000 un léger recul des parts du secteur de l'administration générale et du secteur économique en faveur du secteur socio-éducatif dont la part reste prépondérante dans les deux exercices.

2 - Budget d'équipement :

Le budget d'équipement pour l'exercice 2000 s'inscrit dans la perspective de sauvegarde des acquis réalisés en matière d'équilibres macro-économiques et financiers.

Ce budget est élaboré dans un objectif d'équilibre permanent entre les programmes engagés et les ressources disponibles qui devrait permettre aux ordonnateurs du budget d'équipement d'honorer leurs créances vis-à-vis des entreprises.

L'allocation des ressources dans le cadre de ce budget prend en compte la poursuite des priorités sectorielles du Gouvernement, notamment les secteurs de l'agriculture, de l'hydraulique, de l'habitat et de l'enseignement supérieur qui sont en mesure de soutenir la relance économique et d'assurer une meilleure satisfaction des principaux besoins des citoyens (emploi et logement). Dans ce même sens, il est privilégié la poursuite des programmes en cours au lancement de nouveaux projets.

2-1 les crédits de paiement

290.2 Mds DA, et donc en augmentation de :

- 03.3 % par rapport à l'exercice 1999
- 10.0 % par rapport à la LFC 1998
- 35.0 % par rapport à la LF 1998

Ce niveau de dépenses représente 8.3 % du PIB.

Le montant des crédits de paiement se répartie comme suit :

* les dépenses d'investissements : 265.8 Mds DA

67.5 % de ces crédits sont destinés aux PEC et 32.5 % pour les PN.

Les sous secteurs prioritaires de l'agriculture (hors concession), de l'hydraulique, de l'enseignement supérieur et de l'habitat bénéficient de 42 % avec respectivement : 2.1 %, 12.4 %, 4.9 % et 22.3 %.

* les opérations en capital : 24.4 Mds DA

- la 3ème tranche de la dotation au Fonds spécial de soutien à la mise en valeur des terres par la concession : 4 Mds DA
- une dotation au Fonds spécial de développement des régions du Sud : 5 Mds DA
- la participation de l'Etat au contrôle de la pollution industrielle : 2 Mds DA
- La subvention d'équipement aux EPIC et CRD : 900 MDA
- La prise en charge du coût de financement de certains investissements prioritaires des EPE (bonification d'intérêts) : 1 Mds DA
- La provision des dépenses imprévues : 9.5 Mds DA.

2-2 les autorisations de programme

Les plafonds d'autorisations de programmes arrêtés au titre de l'exercice 2000 sont au montant de 240.5 Mds DA devraient permettre une meilleure prise en charge de la contrainte budgétaire à travers une plus grande maîtrise des projets et une hiérarchisation des priorités dans le respect des limites fixées par la loi.

Ce montant couvre donc le coût de la réévaluation du programme en cours de l'exercice 2000, avec 56.7 % des réévaluations et 37.2 % des nouveaux programmes.

Evolution des CP et des AP en 2000 par rapport à 1999

(en %)

Secteur et sous secteur	Augm. CP en 2000 / à 1999	Augm. AP en 2000 / à 1999
Industrie manufacturière	14.3	-27.3
Mines et énergie industrielle	- 11.5	- 9.1
Dont électrification rurale	- 41.5	
Agriculture et hydraulique	7.1	6.4
Services productifs	- 13.9	- 5.8
Infrastructures éco. et adm.	11.1	- 7.4
Education et formation	12.4	15.8
Infrastructures socioculturelles	- 2.1	- 7.9
Habitat	- 5.4	- 27.6
Divers	- 10.5	0.0
PCD	- 17.1	- 13.0
Sous total des dépenses d'investissement	2.3	- 9.2
Echéan. remb. bons du Trésor /patrimoine CNAS	0.0	
Subv. et sujétions d'aménagement du territoire	⁵⁷ - 100.0	
Dépenses en capital	- 14.1	
Subv. D'équipement aux EPIC et CRD	125.0	
Bonification d'intérêts	PM	
Coût de financement invest. prioritaires d'EPE	0.0	
Provisions pour dépenses imprévues	280.0	38.9
Prov. pour la promotion des zones à promouvoir	⁵⁸ - 100.0	
Provisions pour l'apurement des créances	- 100.0	
Sous total des opérations en capital	15.6	38.9
Total	3.3	- 8.6

⁵⁷ Pour mémoire dans le budget de l'exercice 2000

⁵⁸ Pour mémoire dans le budget de l'exercice 2000

Section 2 : Logique déterminant la répartition : **Les contraintes et les choix budgétaires**

La répartition des dépenses du budget nous mène donc à en chercher la justification et nous laisse entrevoir l'existence de choix effectués.

D'où, la question des **choix budgétaires**, qui implique elle-même l'existence de contraintes appelant la rationalisation des dépenses budgétaires.

S/section 1 : les contraintes budgétaires

I- Les contraintes politiques :

Les choix budgétaires s'insèrent dans une politique générale arrêtée par les organes politiques, ce qui mène à une sorte de rationalisation politique qui peut se substituer à la rationalité économique

1-Les contraintes dues aux structures politiques

La rationalité économique cède face aux exigences des structures politiques,

- soit en laissant au gouvernement un pouvoir discrétionnaire pour remplir sa mission (cas possible lors des arbitrages budgétaires par exemple).
- soit pour satisfaire l'opinion publique et pour des raisons électorales.

2-Les contraintes dues à la conjoncture politique

La conjoncture politique peut imposer de différer des choix ou de les infléchir. Aussi, les conditions de cette situation peuvent mener à l'ajournement d'une décision en matière de budget ou encore à en commander le contenu.

II- Les contraintes financières :

Aussi paradoxal que cela puisse paraître « les finances peuvent limiter les finances » (dans le même sens que l'impôt peut tuer l'impôt).

En fait, la situation financière et économique délicate de l'Etat peut influencer les choix budgétaires

Ainsi, cette situation peut causer l'ajournement d'une augmentation ou d'une réduction des dépenses (du fait de taux d'inflation par exemple)

Les contraintes financières varient comme suit :

1 - Les contraintes liées au passé :

Il reste parfois impossible de supprimer les dépenses incompressibles.

La dette publique :

Il est clair qu'étendre l'endettement réduit la liberté du choix budgétaire, en particulier pour les pays en voie de développement.

En effet, dans le cas de ces derniers, l'endettement se traduit en problème du fait que le remboursement de la dette et de son intérêt sont difficiles.

Dans ces cas où la dette publique peut devenir un obstacle il est évident qu'il y a limitation des choix.

Les dépenses publiques spécifiques :

Il existe des catégories de dépenses dont la réduction causerait des bouleversements, et qui sont de ce fait, impossibles à réduire.

Il s'agit par exemple des dépenses militaires, des salaires,...

2-Les contraintes liées au présent :

Les contraintes structurelles :

Il s'agit là, de contraintes apportées par certaines situations où même si la fin est rationnelle les moyens ne le sont pas toujours.

Comme le cas d'un excès dans le niveau de l'impôt qui aura pour but de contribuer à couvrir plus de dépenses, mais qui restera cependant un moyen pas très rationnel, chose qui commandera les choix à faire

Ex : structure et organisation des services concernés (complexité des organigrammes,...)

Les contraintes conjoncturelles :

Il s'agit de situations temporaires (liées à des conditions précises).

Ces limites influent sur le choix en le retardant.

Par exemple, en cas d'inflation, la recherche de l'équilibre budgétaire imposera certains sacrifices (comme la limitation du nombre de postes à pourvoir sans tenir compte des besoins réels des institutions).

Par ailleurs, dans ce même cas, il y a aura un retard dans la mise en œuvre des engagements antérieurs.

3-Le contraintes liées au futur :

Il existe des dépenses difficiles, voire impossibles, à modifier ou à supprimer ultérieurement du fait qu'elle sont déjà engagées.

Ceci limite la rationalité du choix budgétaire du fait qu'il est mis en face d'un futur déjà décidé donc d'un choix déjà fait.

Dans ce sens nous pouvons citer et à titre d'exemple :

Les autorisations de programme :

Le fait que les autorisations de programme soient des dépenses engagées sur plusieurs années les rend très difficiles à modifier (surtout à un stade avancé de la réalisation du programme ou quand il s'agit d'autorisation de programme militaire,...)

Il faudrait mentionner, en plus des politiques et des financières, les contraintes administratives (résistance au changement,...) mais aussi les contraintes juridiques (formalisme et contraintes du droit budgétaire et de la réglementation de la comptabilité publique)

S/section 2 : Les choix budgétaires

Les choix budgétaires de l'Etat découlent d'objectifs fixés pour réaliser, selon certains critères, l'accroissement du bien être en maintenant une croissance économique ou en évitant de trop grandes fluctuations.

D'autre part, les choix budgétaires s'inspirent, dans leur mise en œuvre, des enseignements de la théorie économique ⁵⁹.

L'intérêt des choix budgétaires :

Les choix de finances publiques en matière de BGE sont importants à la fois pour la détermination du taux de croissance à court terme mais aussi pour l'évolution des structures économiques nationales.

⁵⁹ Les prévisions des dépenses doivent tenir compte de leur effet en tant qu'instrument d'action de l'Etat moderne. C'est en fonction de buts et objectifs précis qu'elles sont établies et ajustées, bien que des considérations politiques puissent interférer.

Les objectifs des choix budgétaires⁶⁰ :

*** Une meilleure maîtrise des dépenses budgétaires :**

Compte tenu de la croissance permanente des dépenses budgétaires, il faut que les choix budgétaires de l'Etat gagnent en rigueur et rationalité.

Ceci nécessite la réorganisation de la prise en charge de certaines dépenses publiques :

- L'austérité dans les dépenses de fonctionnement doit rester un souci permanent (Une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement permet la consolidation et le renforcement de la contribution de l'Etat à l'effort d'investissement et de développement)
- La contractualisation des rapports entre les organismes de santé et les caisses de sécurité sociale
- L'assainissement des programmes en cours des dépenses d'équipement et donc les créances impayées par les administrations aux entreprises, et permettre d'entamer d'autres programmes.

*** L'amélioration de l'efficacité de la dépense publique (La modernisation du système budgétaire) :**

Il est entendu par la modernisation du système budgétaire :

- La mise en place d'un cadre pluriannuel de prévision et de gestion des dépenses et la conception et la formalisation des règles et des procédures d'exécution de la dépense ;
- L'élaboration d'un schéma directeur informatique et le développement des applications de la mise en place d'un système intégré de gestion budgétaire ;
- L'adaptation de la réglementation des marchés publics et leur maîtrise ;
- Une meilleure planification ;
- Le renforcement de la concertation ;
- Le besoin de décentralisation ;
- La gestion des équipements publics par objectif ;
- La prise en compte de la nature de l'information pour la prise de décision ;
- La mise en place d'un système de planification flexible permettant l'adaptation aux aléas de l'évolution de l'environnement économique national et international.

⁶⁰ On entend par « rationalisation des choix budgétaires » une méthode visant à repérer les buts et les objectifs que se fixe le centre de décision, à définir les moyens permettant d'atteindre les uns et les autres et à choisir les plus efficaces d'entre ceux-ci (définition de l'Encyclopédie multimédia Larousse).

Chapitre 2 : **Evolution des dépenses du BGE** **dans l'économie algérienne**

Ce chapitre va être consacré à l'étude de l'évolution des dépenses du BGE au long des exercices budgétaires au sein de l'économie algérienne.

Nous retracerons l'évolution de ces dépenses à travers l'évolution de l'économie algérienne, autrement dit, à travers deux époques principales, prenant comme axe de changement l'année 1989 qui constitue la charnière entre l'économie dirigée et l'économie de marché.

Dans une première section, l'étude sera générale puis elle sera plus détaillée en prenant des exemples précis dans une seconde section.

Section 1 : Etude générale de l'évolution

L'étude générale de l'évolution se fera au moyen d'une étude globale puis une étude fragmentée par période.

S/section 1 : Evolution globale

Observation :

La démarche qui va suivre vise dans un premier temps de réunir les données concernant les dépenses du BGE depuis l'indépendance de l'Algérie à ce jour (de 1962 à 2005).

Elle n'envisage pas l'étude unifiée de toute cette période, ceci étant impossible du fait de toutes les transformations qu'a connu la scène économique et les changements au sein des paramètres économiques.

Il est simplement voulu ici donner une idée globale sur l'évolution qualitative des dépenses du BGE.

Une analyse plus détaillée de l'évolution de ces dépenses, qui permet de considérer l'aspect quantitatif interviendra dans la prochaine sous section. Celle-ci abordera l'évolution par période selon les changements au sein de l'économie.

Compte tenu du changement des paramètres financiers d'une période à l'autre, il est impossible de traduire l'évolution exacte des dépenses du BGE en une seule courbe. Pour cela, le schéma précédent intervient seulement à titre indicatif.

Dans ce sens, il nous permet de constater, globalement, que les dépenses du BGE n'ont cessé de croître, de même que les dépenses de fonctionnement, alors que les dépenses d'équipement ont connu, elles, différentes phases dans leur évolution, notamment durant les deux dernières décennies, où elles ont enregistré tour à tour augmentation et diminution.

L'augmentation continue des dépenses de fonctionnement s'explique par :

- La hausse des prix d'acquisition des commandes publiques
- L'ajustement progressif de la masse salariale
- La prise en charge par l'Etat au sein des dépenses de fonctionnement des dépenses nouvelles dont la dette extérieure
- Les nombreuses réorganisations des ministères dues à l'instabilité des gouvernements, donc des changements, donc des changements d'organigrammes qui ont générés des dépenses supplémentaires.
- Des dépenses additionnelles non prévues dans le budget de fonctionnement initialement.

Quant à l'évolution des dépenses d'équipement, elle s'explique par le fait que ces dépenses étaient dans une première période constituées des dépenses d'accumulation de capital fixe, avec une part supérieure à la moitié (1/2) pour l'assainissement des entreprises publiques (rachat des dettes et créances détenues sur elles par la banque) ; cependant, à partir de 1992, elles ont été consacrées quasi-totalement à l'assainissement sans l'accumulation de capital.

Globalement, on peut parler d'une relative stabilité dans la structure des dépenses du BGE avant 1989. Mais après cette date (date d'une réforme économique nécessaire), cette structure a connu quelques changements comme impact direct du désengagement de l'Etat du secteur économique productif du fait d'une réforme allant vers l'économie de marché.

Evolution générale du taux de variation des dépenses du BGE

Evolution globale dépenses du BGE

- Constante augmentation
- Taux d'augmentation régulièrement entre 39 et 64 %
- Sauf deux exceptions :
 - Régression à 22 % de entre 1985 et 1990 ;
 - et forte progression à 80% entre 1990 et 1995.

Evolution des dépenses de fonctionnement

- Constante augmentation
- Taux d'augmentation régulièrement entre 31 et 65 %
- Sauf deux exceptions :
 - progression à 79 % de entre 1990 et 1995;
 - et forte régression à 20 % entre 2000 et 2005.

Evolution des dépenses d'équipement

- Variation entre augmentation et diminution
- Variation très déséquilibrée, car :

allant de fortes augmentations se situant entre 64 % et 86 % à une chute du taux d'augmentation à seulement 5 % (entre 1985 et 1990) ou carrément à ses diminutions de l'ordre de 19 % et 23 %, respectivement entre 1970 et 1975, et entre 1995 et 2000.

S/section 2 : Evolution par période

Afin de pouvoir étudier l'évolution des dépenses du BGE dans l'économie algérienne depuis l'indépendance à ce jour, nous allons procéder par période selon les grands changements qu'a connus cette économie.

Les étapes majeures de l'évolution de l'économie algérienne sont comme nous avons pu le voir dans le développement antérieur : la période d'économie dirigée (de 1963 à 1989) et la période de l'économie de marché (de 1989 à ce jour).

Il faut, cependant signaler que ces deux périodes ont été ponctuées chacune par au moins un changement intervenant sur la scène internationale ou nationale entraînant un impact sur l'évolution des dépenses du BGE.

Il s'agit pour la première période du choc pétrolier de 1973 qui a du modifier les choix budgétaires. Quant à la deuxième période, il s'agit du projet de relance économique qui a commencé à transparaître dans les dépenses du BGE de l'exercice 2000 mais davantage avec le Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE) en 2001.

Nous étudierons donc cette évolution à travers les quatre périodes suivantes :

- **de 1963 à 1973**
- **de 1974 à 1989**
- **de 1990 à 1999**
- **de 2000 à 2005**

Evolution des dépenses du BGE de 1963 à 1973

Durant cette période où le pays « renaissait » à peine du colonialisme tout était à reconstruire, à commencer par l'économie.

C'est dans ce contexte que le choix économique qui a porté sur l'option de l'économie dirigée s'est renforcé et a été consolidé par une nouvelle organisation qui résidait en la mise en place des plans économiques dont le premier plan (le pré-plan triennal en 1967).

L'étude des dépenses budgétaires durant cette période permet de voir que la tendance était à favoriser les dépenses d'équipement dont le volume avait fini par dépasser celui des dépenses de fonctionnement.

En effet, à compter notamment de l'exercice de 1968, cette politique apparaît clairement.

Evolution des dépenses du BGE de 1974 à 1989

Durant la période allant de 1974 à 1989, le budget global des dépenses enregistre une augmentation constante ; le budget des dépenses de fonctionnement ainsi que celui d'équipement évoluent aussi chacun dans ce même sens d'augmentation.

Par ailleurs, il semble qu'un certain taux de répartition des dépenses du BGE entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement se soit installé.

Il est à noter que le volume du budget des dépenses de fonctionnement reste durant toute la période supérieur à celui d'équipement.

Cependant, on remarque nettement un recul de ces budgets durant l'année 1986. Ceci étant en rapport direct avec le crash pétrolier de cette année et le malaise économique mondial qui s'en est suivi.

A partir de cette date, le taux d'augmentation des budgets est en nette diminution.

Evolution des dépenses du BGE de 1990 à 1999

Durant cette période qui a suivi **les réformes économiques** qui ont engagé le passage à l'économie de marché, le budget des dépenses continue à enregistrer une constante augmentation

Cependant, alors que les dépenses de fonctionnement augmentent continuellement et selon un taux quasi constant, les dépenses d'équipement connaissent elles un ralentissement à compter, notamment, de l'exercice 1995, allant jusqu'à un léger recul en 1999.

A partir de 1996, on peut clairement observer l'écart qui se creuse entre les deux budgets de dépenses.

Cette tendance du recul du budget d'équipement va dominer jusqu'à la fin des années 90, période très difficile pour le pays à tous les plans, du fait du très mauvais climat sécuritaire et de l'instabilité politique et des perturbations économiques qu'il a généré.

Evolution des dépenses du BGE de 2000 à 2005

L'évolution des dépenses du BGE durant la période allant de l'année 2000 à l'année 2005 enregistre une continuelle augmentation globale. Cette augmentation concerne davantage les dépenses d'équipement, notamment à compter de 2001, alors que les dépenses de fonctionnement sont relativement plus constantes.

Cette évolution s'explique par la mise en oeuvre en 2001 du **Plan de Soutien à la Relance Economique (PSRE)**, d'une part, et de la tendance vers la maîtrise de la dépense de fonctionnement.

Dans l'étude détaillée de cette période, il est possible de relever les points suivants :

- les dépenses de fonctionnement dont l'augmentation est relative connaissent une augmentation substantielle en 2001 du fait des augmentations des salaires et pensions et relèvement du SNMG, ainsi qu'en 2003, vu la revalorisation des revenus lors du 4^e trimestre de 2003 (salaires et traitements, pensions aux moudjahidin et allocations familiales) ainsi que le renforcement des subventions aux hôpitaux , Etablissements Publiques à caractère Administratif (EPA) et du Fonds National du Logement (FONAL), ceci, avec une diminution parallèle de certaines dépenses de fonctionnement comme la dette publique, les matériel et fournitures et le versement forfaitaire.
- les dépenses d'équipement ont enregistré une augmentation importante en 2000, mais c'est en 2001 qu'elles ont connu un accroissement important directement lié à la mise en œuvre du PSRE par la Loi de Finances Complémentaire pour 2001.

Section 2 : Exemples du BGE à différentes périodes de l'évolution de l'économie

En observant les dépenses du BGE à travers différentes périodes, il est possible d'observer leur évolution et ses principaux éléments et de pouvoir comprendre l'orientation de la dépense dans le BGE et sa variation.

A cet effet, nous allons, dans ce qui suit, étudier quelques exemples de dépenses du BGE à travers l'évolution de l'économie algérienne.

Afin de situer ces exemples dans le contexte économique algérien, et à la lumière de l'étude de l'évolution de cette économie, il nous est possible de présenter cela en deux parties par rapport au passage à l'économie de marché (1989).

S/section 1 : Exemples de BGE avant le passage à l'économie de marché

- 1 - Les dépenses du BGE entre 1963 et 1970**
- 2 - Les dépenses du BGE entre 1967 et 1970 (Prévisions et réalisations)**
- 3 – Répartition des dépenses du BGE entre les titres de 1968 à 1970**
- 4 - Les dépenses budgétaires pour l'exercice 1970**
- 5 - Les investissements de 1970 à 1973**
- 6 – Les dépenses budgétaires de 1975 à 1984**
- 7 - Part de certains secteurs dans les investissements directs du Trésor entre 1970 et 1987**
- 8- Part du Trésor dans l'investissement entre 1970 et 1989**

Ce tableau montre l'évolution de la répartition des dépenses budgétaires entre 1963 et 1970.

Il apparaît clairement que les dépenses d'équipement sont généralement inférieures aux dépenses de fonctionnement. Le cas de l'exercice de 1970 reste une exception.

Cependant, il faut signaler que, même si les deux genres de dépenses évoluent en augmentation constante, l'évolution des dépenses d'équipement enregistre une augmentation plus importante que celle des dépenses de fonctionnement.

En effet, en 1963 les dépenses d'équipement représentaient seulement 13 % du budget global pour arriver à 33 % en 1967 et dépasser les dépenses de fonctionnement en 1970 avec 52 % du budget global.

Il est donc aisé de constater, à travers ces données, l'importance croissante de l'intervention de l'Etat dans la sphère économique pour la période considérée ici.

Le tableau ci-dessus fait état des prévisions et des réalisations des dépenses budgétaires entre 1967 et 1970.

Il nous est possible de constater que les dépenses varient entre les prévisions et les réalisations, et que cette variation réside généralement en une augmentation.

Il est aussi possible de relever que la variation au niveau des dépenses de fonctionnement est moins importante qu'elle ne l'est au sein des dépenses d'équipement.

Ceci s'explique par le fait qu'au niveau des dépenses de fonctionnement les paramètres de prévisions sont plus précis (exemple : calcul de la masse salariale).

Alors que concernant les dépenses d'équipement, la précision dans la prévision est plus difficile à obtenir, et ce, du fait que les paramètres d'établissement de la prévision pour la dépense d'équipement sont moins précis et plus tributaires de l'intervention de divers éléments externes.

Les données contenues dans le tableau de la répartition par titre des dépenses budgétaires pour les exercices 1968, 1969 et 1970 sont illustrées par la forme graphique ci-dessus.

Celle-ci considère, donc, les trois exercices (1968, 1969 et 1970) et présente à la fois la répartition des dépenses budgétaires par exercice et l'évolution de cette répartition à travers ces exercices.

Globalement tous les titres connaissent une augmentation d'un exercice à l'autre.

Cependant, le taux d'augmentation reste différent d'un titre à l'autre et d'un exercice à l'autre.

Les interventions publiques constituent, à chacun des trois exercices considérés, les dépenses les plus élevées des dépenses de fonctionnement. Elles enregistrent, en outre, une augmentation constante.

Les dépenses d'équipement en concours temporaires enregistrent une forte augmentation lors de l'exercice de 1970, alors que jusque là leur part était relativement proche de celle des dépenses d'équipement en concours définitifs.

Le tableau de la ventilation fonctionnelle des dépenses budgétaires de 1970 est intéressant dans le sens où il montre la répartition des dépenses à ce moment là entre concours définitifs et concours temporaires.

On constate que les dépenses de fonctionnement sont toutes des concours définitifs alors que les dépenses d'équipement comptent en plus des concours définitifs des concours temporaires, qui en constituent, d'ailleurs, la partie la plus importante (plus de 66 % de l'ensemble des dépenses d'équipement), ceci dénote de l'intervention très importante de l'Etat au niveau de l'économie (vis-à-vis des entreprises publiques).

Le cas où les dépenses d'équipement dépassent en montant celles de fonctionnement, comme on le voit dans le cas de l'exercice 1970 est plutôt rare.

Cependant, ce montant n'est pas lié aux dépenses d'investissements et équipements à caractère définitif mais aux dépenses à caractère temporaire comme nous venons de le citer.

Ainsi, sans cette précision, la grande part qui revient aux dépenses d'équipement pourrait donner une fausse impression sur l'orientation des dépenses budgétaires.

L'intérêt du tableau précédent est qu'il nous permet d'avoir un double aperçu sur la répartition des dépenses de fonctionnement du BGE pour l'exercice 1970.

En effet, ce tableau présente une répartition par département ministériel ainsi qu'une répartition par titre.

C'est ce que traduisent les deux graphes ci-dessus.

En fait, il est possible de voir que les ministères qui bénéficient des parts les plus importantes du budget sont, en premier lieu, le secteur de l'éducation (avec 23,5 %) auquel une importance particulière est accordée, puis le département de la défense nationale (avec 11,47 %) suivi des ministères de l'intérieur, des moudjahidin et de la santé (avec en moyenne 7%)

Il est à signaler que la part des charges communes est assez importante puisqu'elle est de l'ordre de 18,41 % du total des dépenses de fonctionnement.

Par ailleurs, la répartition de ces mêmes dépenses (dépenses de fonctionnement de l'exercice 1970) à travers les titres permet de voir que les interventions publiques occupent une place importante qui est de l'ordre de 22,55 % du total des dépenses de fonctionnement, il reste néanmoins que la part la plus importante revient aux dépenses relatives moyens des services, celle-ci étant de l'ordre de 69,27 % du total des dépenses de fonctionnement.

La proportion trop importante qu'ont les dépenses liées aux moyens des services est peut être due à l'importance de l'activité du secteur public et à la centralisation de l'action.

Le schéma graphique ci-dessus résume les informations obtenues des données précédentes.

Celui-ci traitant de la répartition par titre des dépenses budgétaires de 1970, il met en évidence la part de chaque titre autant pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'équipement.

Les dépenses de fonctionnement constituent 48 % du budget total, avec des dépenses de moyens des services à hauteur de 33 % de ce budget et des interventions publiques qui en constituent 11 %.

Quant aux dépenses d'équipement, elles constituent, exceptionnellement, 52 % du total du budget, avec cependant des dépenses de concours temporaires à hauteur de 34 % de ce budget.

Les particularités de cette répartition ont été expliquées dans les paragraphes précédents.

Les tableaux et le schéma précédents présentent la répartition des investissements de l'Etat dans l'économie durant une période de l'économie dirigée (de 1970 à 1973), soit, durant le Plan quadriennal.

Ce tableau met en évidence que cet investissement concernait en priorité certains secteurs qui constituaient le moteur de l'économie de cette époque.

Il s'agit principalement des secteurs des hydrocarbures ouis de la sidérurgie et de la première transformation ainsi que des branches mécaniques et électriques.

Ceci reflète nettement la politique de cette période qui bâtissait l'action économique autour de « l'industrie industrialisante ».

En effet, on peut remarquer que ce sont des secteurs qui contribuent à la l'industrie de base qui font là l'objet des plus grands taux de l'investissement du Trésor.

Il est aussi possible de relever la part importante qu'occupe le secteur de l'éducation et de la formation dans la politique de l'investissement de l'Etat de cette période.

Le graphe précédent, qui traite des dépenses du BGE par rapport au PIB de 1975 à 1984, laisse paraître une certaine constance dans le taux des dépenses totales du Budget de l'Etat par rapport au PIB qui se situe en moyenne à 50,55 %.

Il est possible de relever l'importance de la part des dépenses budgétaires dans le PIB.

Elles représentent environ la moitié du PIB, avec de légères variations d'un exercice à l'autre.

Les dépenses courantes ⁶¹ sont restées relativement stables par rapport au PIB.

Elles constituent un taux moyen de 19,1 % du PIB ; alors que les dépenses en capital constituent un taux moyen de 13,4 % de ce PIB.

Cette croissance des dépenses globales est liée à la croissance rapide des dépenses courantes attribuée à une hausse substantielle des subventions à la consommation des ménages, des transferts aux entreprises publiques et des intérêts versés sur la dette intérieure et extérieure.

La part des dépenses courantes par rapport au PIB reste plus élevée que celle des dépenses en capital, et ceci durant toute la période considérée, sauf vers les dernières années (1982, 1983 et 1984) où on constate un équilibre des taux des deux genres de dépenses par rapport au PIB.

⁶¹ **Classification formelle des dépenses du BGE durant l'économie dirigée :**

Dépenses courantes : (Services publics généraux, Défense, Services sociaux, Services économiques, Autres services)

Dépenses en capital : (Acquisition en capital fixe, Achat de terres et biens tangibles, Transferts de capitaux)

Le tableau précédent présente la part accordée à certains secteurs dans l'investissement du Trésor durant la période s'étendant de 1970 à 1987.

L'observation de ce tableau nous montre quelle était la nature des actions soutenues par l'intervention de l'Etat dans l'économie.

On peut relever, à ce titre, que l'Etat a investi, notamment, dans le secteur de la formation, en premier lieu, ainsi que dans les infrastructures économiques, respectivement considérés comme ciments sociale et économique.

L'intérêt a aussi porté sur d'autres secteurs, tels l'agriculture, l'hydraulique et l'industrie.

Cette même tendance prévaut durant toute la période considérée (période de l'économie administrée et de la planification).

Autant le tableau qui présente la part du Trésor dans l'investissement durant la période allant de 1970 à 1989 que la forme graphique qui l'illustre montrent que cette part était relativement stable durant les années 70, pour ensuite entamer une augmentation importante durant les années 80, puisqu'elle est passée d'une moyenne de 25 % durant la première décennie considérée à plus de 63 % à compter de 1985.

Cette évolution exprime l'enfoncement du Trésor dans le financement des entreprises publiques de plus en plus proches de l'étouffement, et ce notamment durant les années 80.

Quant au tableau qui fait état de la part de certains secteurs dans l'investissement direct du Trésor permet de relever que la part la plus importante de cet investissement va à la formation et aux infrastructures économiques.

Cette tendance est valable pour toute la période considérée, soit de 1970 à 1989.

S/section 2 : Exemples de BGE après le passage à l'économie de marché

- 1- La répartition des dépenses du BGE par rubrique de 1989 à 1992**
- 2- La répartition des dépenses de fonctionnement par secteur pour 1990**
- 3- Les crédits de paiements par secteur entre 1993 et 1995**
- 4- Les dépenses du BGE de 1993 à 1996**
- 5- Les dépenses d'équipement pour 1995**
- 6- Le BGE pour 1996 ;**
- 7- Le BGE pour 1995, 1996 et 1997 ;**
- 8- Les dépenses budgétaires entre 1998 et 2001 ;**
- 9- La répartition des dépenses de fonctionnement du BGE (en dehors des charges communes) pour l'exercice 2000**
- 10- Les dépenses d'équipement du BGE pour l'exercice 2000**
- 11- Le budget de 2001 et le Plan de Soutien à la Relance Economique ;**
- 12- La dépense publique d'équipement de 1993 à 2003 :**
- 13- Données concernant le Projet de loi de finances de 2005 ;**
- 14- Dépenses du BGE entre fonctionnement et équipement de 2000 à 2005**

Les courbes précédentes représentent l'évolution détaillée des dépenses de fonctionnement pour les exercices de 1989 à 1992.

Il s'agit donc de trois courbes concernant les principaux éléments des dépenses de fonctionnement, à savoir :

- les traitements et salaires ;
- la dette publique (y compris les pensions des moudjahidin et ayants droits de chouhada) ;
- les subventions, dans le cas présent c'est celle au fonds de compensation.

On peut relever que l'évolution de la dette publique est en constante augmentation ; cependant, cette augmentation est très relative (de 11,5 Mds DA à 20,6 Mds DA).

Au même moment, l'augmentation, constante aussi, des deux autres postes est plus importante.

En effet, la masse salariale augmente d'environ le double en passant de 52,1 Mds DA à 118,1 Mds DA.

Quant à la subvention au Fonds de Compensation, celle-ci évolue de manière spectaculaire en passant de 0,7 Mds DA en 1989 à 58,3 Mds DA en 1992. Ceci peut s'expliquer par l'engagement d'actions d'assainissement des entreprises publiques dans le cadre de la transition vers l'économie de marché nouvellement entreprise.

La forme graphique précédente, traite de la part de chacun des postes de dépenses de fonctionnement, étudiés ci-dessus, dans le total de ces dépenses.

En fait, elle nous permet de voir clairement quel est le taux moyen qui revient à chacune de ces dépenses de fonctionnement, durant les exercices de 1989 à 1992.

Il apparaît de manière nette que les dépenses de traitements et salaires occupent la première place avec 47 % du total des dépenses de fonctionnement pour la période désignée.

Quant aux dépenses de la dette publique, elles enregistrent un taux moyen de 10 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Les dépenses liées à la subvention au Fonds de compensation se situent dans une moyenne de 9 % par rapport au total des dépenses de fonctionnement.

Nous signalerons, cependant, concernant de ce dernier point, qu'il s'agit seulement d'un taux moyen qui reste relatif, car nous avons signalé dans ce qui précède que ce dernier poste de dépenses a enregistré une évolution très importante durant les quatre exercices considérés (allant de 0,7 Mds DA à 58,3 Mds DA).

De ce fait, ce taux intervient plutôt à titre globalement indicatif sans être révélateur du taux par exercice.

A considérer la répartition des dépenses de fonctionnement du BGE par département ministériel pour l'exercice 1990, il est possible de constater que les secteurs qui consomment les montants les plus élevés sont ceux liés aux départements de :

- l'éducation ;
- l'intérieur ;
- la défense nationale ;

Suivis de loin par les départements en charge de :

- l'économie ;
- la jeunesse ;
- les affaires étrangères ;
- la justice.

Il est à signaler que la part qu'occupent les charges communes de l'ensemble des dépenses de fonctionnement est assez importante se situant à 27,32 %.

Il semble que la réforme étant à peine engagée, les secteurs consommateurs de crédits en matière de fonctionnement restent globalement les mêmes qu'antérieurement.

Cependant, il faut aussi lier cela au fait que ce soit les départements ministériels qui enregistrent les plus grands nombres d'effectifs.

Il est, par ailleurs, utile de relever parmi ces secteurs ceux de l'éducation et de la jeunesse, ce qui dénote de l'intérêt accordé à ces secteurs.

Globalement, l'effort sur la maîtrise de la dépense de fonctionnement n'est pas encore visible à ce stade de la réforme.

5 – Les dépenses d'équipement pour 1995

Répartition des CP par nature

Mds DA

CP	Investissements	Opérations en capital	Fonds d'assainissement
296.9	142.5	5.9	148.5

Source : LF 1995

Nous pouvons clairement voir qu'en 1995, en pleine transition économique, la part des fonds d'assainissement est très importante : 148.5 Mds DA, soit environ la moitié du total des CP.

Répartition des CP par secteur

MDA

Secteurs	Montant
Industrie	6256
Agriculture – hydraulique	20675
Services productifs	2004
Infrastructures économiques et administratives	28368
Education- Formation	19926
Infrastructures socio-culturelles	7583
Habitat	4831
PCD	18800
Divers	34057
Sous total Investissements	142500
Subventions Aménagement du Territoire	0
Dotations du Fonds d'assainissement des entreprises	148500
Provision pour la promotion des zones à promouvoir	0
Dépenses imprévues	0
Subvention d'équipement aux EPIC et aux CRD	900
Bonification d'intérêts	5000
Sous total Opérations en capital	154400
Total général	296900

Source : LF 1995

La répartition par secteur nous montre que les montants des CP alloués aux investissements et ceux des opérations en capital sont quasiment équivalents, et ce, du fait des dotations du Fonds d'assainissement des entreprises, ce qui traduit les priorités de l'époque.

6 - Le BGE 1996 :

En 1996 et comparé à 1995, les dépenses budgétaires (y compris les fonds d'assainissement des entreprises) augmentent de 14.5 % passant ainsi de 741.1 milliards de DA en 1995 à 848.6 milliards de DA en 1996.

1- Les dépenses de fonctionnement :

Dépenses du BGE de 1996 par nature

Rubriques	1996	(Mds DA) variation du budget de 1996 par rapport à celui de 1995
Fonctionnement	547,0	22,5
Rémunérations	205,3	14,3
Matériel, fournitures, entretien	40,3	30,0
Dette publique	82,6	44,4
Pensions des Moudjahidin	18,9	16,0
Subventions de fonctionnement	38,0	15,2
Action économique et sociale	161,9	25,1
Equipement	177,2	21,3
Sous total	724,2	22,2
Fonds d'assainissement	124,4	-16,2
Total	848,6	14,5

(Source : LF 1996 et données d'étude personnelle)

- Le poste de dépenses le plus important reste les rémunérations des fonctionnaires.
- La répartition de cette nature de dépenses par ministère est évidemment liée à l'effectif de chaque administration comme suit :
L'éducation, la défense, l'intérieur, la santé, l'enseignement supérieur et enfin les finances et les affaires étrangères.
- Le budget consacré aux anciens moudjahidin est fonction des pensions accordées et constitue une part importante
- Le reste des dépenses de fonctionnement est constitué par les charges communes qui s'élèvent à un montant de 186.3 milliards de DA
Elles sont constituées en grande partie (82,6 milliards de DA) du service de la dette publique, et d'une partie des dépenses au titre de l'action économique et sociale (en particulier le filet social avec 51,3 milliards de DA mais aussi le soutien des prix avec 8,3 milliards de DA,...)
Ainsi, la principale composante des charges communes qui est la charge de la dette publique est en continuelle augmentation. Elle augmente en 1996 de 44,4 %.

Evolution des charges de la dette publique de 1990 à 1996

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Total dette (Mds DA)	9,1	15,7	23,1	27,0	41,1	57,2	82,6
Total dép BGE (Mds DA)	142,5	235,3	308,7	390,3	461,8	592,6	724,2
Dettes /dép BGE (%)	6,4	6,7	7,5	6,9	8,9	9,7	11,4

(Source : LF et données d'étude personnelle)

Exemples du détail de la répartition des charges de la dette

(en Mds DA)

	1990	1991
Dettes interne	6,9	7,3
Dettes externe	2,2	8,4
Dettes publique	9,1	15,7

(Source : LF et données d'étude personnelle)

2- Les dépenses d'équipement :

Le budget de 1997 s'inscrit dans le cadre de la politique visant à poursuivre et à approfondir les efforts de stabilisation macro-économiques afin de rétablir les conditions d'une croissance durable en particulier dans le secteur de l'habitat et les secteurs créateurs d'emploi.

Ainsi, et compte tenu des besoins considérables en matière d'équipements collectifs, les dépenses d'équipement nécessitent une allocation efficace des ressources pour permettre l'efficacité dans leur utilisation.

Dans ce sens, on constatera que les crédits prévus (crédits de paiements) pour la période 1997-2000 sont évalués à 911.7 Mds DA, ce, en les destinant à livrer un maximum d'équipement d'infrastructures en accordant la priorité au programme en cours (PEC) évalué à fin 1997 à près de 449.4 Mds DA.

Cependant, le PEC prévisionnel à fin 1997 reste important sans subir un grand changement par rapport à 1996 passant de 465.8 Mds DA en 1996 à 449.4 Mds DA en 1997.

Le programme neuf (PN) pour la période 1997-2000 s'élève à 697.7 Mds DA.

Evolution des crédits de paiement

La LF initiale de 1997 prévoit 273.5 Mds DA comme crédits pour les dépenses d'équipement. Cependant, au cours de l'exercice budgétaire 1997, les crédits de paiement ont été actualisés en ajoutant 13 Mds DA au moment initial.

	Crédits de paiements (MDA)	Taux d'évolution (%)	Autorisation de programme (MDA)	Taux d'évolution (%)
1995	142.500		174.560	
1996	175.700	23,30	139.524	- 20,07
1997	199.500	13,55	126.600	- 9,26

(Source : LF et données d'étude personnelle)

L'évolution des moyens financiers des investissements (les dépenses d'équipement hors fonds d'assainissement des entreprises et hors opérations en capital) traduit l'intérêt accordé par l'Etat à la prise en charge des besoins essentiels de la société et au développement des infrastructures qui conditionnent l'activité économique.

Structure et évolution des crédits de paiement par secteur

	1996		1997		Variation	
	Montant (MDA)	Taux (%)	Montant (MDA)	Taux (%)	Montant (MDA)	Taux (%)
Industrie	5 877	3,34	6 900	3,46	1 023	14,83
Agriculture et hydraulique	25 180	14,33	30 280	15,18	5 100	16,84
Services productifs	2 203	1,25	1 990	1,00	- 213	- 10,70
Infrastruct. éco et adm	35 260	20,07	42 380	21,24	7 120	16,80
Education et formation	24 200	13,77	28 700	14,39	4 500	15,68
Infrastruct. socio-culturelles	9 000	5,12	8 690	4,36	- 310	- 3,57
Habitat	9 490	5,40	10 310	5,17	820	7,95
Divers	43 590	24,81	49 000	24,56	5 410	11,04
PCD	20 900	11,90	21 250	10,65	350	1,65
Total	175 700	100,00	199 500	100,00	23 800	11,93

(Source : LF et données d'étude personnelle)

L'étude de la répartition par secteur des concours définitifs révèle les priorités sectorielles inscrites dans les lois de finances. Aussi, ces dernières concernent les activités d'appui à la relance de l'agriculture, principalement l'hydraulique et les activités visant à améliorer la qualité du service public.

Par ailleurs, la structure des crédits de paiement dans les deux plans n'a pas connu de changements notables.

Réalisations financières :

Globalement, pour 1997 le volume des crédits d'équipement (hors fonds d'assainissement des entreprises et hors opérations en capital) représente 199,5 Mds DA dont 193,7 Mds DA ont été consommés durant l'exercice constituant un taux de consommation de 97,1 %.

Aussi, concernant ces dépenses d'équipement, la comparaison avec celles de l'exercice précédent (1996) montre une stabilité relative qui s'explique par la maîtrise des inscriptions et des réévaluations dont le montant global est passé de 139.5 Mds DA (en 1996) à 127.7 Mds DA (en 1997) étaient de 126.6 Mds DA.

A relever aussi que les inscriptions sont de 87,4 Mds DA dont 67,51 % au titre du programme centralisé.

Par ailleurs, la consommation des crédits révèle la priorité accordée aux secteurs de l'hydraulique (23,1 Mds DA), l'éducation (20,5 Mds DA), les PCD (20,4 Mds DA), les routes (14,2 Mds DA). Ainsi, ces cinq (05) secteurs représentent à eux seuls près de 47,7 % des dépenses globales.

Il faudrait aussi signaler qu'à l'exception du secteur de l'habitat, les taux de consommation des crédits de 1997 par secteur sont en recul par rapport à 1996. Ils représentent même des écarts importants, particulièrement dans les secteurs productifs avec - 4,7 % (notamment le sous-secteur des transports), le secteur des infrastructures socioculturelles avec - 7 % et les PCD avec - 3,1 %.

Observation :

le Fonds d'assainissement des entreprises passe de 148,5 milliards de DA en 1995 à 124,4 en 1996.

7 - le BGE pour 1995, 1996 et 1997 :

(En milliers de DA)

	1995	1996	1997
Total des dépenses	734.875.979	848.600.000	946.217.135
Dépenses de fonctionnement	437.975.979	547.000.000	664.717.135
Dépenses d'équipement	296.900.000	301.600.000	281.500.000

Source : Lois de finances

(En %)

	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement	59.59	64.45	70.24
Dépenses d'équipement	40.40	35.54	29.75

Source : Lois de finances

L'évolution des dépenses du budget durant les exercices de 1995 à 1997 permet de constater :

- un total de dépenses en continuelle croissance
- un montant des dépenses de fonctionnement croissant
- un montant des dépenses d'équipements plutôt stable
- un taux de répartition en pleine transformation (croissant pour les dépenses de fonctionnements et décroissant pour les dépenses d'équipement)

Nous allons tenter dans ce qui suit d'apporter quelques éléments d'information qui peuvent permettre de comprendre cette répartition des dépenses du BGE et son évolution durant les exercices 1995, 1996 et 1997.

Le BGE et le programme économique de l'Etat (Cas BGE 1997)

Dans ses grandes lignes le budget mis en place pour 1997 s'intègre dans la suite logique des principales options du programme économique défini préalablement par l'Etat.

Ce programme s'articule autour des principaux axes suivants :

- Assainissement et maîtrise des dépenses publiques
- Stabilité financière par différentes mesures tendant à ralentir et faire diminuer le taux d'inflation, renforcer la stabilité du dinar, baisser les taux d'intérêts bancaires et renforcer la Trésorerie de la banque d'Algérie
- Repenser les mesures fiscales et parafiscales pour plus d'efficacité dans la collecte des impôts et une plus grande simplicité des procédures fiscales
- Crédibiliser plus encore les engagements pris par l'Etat, en remboursant au sein des salaires les services de la dette
- Maintenir la paix sociale en évitant les dérapages dans l'augmentation des salaires, en organisant mieux et en cherchant à mettre des instruments permettant de ne pas léser les couches de population à faibles revenus (filet social, logement sociaux, ...)

On peut voir sous un certain angle que ces principaux axes du programme économique touchent directement ou indirectement les dépenses du BGE, ce qui détermine et justifie l'orientation de celles-ci.

Le schéma des dépenses budgétaires entre 1998 et 2001 montre la valeur de celles-ci en milliards de DA. Ceci nous permet de connaître la valeur monétaire de ces dépenses pour la période désignée ainsi que leur évolution qui est, donc, en constante augmentation.

Ceci est directement dû à la restructuration de la dépense publique et à l'encouragement de l'intervention du financement privé dans le développement des infrastructures.

A titre d'exemple, le recours à des formules nouvelles de concession est encouragé pour les grands projets (ex : le dessalement de l'eau de mer, la gestion des ports, l'aérogare d'Alger, l'autoroute Est-Ouest) ⁶².

⁶² A. Benachenhou, « L'Algérie aujourd'hui : un pays qui gagne »

Ce schéma met en évidence la part des dépenses budgétaires du PIB pour la période allant de 1998 à 2001 (sur les quatre exercices).

Ce taux se situe entre 30 et 35 %.

Néanmoins, même si ce taux n'enregistre pas de fluctuation notable, il faut cependant signaler que son évolution enregistre une légère diminution durant les exercices 1999 et 2000.

Cette diminution est liée à la variation de ce même PIB qui dû augmenter lors de ces deux exercices. En effet, malgré l'augmentation constante des dépenses, le taux enregistre cette diminution, ceci nous renvoie donc vers une augmentation relative du PIB.

Cette forme graphique met en avant la structure des dépenses budgétaires des exercices entre 1998 et 2001.

Il apparaît clairement que la part des dépenses en traitements et salaires occupent une part importante de l'ensemble de ces dépenses.

On peut aussi relever une part tout aussi importante concernant les dépenses en capital.

La structure globale est assez semblable entre les quatre exercices, même si on note, en fait, un certain recul de la part des dépenses en traitements et salaires durant les deux derniers exercices désignés, à savoir 2000 et 2001.

C'est d'ailleurs durant ces deux derniers exercices que la part des dépenses en capital augmente.

Parallèlement, les taux des autres dépenses enregistrent une certaine constance dans leur évolution.

11-Budget de 2001 et le Plan de Soutien à la Relance Economique

- **Dépenses d'équipement pour 2001 par rapport à 1999**

	1999	2001	Variation
Dépenses d'équipement	280 Mds DA	503 Mds DA	+ 80 %

(Source : déclaration de politique générale du Gouvernement – nov. 2001)

Il est possible de noter l'augmentation spectaculaire des dépenses d'équipement entre 1999 et 2001, celle-ci étant liée à l'engagement du Plan de Soutien à la Relance Economique.

- **Parts de certains secteurs prioritaires dans le programme du Gouvernement (2001) :**

- Agriculture : 65 Mds DA / PSRE
- Pêche : 9.5 Mds DA /PSRE
- Habitat : 47.6 Mds DA pour le financement sur le budget de 130 000 logements dont 62 000 logements sociaux locatifs (livré en 2000)
- Habitat rural : 29.91 Mds DA (politique d'aide depuis 1993)
- Transports : 82 Mds DA (AP dans budget pour 2001) + 50 Mds /PSRE pour la mise à niveau des lignes de chemin de fer
- Foncier : 400 MDA (réhabilitation de 12 zones industrielles)

- **Crédits alloués aux PCD dans le cadre du PSRE**

	2000	2001	2002
Crédits alloués aux PCD dans le cadre du PSRE	20	36.1	37

Mds DA

(Source : déclaration de politique générale du Gouvernement – nov. 2001)

Les crédits alloués aux PCD dans le cadre du PSRE passent presque au double de 2000 à 2002.

La LFC 2001 mobilise 86 Mds DA aux actions du PSRE pour l'année 2001.

Les besoins en investissement de réhabilitation (132 Mds DA en 2001) doivent être couverts en grande partie par des opérations de partenariat.

Le schéma précédent retrace l'évolution des dépenses d'équipement entre 1993 et 2003 avec les valeurs en Dinars Algériens (Milliards de DA) et en Dollars US (Milliards USD), d'une part ; et d'autre part l'évolution de la part que représentent ces dépenses par rapport au PIB.

Globalement les deux courbes qui concernent l'évolution des dépenses en valeurs monétaire, que ce soit en DA ou en USD, désignent naturellement un même schéma d'évolution, compte tenu de la similarité de la valeur absolue de ces dépenses.

Ces dépenses sont relativement stables entre 1993 et 1998 avant de connaître une petite diminution en 1999. Cependant, à compter de l'année 2000, elles amorcent une augmentation importante et constante.

Cette augmentation est directement liée à la mise en œuvre du Plan de Soutien à la Relance économique (PSRE) qui met l'accent sur la dépense d'équipement.

Parallèlement, on peut observer une évolution très proche pour ce qui est du taux que constituent ces dépenses par rapport au PIB.

13- Données concernant le Projet de Loi de Finances pour 2005

- Dépenses globales : 1950 Mds DA
- Dépenses de fonctionnement : 1250 Mds DA
- Dépenses d'équipement

Lors de la présentation du projet de LF pour 2005, le Ministre des Finances a insisté sur le fait que le taux de croissance des dépenses du budget de fonctionnement était nul et que le budget 2005 verrait plutôt un redéploiement des crédits.

D'après le Ministre des Finances, la LF 2005 vise notamment :

- le contrôle et la réduction de la dette publique
- l'encouragement de l'investissement par les entreprises
- le contrôle des marchés
- le contrôle des dépenses publiques et leur rationalisation
- une meilleure maîtrise des politiques économique et budgétaire.

Ainsi, l'Etat œuvre à ne plus être entrepreneur mais facilitateur.

A l'observation de la répartition des dépenses du BGE entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement, durant la période allant de 2000 à 2005, il est possible de relever nettement la différence des taux de cette répartition à compter de l'exercice 2001 (année de la mise en œuvre du PSRE).

En effet, le taux des dépenses de fonctionnement du BGE est passé de 80% en 2000 à 59% en 2001. Parallèlement, le taux des dépenses d'équipement est passé de 20% en 2000 à 41% en 2001.

On peut remarquer que durant les exercices suivants (de 2001 à 2005), cette tendance est maintenue.

Le taux de répartition enregistre une certaine constance dans cette nouvelle proportion qui est d'une moyenne de 62% pour les dépenses de fonctionnement et de 38% pour les dépenses d'équipement.

Ceci démontre la nature de la politique empruntée en matière de relance économique à travers l'accroissement de la part des dépenses liées à l'équipement et à l'investissement tout en tentant de contenir celles liées au fonctionnement.